



Bogotá D.C., 30 de noviembre de 2023

Honorable Representante  
**MARIA EUGENIA LOPERA MONSALVE**  
Presidenta Comisión Séptima  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate del proyecto de Ley No. 229 de 2023 Cámara “Por medio del cual se modifica la Ley 1532 de 2012”

Respetada presidenta:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, por medio del presente escrito me permito rendir informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

La presente ponencia está compuesta por ocho (8) apartes:

1. **Antecedentes del proyecto**
2. **Objeto del proyecto de ley**
3. **Problema a resolver**
4. **Marco normativo**
5. **Impacto fiscal**
6. **Competencia del congreso**
7. **Conflicto de interés**
8. **Conclusiones**
9. **Proposición**

Cordialmente,

**JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



***“Informe de ponencia positivo para primer debate del proyecto de Ley No. 229 de 2023 Cámara “Por medio del cual se modifica la Ley 1532 de 2012”***

El presente informe de ponencia está compuesta por ocho (8) apartes:

- 1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**
- 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**
- 3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**
- 4. MARCO NORMATIVO**
- 5. IMPACTO FISCAL**
- 6. COMPETENCIA DEL CONGRESO**
- 7. CONFLICTO DE INTERÉS**
- 8. CONCLUSIONES**
- 9. PROPOSICIÓN**

**1. ANTECEDENTES DEL PROYECTO**

El Proyecto de Ley objeto de ponencia fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el pasado 13 de septiembre de 2023, se le asignó el número consecutivo No. 229 de 2023 Cámara. Tiene como coautores a los honorables congresistas: H.R. Marelén Castillo Torres, H.R. Gerson Lisímaco Montaña Arizala, H.R. Orlando Castillo Advincula, H.R. José Jaime Uscátegui Pastrana, H.R. Juan Manuel Cortés Dueñas, H.R. Erika Tatiana Sánchez Pinto, H.R. Ana Rogelia Monsalve Álvarez y el suscrito coordinador ponente H.R. Juan Felipe Corzo Álvarez

En consecuencia, fue enviado por reparto a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, la cual me ha designado como coordinador ponente.

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene por objeto garantizar la permanencia y la calidad educativa de los menores beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción.

**3. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.**

El presente proyecto de Ley garantiza los derechos de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que son beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas del programa Familias en Acción primando y



propendiendo por el goce efectivo de la garantía constitucional a la educación, teniendo en cuenta principalmente factores como cobertura y calidad.

Cuando de educación se trata la constitución política del 1991 les da a los ciudadanos, especialmente a los menores, la posibilidad de educarse con las garantías suficientes para poder ejercer en su totalidad los derechos que le son atribuibles y para el caso nos es pertinente mencionar desde el Artículo 67 de la de la Constitución Política la educación debe ser una garantía:

**“ARTÍCULO 67.<sup>1</sup>** *La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.*

*La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.*

*El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.*

*La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.*

*Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.*

*La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.”*

En su texto la misma Constitución Política de 1991 también desde sus artículos 70 y 71 esgrime la responsabilidad del estado frente a los deberes constitucionales, específicamente el de promover y fomentar la educación como también el acceso a

---

<sup>1</sup> Política, C. (1991). Secretaria Senado. Obtenido de <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>



la misma, para ello también debe contemplar incentivos a personas e instituciones para tal fin.

**“ARTÍCULO 70.<sup>2</sup>** *El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.*

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”*

**“ARTÍCULO 71.** *La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades.”*

Cuando de educación en menores se trata debemos resaltar que la constitución de 1991 contempla el derecho a la educación como un derecho fundamental de los niños, así lo esgrime su artículo 44.

