



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 955

Bogotá, D. C., lunes, 23 de octubre de 2017

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 175 DE 2017 CÁMARA

*por el cual la Nación honra y exalta la memoria de Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón y declara el 19 de mayo como Día Nacional de la Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La nación honra y exalta la memoria del Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón, por su incansable labor en la defensa de los derechos humanos.

Artículo 2°. Declárese el 19 de mayo como el Día Nacional de Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, en homenaje a la memoria de los defensores de derechos humanos Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón.

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de Colombia para rendir honores públicos a los defensores de derechos humanos Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón, en una ceremonia especial, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las Mesas Directivas del honorable Congreso de la República, con la presencia del señor Presidente de la República, el Ministro de Justicia y el Fiscal General de la Nación.

Artículo 4°. Copia de la presente ley será entregada a los familiares de Mario Calderón Villegas y Elsa Constanza Alvarado Chacón en nota de estilo.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su publicación.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 1. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley tiene por objeto rendir homenaje a los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de todo el país, a través del reconocimiento a la memoria de Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón, quienes entregaron su vida a esta labor y cuyo asesinato violento marcó la historia del país y de los ataques contra quienes han asumido la labor de defensa de derechos. Así mismo, el proyecto busca declarar el día 19 de mayo como el Día Nacional contra la Impunidad de los Crímenes que se Cometan contra Defensores y Defensoras, en la idea de impulsar la generación de conciencia colectiva en el país sobre la importancia de que haya investigación y sanción efectiva para las amenazas y agresiones de muy diversa índole que a diario sufren quienes defienden los derechos en el país.

#### 2. El legado de Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón

Mario Calderón Villegas nació el 13 de octubre de 1946 en Manizales. En los años sesenta se vinculó a la orden católica Compañía de Jesús. Estudió filosofía y un master en teología en la Universidad Javeriana. Luego realizó estudios en Europa en donde obtuvo un doctorado en sociología en la Escuela de Altos Estudios de París. Sus colegas y amigos “lo recuerdan como un ser sensible, libertario, que se reía de todo y de todos”<sup>1</sup>.

Por más de 15 años el Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP) fue su segunda casa, donde combinó la religión, el trabajo comunitario y la investigación social. En 1987

<sup>1</sup> Ver: <http://www.verdadabierta.com/justicia-y-paz/1765-mario-calderon-y-elsa-alvaradoinvestigadores-del-cinep>

estuvo trabajando en el Alto Sinú y San Jorge en Córdoba. En Tierralta, Córdoba, fue nombrado coordinador del programa y trabajaba con los campesinos de la región, promoviendo procesos organizativos y construyendo bibliotecas. El 1° de junio de 1989 los paramilitares asesinaron en Tierralta a su colega jesuita Sergio Restrepo Jaramillo, ante lo cual la Compañía de Jesús previendo riesgos contra su vida decidió retirarlo de la región. Así volvió a Bogotá y poco después decidió abandonar los votos sacerdotales y abrazar la vida laica. En paralelo a su trabajo en el CINEP y sus investigaciones para el Instituto de Estudios Sociales de la Universidad Javeriana, Mario se metió de lleno en la lucha ambiental, trabajando con ecologistas y campesinos en la región del Sumapaz, que definió como la “república de las aguas”. Allí, con un grupo de amigos fundaron la Asociación Reserva Natural de Suma-Paz, con proyectos de protección del ecosistema, recuperación de la memoria de la región y talleres con sus habitantes. También apoyó el trabajo en barrios de invasión de Bogotá y en la administración Antanas Mockus fue asesor cultural local del Instituto Distrital de Recreación y Deporte para la localidad de Sumapaz.

Elsa Constanza Alvarado Chacón, nació en Bogotá el 4 de diciembre de 1961. Era la hija menor de cinco hermanos del hogar de Carlos Alvarado Pantoja y Elvira Chacón. Estudió Comunicación Social en la Universidad Externado de Colombia y se especializó en Tecnología Educativa en la Universidad Javeriana. Se vinculó al equipo de comunicaciones del CINEP, del cual fue investigadora y coordinadora por varios años. Investigaba y escribía sobre los medios de comunicación, su poder y como se creaba la opinión pública. También se recuerda que “impulsó activamente la construcción de radios comunitarias, creó cineclubs con madres comunitarias y jardines infantiles, así como la generación de una agenda pública por la paz. Los amigos que dejó dicen que era una mujer despampanante, con una sonrisa que nada le borraba, a la que le encantaba cocinar y bailar salsa”<sup>2</sup>.

Así mismo, se desempeñó como docente, labor que combinó con la investigación y poco antes de su asesinato trabajó en el Ministerio de Comunicaciones donde “investigó sobre las relaciones de las audiencias con los medios e igualmente diseñó y dirigió talleres para estudiar cómo los niños se acercan a la televisión”<sup>3</sup>.

En el CINEP Mario y Elsa se conocieron, se enamoraron y decidieron iniciar vida marital. De esta unión nació su hijo Iván.

### 3. El crimen que sacudió al país

En la madrugada del lunes 19 de mayo de 1997 fueron vilmente asesinados los esposos

Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón, defensores de derechos humanos vinculados al Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP). En los mismos hechos, también fue asesinado el padre de Elsa, Carlos Alvarado, y resultó gravemente herida su madre, Elvira Chacón de Alvarado.

El ataque fue un operativo planeado en el que participaron cinco hombres fuertemente armados, vestidos con uniformes negros, que se hicieron pasar por agentes del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI) de la Fiscalía para entrar al edificio donde ellos residían en el barrio Chapinero en Bogotá. Luego de retener al portero del edificio y a un joven estudiante que salía del mismo en horas de la mañana, ingresaron súbitamente al apartamento. Tumbaron la puerta y obligaron a Mario, a Elsa y a los padres de ella, que estaban visitándolos a arrodillarse antes de dispararles con fusiles y pistolas. La madre de Elsa, una mujer de setenta años, fue herida de gravedad, pero se salvó, junto con su nieto de apenas 18 meses que logró sobrevivir gracias a que su madre alcanzó antes de morir a esconderlo dentro de un armario. Mario, Elsa y su padre, don Carlos Alvarado fallecieron.

La investigación penal iniciada condujo hacia el autor material de los hechos, el sicario Juan Carlos González Jaramillo que es hasta la fecha el único condenado por lo homicidios a 40 años de prisión. Otras dos personas de nombres Alexander Londoño y a Édward Melguizo Londoño, también fueron acusados de ser coautores del crimen, pero fueron absueltos por un juez penal especializado de Bogotá el 11 de abril de 2007 al haber dudas en las pruebas sobre su culpabilidad. Como autores intelectuales del triple homicidio, la fiscalía ha investigado también a los líderes paramilitares Salvatore Mancuso y Éver Veloza, alias “HH”. En septiembre de 2009 el ente investigador vinculó también a Diego Fernando Murillo Bejarano, alias “Don Berna”, con base en las declaraciones que entregaron alias “HH” e Ignacio de Jesús Roldán, alias “Monoleche” y que atribuían a la banda “La Terraza” participación en los homicidios.

En una audiencia de versión libre alias “HH” dijo que fue Carlos Castaño quien ordenó el crimen en junio de 1996, en una reunión realizada en la Hacienda San Nicolás, ubicada en el Noreste Antioqueño, en la que estaban también Salvatore Mancuso, alias Doble Cero y alias Don Berna, y confirmó que la ejecución estuvo a cargo de la banda “La Terraza” de Medellín que tenía sicarios que eran utilizados por Carlos Castaño para los crímenes. Hasta el momento, y a pesar de estas declaraciones, no se ha establecido oficialmente ninguna autoría intelectual de los crímenes. La acción penal contra Carlos Castaño fue archivada en diciembre de 2006 luego de que se dijera públicamente que había fallecido.

La Fiscalía General de la Nación anunció el 10 de mayo de 2017, que consideraba el caso como un crimen de lesa humanidad, teniendo

<sup>2</sup> Ibídem.

<sup>3</sup> Ibídem.

en cuenta la significación del mismo y que no constituyó un hecho aislado. Por el contrario, se ha dicho que parece guardar estrecha relación con otros asesinatos que tuvieron lugar en esos años, especialmente los de Jaime Garzón, Eduardo Umaña Mendoza y Jesús María Valle, también asiduos defensores de los derechos humanos. En el Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia de 1997, se advirtió que los ataques contra defensores de derechos humanos aumentaron considerablemente en ese año y se señala que *“más de 20 miembros y dirigentes de diferentes organizaciones de defensa de los derechos humanos fueron ejecutados. Otros fueron víctimas de desaparición forzada, de amenazas y hostigamientos que les obligaron al desplazamiento o al exilio”*. Dicho informe alude también al repudio que la comunidad internacional expresó ante el grave atentado contra los dos miembros del CINEP, Mario Calderón y su esposa Elsa Constanza Alvarado.<sup>4</sup>

El 19 de mayo, día en que se conmemora el luctuoso hecho, se ha convertido en un hito importante en la tarea de organizaciones de la sociedad civil que impulsan los derechos integrales de las víctimas del conflicto armado y demandan acciones concretas y efectivas del Estado en aras a identificar, investigar y sancionar a los responsables de los asesinatos de líderes sociales y defensores y defensoras de los derechos humanos.