**“Artículo 44.** *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.”*

Lo anterior de manera integral, permite que el estado colombiano desarrolle a través de sus instituciones los mecanismos que considere pertinentes para garantizar que los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años integren el sistema educativo en el país y se generen las estrategias que resulten en un goce efectivo de derechos

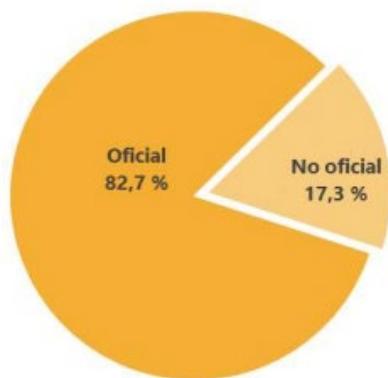
---

<sup>2</sup> Política, C. (1991). Secretaria Senado. Obtenido de <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>

y garantías fundamentales, es basándose en estas premisas constitucionales que hoy se concibe dentro de las ayudas o transferencias monetarias condicionadas la exigencia de la permanencia de los menores en el sistema de educación.

En materia de educación en Colombia principalmente tenemos presente dos factores, la tasa de cobertura y la calidad de la misma en el territorio, indicadores claves a la hora de trazar la política pública de los cuatrienios presidenciales a fin de establecer metas y acciones para seguir consolidando un sistema educativo más robusto especialmente en las zonas más vulnerables del país.

Es así como hoy en día Colombia cuenta el sector oficial la matrícula total fue de 8.101.2921 y para el sector no oficial de 1.696.385, con una participación de 82,7% y 17,3%, respectivamente., lo que responsabiliza aún más al estado en un esfuerzo prioritario de frente al sector de la educación dados los indicadores mayoritarios de matrícula en instituciones públicas según el último boletín técnico del DANE.



3

**Gráfico 2. Distribución porcentual de alumnos matriculados por sector**  
**Total nacional**  
**2021**

Fuente: DANE, Educación Formal - EDUC.

## 4. MARCO NORMATIVO

### 4.1. DISPOSICIONES LEGALES

El país ha desarrollado normas como marco regulatorio para las transferencias monetarias condicionadas, entre las cuales se destacan las siguientes disposiciones:

- **Ley 1532 DE 2012: “Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.”** Que contiene disposiciones para el programa Familias en Acción bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la

<sup>3</sup> (DANE), D. A. (2021). *Educación formal*.



Prosperidad Social, entidad encargada de regular, ejecutar, vigilar y realizar el respectivo seguimiento de las acciones, planes y mecanismos implementados, en el marco de este programa.

- **Ley 1948 DE 2019: “Por medio de la cual se adoptan criterios de política pública para la promoción de la movilidad social y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción.”** Que tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del programa a instituciones y programas de educación superior, contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia, mejorar las competencias ciudadanas y comunitarias de los titulares del programa y beneficiarios del programa, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarías en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.
- **Decreto 4155 DE 2011: “Por el cual se transforma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) en Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, perteneciente al Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y se fija su objetivo y estructura.”** Que contiene disposiciones para fortalecer la política social y de atención a la población pobre, vulnerable y víctima de la violencia, así como la consolidación de territorios dentro de una estrategia que garantice la presencia del Estado, para lo cual se requiere de una institucionalidad del más alto nivel que se encargará de fijar las políticas, planes generales, programas y proyectos para la inclusión social y la reconciliación.
- **LEY 115 DE 1994: “Por la cual se expide la ley general de educación.”** Que contiene disposiciones para regular el Servicio Público de la Educación que cumple una función social acorde con las necesidades e intereses de las personas, de la familia y de la sociedad. Se fundamenta en los principios de la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tiene toda persona, en las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra y en su carácter de servicio público.