#### **4. La labor de los defensores y defensoras de derechos humanos**

La defensa de los derechos humanos es la garantía de una sociedad democrática en la que el servicio público es el principio que guía el funcionamiento de los países. Todas las instituciones estatales están orientadas a garantizar esos derechos y, por consiguiente, su defensa es un deber que los ciudadanos tienen la obligación de exigir a sus dirigentes por encima de cualquier otra consideración. Esta es la labor que se han fijado los defensores de derechos humanos en Colombia y en el mundo.

La tradición jurídica mundial acepta que la defensa de tales derechos tiene prioridad sobre todas las demás acciones legales y legítimas y que su violación sistemática constituye un crimen de lesa humanidad. La Declaración de Naciones Unidas sobre defensores de derechos humanos ofrece una definición amplia que quienes desempeñan esta labor a quienes define como aquellas personas que individual o colectivamente

se dedican a promover y procurar la protección y realización de los derechos y libertades fundamentales de un individuo o un grupo a nivel nacional e internacional. Estas personas se dedican a actuar frente a ámbitos diversos como el derecho a la vida, la alimentación, una vivienda digna, a un ambiente sano, la no discriminación y en fin en los diversos temas que se refieren a los derechos humanos en el mundo.

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos también se ha reconocido la importancia de las y los defensores de derechos humanos al indicar que *“son personas que promueven o procuran de cualquier forma la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales.*

La Constitución Política colombiana reconoce el derecho de toda persona a participar en la vida pública a través del ejercicio de funciones de liderazgo y promoción de los derechos humanos a partir de la consagración de los derechos a la libertad de expresión (artículo 20.1), de los derechos de reunión y asociación (artículos 37 y 38) y establece igualmente el deber de defender y difundir los derechos como fundamento de la convivencia pacífica (artículo 95). De igual manera, diversos instrumentos internacionales y regionales de protección de los derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad, y que por lo tanto, gozan de la misma jerarquía normativa que la Constitución, refuerzan el derecho de participación ciudadana a través de la defensa y protección de los derechos humanos.

Pese a ello, la situación de defensoras y defensores de derechos humanos en Colombia tal como lo han reconocido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Relatora Especial para Defensoras de Derechos Humanos, como también lo ha manifestado la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia (OACNUDH) se caracteriza por la sistemática persecución y estigmatización a quienes ejercen esta labor. Además, esta labor en Colombia se desarrolla en medio del conflicto social y armado, con sus manifestaciones particulares en cada región del país y los efectos desproporcionados y diferenciados que produce en la vida de las mujeres. De otro lado, la militarización de la sociedad es un factor generador de violencia en general, y de agresiones en particular contra los defensores y las defensoras. El último informe de Global Witness comprobó que Colombia es el segundo país más peligroso del mundo para defender los derechos ambientales de las comunidades.

Por ello, aun en medio del escenario de construcción de paz al cual estamos asistiendo y pese a los múltiples esfuerzos hechos en el país, la labor de los defensores de derechos humanos sigue teniendo graves riesgos.

<sup>4</sup> Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 54 periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1998/16. 9 de marzo de 1998. Párr. 113. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/acdh/E-CN-4-1998-16.html>

### 5. La impunidad en Colombia frente a los crímenes contra defensores y defensoras

La base de datos del Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política del Cinep desde el 2 de febrero de 2001 hasta el 7 de mayo de 2017, ha recopilado 554 casos contra defensores de derechos humanos. De estos, 242 tienen como responsables a grupos paramilitares; 47 al Ejército Nacional; 62 a la Policía Nacional; 6 a las Farc; 9 a la Fiscalía; 1 al ELN; 164 cometidas por grupo armado no identificado; 6 por Fuerzas Militares; 6 Sijín; 4 el CTI; 3 el DAS; 2 la Armada; 2 Dijín y 2 Combatientes.

Por otro lado, en el Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia da cuenta de que en el 2016 la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos continuó siendo motivo de preocupación ya que se produjeron 59 homicidios, 44 ataques, 210 amenazas y 72 violaciones a los derechos a la privacidad y a la propiedad, para un total 389 tipos de ataques en contra de estas personas<sup>5</sup>. En el 2017 hasta mayo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos había registrado 41 denuncias de homicidios de las que ha verificado.

Así mismo, en el Informe Especial de Riesgo de la Defensoría del Pueblo titulado: “Violencia y amenazas contra los líderes sociales y defensores de derechos Humanos” se da cuenta de al menos 156 homicidios, 33 atentados y 5 desapariciones forzadas contra líderes y defensores de derechos humanos, durante el periodo comprendido entre el 1° de enero de 2016 y el 1° de marzo de 2017, ratificando la grave situación de riesgo en la que se encuentran los defensores de derechos humanos y movimientos sociales, aun en el marco de implementación del Acuerdo Final suscrito entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.<sup>6</sup>

De otro lado, entre enero y junio de 2017 el Sistema de Información sobre Agresiones contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Colombia del Programa Somos Defensores registró un total de 335 agresiones individuales contra defensores(as) discriminados en 225 amenazas, 51 asesinatos, 32 atentados, 18 detenciones arbitrarias y 9 casos de judicialización. El incremento en agresiones contra defensores y defensoras de derechos humanos durante el primer semestre de 2017, frente al mismo periodo de 2016, fue del 6%, pasando de 314 a 335. De estas 335 agresiones, el 76% fueron contra defensores y el 24% contra defensoras.<sup>7</sup>

También las cifras de la institucionalidad dan cuenta de la gravedad de la situación. Datos de la Presidencia de la República indican que sólo entre el 1° de enero y el 31 de diciembre de 2016 se conocieron:

*“125 presuntas amenazas a defensores de derechos humanos, líderes sociales, activistas, integrantes de movimientos políticos, víctimas del conflicto armado, reclamante de tierras, líderes LGTBI, sindicalistas entre otros.*

*38 presuntas amenazas colectivas que hacen referencia a panfletos donde mencionan varias personas u organizaciones.*

*9 presuntos atentados contra líderes sociales, reclamantes de tierras, sindicalistas y personas de movimientos políticos.*

*2 casos de presuntas detenciones ilegales y 2 casos de seguimientos*

*1 caso de desaparición forzada y 1 presunto caso de robo de información”.*

Para el año 2017, la Consejería Presidencial también ha registrado en su bitácora de casos de presunta agresiones contra defensores de derechos humanos y líderes sociales hasta 2 de agosto de 2017, un total de 131 casos que corresponden a: 60 casos de amenazas, 45 de homicidios, 6 atentados, 3 detenciones ilegales, 1 caso de hurto de información, 1 caso de seguimiento y 1 caso de desaparición.

Lo anterior da cuenta del panorama nacional, a lo cual se suma el hecho de que la mayoría de estos casos están en la impunidad, por la ineficiencia de los organismos de investigación del Estado para la persecución y judicialización de los responsables.

Frente a esto vale la pena traer a colación el pronunciamiento del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos, que en su informe publicado en enero de 2017 se refiere a la importancia de mantener la lucha contra la impunidad y las represalias y entre sus recomendación invita a: *“Reconocer públicamente la labor de los defensores y apoyar públicamente sus actividades mediante campañas e intervenciones concretas de comunicación e información”* y *“Desarrollar medidas de carácter holístico para proteger a los defensores sobre la base de los siete principios que se recogen en su informe de marzo de 2016 al Consejo de Derechos Humanos”*.<sup>8</sup>

Igualmente el Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los DDHH contiene entre sus recomendaciones una para que *“el Ministerio del Interior, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, la Unidad Nacional de Protección y las autoridades*

*mosdefensores.org/index.php/publicaciones/informes-siaddhh/146-aguzate*

<sup>8</sup> Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos (Documento A/HRC/34/52) Ginebra, 3 de marzo de 2017.

<sup>5</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, Informe Anual párr. 54. Documento A/HRC/34/3/Add.3. Disponible en: <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/altocomisionado/informes.php3?cod=20&cat=11>

<sup>6</sup> Datos tomados de la exposición de motivos del Decreto 898 del 29 de mayo de 2017.

<sup>7</sup> Ver Informe Agúzate, enero a junio de 2017 del Programa Somos Defensores. Disponible en: <https://so->



Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, fueron designados para rendir informe de ponencia, los honorables Senadores Jorge Iván Ospina (Coordinador Ponente), Édinson Delgado y Antonio José Correa.

Los ponentes rindieron informe de ponencia para primer debate, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1143 de 2016 y discutido y aprobado el día 18 de abril de 2017 en sesión ordinaria de la Comisión Séptima del Senado.

Posteriormente la ponencia para segundo debate fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 488 de 2017 y discutido y aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República el día 16 de agosto de 2017.

Esta iniciativa legislativa hizo su tránsito a la Honorable Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, recibiendo el número 120 de 2017 y siendo designados ponentes los honorables Representantes Óscar Ospina Quintero (Coordinador Ponente) y Cristóbal Rodríguez Hernández.