## 4.2. DISPOSICIONES JURISPRUDENCIALES.

La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha enmarcado también una consecución de sentencias que enriquecen los conceptos y el desarrollo en materia de subsidios, específicamente en lo que atañe a la familia la corte nos dice en la Sentencia C-271/21<sup>4</sup> que la transferencia constituye una protección integral de la familia siendo esta una valiosa herramienta, desarrollando también características del subsidio:

*Se trata de “una prestación social, porque su finalidad no es la de retribuir directamente el trabajo-como sí lo hace el salario, sino la de subvencionar las cargas económicas del trabajador beneficiario”. Ha destacado que tiene por objetivo fundamental la protección integral de la familia” señalando que “constituye una valiosa herramienta para la consecución de los objetivos de la política social y laboral del Gobierno” puesto que contribuye a “alcanzar la universalidad de la seguridad social, en consonancia con el postulado contemplado en el artículo 48 de la Carta Política”. Ha reiterado también que “es una función pública, servida por el Estado a través de organismos intermediarios manejados por empresarios y trabajadores” y su cumplimiento adecuado compromete “el interés general de la sociedad, por los fines de equidad que persigue”. Además de lo indicado, este tribunal ha precisado que el subsidio supone “un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar” y, bajo esa perspectiva, constituye “un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que el subsidio en dinero se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento”.*

## 5. IMPACTO FISCAL

El Proyecto de Ley no genera impacto fiscal, toda vez que, su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

---

<sup>4</sup> Constitucional, C. (2021). Corte Constitucional. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/C-271-21.htm>



## 6. COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO.

Sobre la competencia constitucional y legal del Congreso para el trámite de este proyecto de Ley se tiene que el artículo 150 de la Constitución Política establece:

**“Artículo 150.** *Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:*

- a. *Interpretar, reformar y derogar las leyes.*
- b. *Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones.*
- c. *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuar, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos.*
- d. *Definir la división general del territorio con arreglo a lo previsto en esta Constitución, fijar las bases y condiciones para crear, eliminar, modificar o fusionar entidades territoriales y establecer sus competencias. (Subrayado por fuera del texto).*

En adición a que la **ley 5 de 1992. Por la cual se expide el reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, establece que:**

**Artículo 6°.** *Clases de funciones del Congreso. El Congreso de la República cumple:*

*(...) 2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.*

## 7. CONFLICTO DE INTERÉS.

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

**“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas.** *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.*



*Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.*

- a. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*
- c. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

(...)” Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M.P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Se estima que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley podría generar conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que participen en cualquier parte del proceso de desarrollo, etiquetado, publicidad y cualquier otra forma de marketing alusiva a cualidades, características o atributos ambientales de productos en los términos establecidos en el Proyecto de Ley.

Es menester señalar, que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley,



conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

## **8. CONCLUSIONES**

A través de los programas sociales con transferencias monetarias se busca cerrar una brecha y generar equidad en poblaciones vulnerables o en condiciones especiales para contribuir a la consecución de sus derechos, para el caso del programa Familias en Acción se utilizan condiciones que deben cumplir los beneficiarios para poder ser acreedores del subsidio, una de ellas es que los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años deberán acreditar la matrícula de los menores en los establecimientos educativos aprobados por el Ministerio de Educación Nacional-MEN y cumplir con la asistencia a mínimo el 80% de las clases programadas por bimestre escolar; lo que hoy en día liga directamente la transferencia a los indicadores de cobertura académica, ya que se utiliza el programa para estimular y garantizar que los menores de las familias beneficiarias tengan que acceder obligatoriamente al sistema de educación en el país, sin embargo, una problemática que salta a la vista es la de un acompañamiento real e integral por parte del acudiente al menor en lo que respecta a su proceso académico, donde por lo general, existen deficiencias significativas en estudiantes que no cuentan con un acompañamiento y que en algunos casos como consecuencia se llega a un insuficiente rendimiento escolar o en algunos casos a la repitencia del año en algunos alumnos.

Es por ello que a través de esta propuesta, se busca fortalecer el acompañamiento familiar a los estudiantes beneficiarios de transferencias monetarias a través del programa Familias en Acción agregando como condicionantes no solo la matrícula académica en el establecimiento educativo, si no también, un acompañamiento integral de los acudientes que certifique la institución educativa y que garantice unos mejores resultados académicos de esos estudiantes que tienen una condición de vulnerabilidad y que requieren de un apoyo y esfuerzo adicional en lo institucional y familiar. Estaríamos entonces viendo este mecanismo desde una óptica más integral, teniendo en cuenta tan importantes factores como lo son la cobertura y la calidad educativa del país.