## **2. Objeto del proyecto**

El proyecto de ley busca estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema y mejorar los factores de movilidad social por medio del Programa Familias en Acción. Para esto se propone incluir en la Ley 1532 de 2012 cambios en los siguientes aspectos:

### **1. Educación superior**

En el 2015, 157.739 jóvenes beneficiarios de Más Familias en Acción culminaron su ciclo en educación básica y media (DPS, 2016). El proyecto de ley busca que estos 157 mil estudiantes que completaron su bachillerato de manera satisfactoria, de acuerdo a los criterios de priorización que fije el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, tengan acceso preferente a programas en instituciones de educación superior.

### **2. Formación para el trabajo de las madres y padres los titulares de programa**

Los titulares del programa y miembros promovidos de Familias en Acción gozarán de acceso preferente para los programas de formación para adultos realizados por el Gobierno. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de las titulares de las familias beneficiarias.

### **3. Prevención del embarazo en la adolescencia**

En el marco de Más Familias en Acción, el Ministerio de Educación Nacional, ICBF, y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social garantizarán el diseño,

implementación y articulación de acciones, planes y programas de prevención del embarazo en la adolescencia.

### **4. Educación básica y media**

El programa garantizará el subsidio para estudiantes en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, de acuerdo al diseño vigente del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS).

### **5. Cobertura y priorización geográfica del programa**

El proyecto de ley garantizará la focalización en la zona rural para el programa Más Familias en Acción. Lo cual implica que los nuevos cupos asignados dentro del programa irán destinados prioritariamente con el siguiente orden: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales.

### **6. Competencias ciudadanas y comunitarias**

El Programa Más Familias en Acción garantizará el componente de Competencias ciudadanas y comunitarias para sus beneficiarios. Estas competencias son un conjunto de actividades que impulsa las capacidades individuales y colectivas de las familias beneficiarias. Se enfoca principalmente en materia de educación sexual y reproductiva, educación nutricional, formación financiera y laboral para las familias pertenecientes a Más Familias en Acción.

### **7. Beneficiarios**

Actualmente los beneficiarios de Más Familias en Acción son: las familias que se encuentren en pobreza, según los criterios establecidos por el Gobierno nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas que cumplan los criterios establecidos por el Ministerio del Interior y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Proponemos un nuevo enfoque de focalización donde Los beneficiarios del programa serán las familias clasificadas como en situación de pobreza y pobreza extrema según los criterios de focalización del Departamento Administrativos para la Prosperidad Social.

### **8. Tipos de transferencias monetarias**

El proyecto de ley propone que cada año el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reajusten el monto de las transferencias de acuerdo con el marco fiscal de mediano plazo del país. En todo caso, el valor de la transferencia monetaria no podrá disminuir frente a la vigencia del año inmediatamente anterior.

### **9. Seguimiento a familias beneficiarias que incumplen condiciones**

El proyecto de ley busca que Más Familias en Acción realice seguimiento a las familias

beneficiarias que incumplen las condiciones establecidas por el programa. Esto, con el fin de realizar acciones de mitigación pertinentes y de entender las causas que originan dicho incumplimiento.

### 10. Competencias entidades territoriales

El proyecto de ley busca corresponsabilizar a las administraciones municipales, departamentales y gobernaciones del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

### 3. Explicación del proyecto de ley

#### a) Contexto del Programa Más Familias en Acción

Más Familias en Acción (MFA), antes llamado Familias en Acción, es un programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) dirigido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), que busca contribuir a la superación y prevención de la pobreza y la formación de capital humano por medio de la creación de incentivos para la permanencia en la educación y mejora en la nutrición de la población pobre y vulnerable (DPS, 2013; 2014).

#### i. Alcance

El desarrollo del programa se realizó en tres fases. La primera, se dio del año 2000 al 2006, con una cobertura de 848 municipios atendiendo a 700 mil familias, 83% del nivel 1 del Sisbén y 17% en situación de desplazamiento, principalmente en el área rural. La segunda fase fue del 2007 al 2012, donde se amplió la cobertura a familias urbanas, la población indígena y centros urbanos, atendiendo a 2,8 millones de familias beneficiadas (62% en municipios rurales y 38% en medianas y grandes ciudades). La fase actual empezó luego de la aprobación de la Ley 1532 de 2012, que convierte a Familias en Acción una política de Estado. En la Tabla 1 se observa la focalización por fase, los recursos invertidos y las familias beneficiarias en cada una de ellas.