## 9. PROPOSICIÓN

Con base en las anteriores consideraciones, presento ponencia positiva y solicito respetuosamente a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de Ley No. 229 de 2023 Cámara, “por medio del cual se modifica la Ley 1532 de 2012”.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'JFC', is written on a light blue background.

**JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ**  
Representante a la Cámara  
Coordinador Ponente



**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY 229  
DE 2023 CÁMARA**

**“POR MEDIO DEL SE MODIFICA LA LEY 1532 DE 2012”**

EL CONGRESO DE COLOMBIA:

**DECRETA**

**ARTÍCULO 1o.** Modifíquese el artículo 4o. de la Ley 1532 de 2012 <Artículo modificado por el artículo 4 de la Ley 1948 de 2019>, adicionándole el párrafo quinto (5°), el cual quedará así:

**ARTÍCULO 4o. BENEFICIARIOS.** Serán beneficiarios de las transferencias monetarias condicionadas del Programa Familias en Acción:

- I. Las familias en situación de pobreza y pobreza extrema, de acuerdo con los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concordancia con lo establecido en los artículos 1o, 2o y 3o de la presente ley;
- II. Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema;
- III. Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa;
- IV. Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.

**PARÁGRAFO 1o.** Las familias que cumplan con los criterios de focalización y que voluntariamente realicen el proceso de inscripción, podrán ser beneficiarias del Programa Familias en Acción.

**PARÁGRAFO 2o.** Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años perderán dicho beneficio, cuando la autoridad administrativa competente, decrete la existencia de una vulneración de derechos de los niños.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) diseñarán un procedimiento para revisar la permanencia en el programa de los beneficiarios sobre los cuales la autoridad competente decreta la existencia de vulneración de derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del Programa.



**PARÁGRAFO 3o.** Para las comunidades indígenas, la fuente de focalización serán los listados censales reportados por la autoridad del respectivo cabildo indígena ante la entidad competente. El procedimiento para la inscripción y atención diferencial de los beneficiarios de las comunidades indígenas será establecido por el Programa.

**PARÁGRAFO 4o.** Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.

**PARÁGRAFO 5o.** *Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años deberán acreditar la matrícula de los menores en los establecimientos educativos aprobados por el Ministerio de Educación Nacional-MEN y cumplir con la asistencia a mínimo el 80% de las clases programadas por bimestre escolar, de igual forma, deberán acreditar el acompañamiento responsable y continuo como acudiente a cargo del menor ante el establecimiento educativo.*

**ARTÍCULO 2.** Modifíquese el artículo 14 de la Ley 1532 de 2012 adicionándole el numeral cuarto (4°), el cual quedará así:

**ARTÍCULO 14. CONDICIONES DE SALIDA.** El programa fijará los criterios e indicadores de salida de los beneficiarios, los cuales pueden ser operativos o por cumplimiento de metas. Estos criterios deben ser establecidos dentro de un plazo no superior a los seis (6) meses siguientes a la aprobación de esta ley.

En todo caso, hasta tanto no se completen los ciclos de educación y salud iniciados con los miembros de una determinada familia beneficiada, esta no podrá ser retirada del programa, salvo que se demuestre:

1. Que exista información confiable que indique que ha mejorado la condición social y económica de la familia; este umbral será determinado por el programa Familias en Acción.
2. Se demuestre la existencia de las faltas contempladas en el párrafo 2o, artículo 4o y el artículo 7o de esta ley.
3. Que la familia beneficiaria haya suministrado información falsa para acceder al programa, o
4. Que se incumpla con alguno de los requisitos contemplados en el artículo 1° de la presente ley.



**ARTÍCULO 3.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

Atentamente,

**JUAN FELIPE CORZO ÁLVAREZ**

Representante a la Cámara

Coordinador Ponente