**Tabla 1. Fases FAMILIAS EN ACCIÓN**

Fase	Familias Beneficiadas	Dinero invertido	Focalización
2000-2006	700 mil (83% nivel 1 Sisbén y 17% situación de desplazamiento)	ND	Población en condición de pobreza rural Población en condición de desplazamiento.
2007-2012	2,8 millones (62% municipios rurales y 38% de medianas y grandes ciudades)	\$4.082.591 (2010-2012)	Ampliación de familias rurales Población indígena Inclusión de centros urbanos

Fase	Familias Beneficiadas	Dinero invertido	Focalización
2013-Hoy	2,6 millones (Todos los municipios del país)	\$6.199.081 (2013-2016)	Población en Red Unidos Población en el Registro Único de Víctimas Asignación puntaje Sisbén III, según desagregación geográfica.

Fuente: Elaboración propia con datos DPS (2016).

El programa hace una focalización geográfica en tres etapas: i) caracterizar a los municipios de conformidad con los criterios de urbanización y pobreza; ii) seleccionar a los municipios según sus características establecidas; iii) diferenciar montos de los incentivos a otorgar, según grupos de municipios de intervención. En la Tabla 2 se muestra la clasificación por municipios.

**Tabla 2. Clasificación municipal de MFA**

Grupo Municipal	Municipios
1	Bogotá
2	Armenia, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Florencia, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Neiva, Pasto, Pereira, Popayán, San Andrés, Santa Marta, Sincelejo, Tunja, Valledupar y Villavicencio.
3	Municipios con incidencia de pobreza por IPM inferior al 70% (según datos censo 2005).
4	Municipios con incidencia de pobreza por IPM del 70% o superior (según datos censo 2005).

Fuente: DPS (2016).

Luego de la focalización geográfica, la población atendida por el programa es focalizada por cuatro grupos poblacionales. El primero es por el puntaje del Sisbén III según la desagregación geográfica (Ver Tabla 3); el segundo, es si la familia hace parte de la Red Unidos; el tercero es si se identifica en el Registro Único de Víctimas (RUV) y el cuarto, si hace parte de los listados de población indígena otorgados por el Ministerio del Interior.

**Tabla 3. Áreas de desagregación del Sisbén**

Desagregación geográfica	Puntaje – Sisbén III
Área 1. Principales ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	0-30.56
Área 2. Resto Urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y zona rural dispersa de las 14 ciudades.	0-32.20
Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades.	0-29.03

Fuente: DPS (2016).

## ii. Incentivos

El programa entrega dos tipos de incentivos a familias en situación de desplazamiento, familias indígenas y familias en situación de pobreza y pobreza extrema con hijos menores de 18 años. Un subsidio en educación, que busca incentivar la permanencia escolar de los beneficiarios y otro en salud y nutrición que busca mejorar la salud de los menores durante la etapa crítica de crecimiento.

El subsidio de educación se otorga a las familias con Niños, Niñas y Adolescentes –NNA– entre 7 y 18 años de edad (se entrega un incentivo por cada NNA y se otorga a máximo 3 beneficiarios por familia), condicionado a la asistencia del 80% de las clases y la no pérdida de más de dos años escolares. La transferencia se entrega cada dos meses (5 veces al año), menos en el período de vacaciones escolares. “En caso de que uno de los beneficiarios tenga 18 o 19 años de edad, debe estar cursando mínimo 10° grado, y si tiene 20 años grado 11<sup>o</sup>” (DPS, 2016).

El subsidio de salud y nutrición es otorgado a las familias con niñas y/o niños entre los 0 y 6 años de edad condicionado a controles de crecimiento y desarrollo cada dos meses (6 veces al año). Es importante aclarar que el monto del subsidio es diferenciado entre las zonas rurales y las zonas urbanas del país. En la tabla 4 se observan los montos asignados para cada subsidio según las características.

**Tabla 4. Valores de las transferencias bimestrales de salud y educación de acuerdo al grupo municipal 2015**

Grupo Municipal	Salud(\$)	Educación (\$)				
		Niños de (0-7 años)	Preescolar (grado transición)	Básica Primaria (grados 1-5)	Básica Secundaria (grados 6-8)	Básica Secundaria (grado 9°) y Media (grado 10°)
1	63.525	0	0	26.475	31.775	47.650
2	63.525	21.175	10.600	26.475	31.775	47.650
3	63.525	21.175	15.900	31.775	37.050	52.950
4	74.100	21.175	15.900	31.775	42.350	58.225

Nota: Las cantidades están expresadas en pesos colombianos.

Fuente: DPS (2015).

Los NNA en condición de discapacidad deben: i) ser miembros participantes del programa MFA, ii) estar vinculados e identificados con discapacidad registrada en el Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media (SIMAT), iii) estar inscritos en el registro de Localización y Caracterización de la Población con Discapacidad (PLPCD) (DPS, 2016). Los montos que reciben son los indicados en la tabla 4.

### b) Problemática que resuelve el proyecto de ley

#### 3.2.1. Ampliar miembros de las familias vinculadas a MFA que son impactados directamente por el programa

La evidencia internacional muestra a partir de las experiencias de México y Chile, los programas de transferencias monetarias han pasado de brindar

un servicio solo a menores de edad, a uno de atención integral a los miembros de las familias beneficiarias de dichas transferencias. En Chile, se incluye dentro del programa de transferencias monetarias condicionadas al adulto mayor, madres de familia, y menores de edad en situación de vulnerabilidad y jóvenes mayores de 24 años (CEPAL, 2016). En México las transferencias otorgadas por el programa también van dirigidas al adulto mayor, madres de familias, niños, niñas y adolescentes (Cecchini & Madariaga, 2011).

En Colombia, la atención que da Más Familias en Acción está limitada a otorgar subsidio de educación y nutrición únicamente a hogares con niñas, niños y adolescentes. El subsidio de nutrición va dirigido a mejorar la salud de menores de 7 años, mientras que el subsidio de educación busca mejorar la asistencia escolar y disminuir el riesgo de deserción a los estudiantes menores de 18 años.

El presente proyecto de ley, permite que los titulares del programa y los jóvenes graduados del colegio en transición de ingreso a educación superior, tengan acceso preferente a los programas que brinda el Estado.

#### 3.2.2. Formación y desarrollo de los titulares del programa

Para que exista movilidad social en un país, las características de los padres juegan un papel fundamental en determinar las variables de resultado educativas de los hijos (Tenjo y Bernal, 2004 en Bedoya, García, Rodríguez & Sánchez, 2015). Tenjo y Bernal (2004), encuentran que la educación relativa de los hijos está relacionada con la educación relativa de los padres, y específicamente que los logros educativos de la madre determinan directamente los logros educativos de sus hijos.

En Colombia, Bernal et al (2009), muestra que las mujeres sin educación no solo tienden a tener más hijos que las mujeres educadas, sino que terminan teniendo más hijos que los deseados. Esto significa que existe un efecto entre los logros educativos de las madres sobre el nivel educativo que sus hijos alcanzarán (Bedoya et al., 2015). Por esto es importante la creación de estrategias de superación de pobreza para los padres de familias beneficiarios del programa.

Con este proyecto de ley se quiere adelantar un paso adicional a la formación de los titulares de MFA, como principales responsables de la familia. Villa (2012), muestra en su estudio en el cual analiza las transferencias monetarias condicionadas y el mercado laboral, que Familias en Acción aumenta la probabilidad de tener un empleo formal entre las mujeres adultas beneficiarias, comparado con mujeres no beneficiarias y que no hay efecto para los hombres adultos (Barrientos & J., 2012). Por esto es importante implementar un componente de educación para los titulares beneficiarios de Más Familias en Acción.

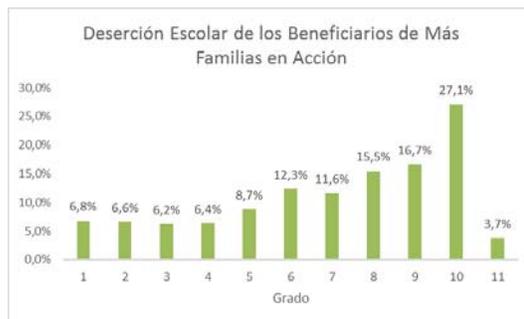
Actualmente, el programa cuenta con un registro de 2.476.116 familias atendidas, de las cuales 2.228.504 tienen a una madre como titular del núcleo familiar, es decir el 89,9% de los titulares son mujeres, de las cuales el 29,32% son menores de 30 años (DPS, 2016). Adicionalmente, sabemos que el 43,86% de las titulares beneficiarias de Más Familias en Acción presentan como último nivel alcanzado en educación la primaria. Esto genera una alerta importante y un espacio de oportunidad, para brindarles herramientas a las familias para superar la pobreza y la pobreza extrema.

Por esto, el proyecto de ley busca que los titulares del programa tengan acceso preferente a programas de formación para adultos, educación, emprendimiento y empleabilidad brindados por el Gobierno.

### 3.2.3. Garantizar acceso preferente a programas de educación superior

Según el artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, “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 mayor deserción en educación básica y media entre los beneficiarios del programa Más Familias en Acción se ve en el grado décimo. Este proyecto de ley busca que los estudiantes tengan incentivos para permanecer en el sistema educativo y alcanzar sus estudios en educación superior.



Fuente: DPS, 2016.

En el 2015, 157.739 jóvenes beneficiarios de Más Familias en Acción culminaron su ciclo en educación básica y media (DPS, 2016). El presente proyecto de ley busca que estos 157 mil estudiantes que completaron su bachillerato de manera satisfactoria, tengan **acceso preferente** a programas de educación superior. Más Familias en Acción garantizará a los jóvenes beneficiarios un programa para este fin y/o acceso preferente a los programas estatales y gubernamentales que cumplan con el mismo objetivo.

Por ejemplo, el programa Jóvenes en Acción, demandaría que los cupos nuevos otorgados se destinaran prioritariamente a los beneficiarios de Más Familias en Acción. Actualmente, solo el 9,4% de los beneficiarios de Jóvenes en Acción,

fueron antiguos beneficiarios de Más Familias en Acción. Con este proyecto de ley se pretende que esta cifra aumente, no solo para Jóvenes en Acción, sino para otros programas que cumplan con el propósito de permitir acceso y permanencia en la educación superior de los beneficiarios de Más Familias en Acción.

Esta propuesta busca garantizar el tránsito del colegio a la educación superior y garantizar una formación para el trabajo de los jóvenes.

### 3.2.4. Focalización del programa

El Programa Más Familias en Acción actualmente beneficia a tres tipos de población: la población en pobreza y pobreza extrema según lo establecido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, las familias en situación de desplazamiento y las familias indígenas y afrodescendientes bajo los criterios del Ministerio del Interior. Proponemos en el proyecto de ley una modificación en la focalización, donde los beneficiarios sean solo las familias en situación de pobreza y pobreza extrema según lo establecido por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con priorización a las familias en situación de desplazamiento, indígenas y/o afrodescendientes que cumplan con esta condición. Con esto se busca que la población atendida por Más Familias en Acción sea efectivamente la más vulnerable de todas.

### 3.2.5. Prevención del embarazo en la adolescencia

La mujer embarazada es sujeto de especial protección en la Constitución Política de Colombia.

**Artículo 43.** *La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.*

### Según la Sentencia C-507 de 2004

*El derecho de las mujeres adolescentes a que se les garantice un desarrollo libre, armónico e integral y a gozar el pleno ejercicio de sus derechos es sometido a un grado de afectación alta cuando se casan precozmente, en especial en los casos en que además tienen lugar embarazos prematuros. En los matrimonios precoces la mujer adolescente suele asumir cargas y responsabilidades que transforman su vida radicalmente, no solo en los meses y años siguientes al matrimonio, sino a lo largo de toda su existencia, especialmente si se tiene hijos a tan corta edad. Las niñas que se casan a edades tempranas truncan su desarrollo educativo, social y económico, deben encarar el mundo de la adultez antes de tiempo, con inexperiencia y con grave incidencia sobre su*

*desarrollo individual. Además, los embarazos a temprana edad suelen tener lugar en los matrimonios precoces, también pueden afectar su salud y la de sus futuros hijos.*

#### **Sentencia C-543 de 2010**

*La Constitución de 1991 contempló una amplia protección constitucional a favor de la mujer embarazada, de la madre trabajadora—antes y después del parto— así como de la niñez. Esto, como consecuencia de un conjunto de objetivos sentados de manera expresa en la misma Carta Política, entre los cuales, ocupan lugar preeminente: (i) el logro efectivo de la igualdad entre los géneros (artículo 43 C. P.); (ii) la protección de la vida (artículos 2º, 11, 44); (iii) el amparo de la familia como institución básica de la sociedad (artículos 5º y 42 C. P.); (iv) la garantía de los derechos de la madre en cuanto a una manera eficaz para garantizar también la protección de los derechos de las niñas y de los niños, derechos estos, que por orden del artículo 44 superior deben ampararse de modo prevalente. En esta misma línea de pensamiento, sobresale el mandato contemplado en el artículo 43 superior que ordena al Estado conferir a la mujer durante el embarazo y después del parto, especial asistencia y protección así como manda otorgarle subsidio alimentario en el caso en que ella se encuentre desempleada o desamparada.*

El embarazo adolescente tiene altas repercusiones sobre la movilidad social de las mujeres y sus hijos (Peña et al, 2014). Las consecuencias de ser madre adolescente se relacionan con un “menor nivel de escolaridad, probabilidad menor en 19% de participar en el mercado laboral, mayor número de hijos y también una alta probabilidad de casarse más de una vez” (Núñez y Cuesta, 2006 en Galindo 2011). Igualmente, está demostrado que existe relación entre la incidencia en el embarazo adolescente con la condición socioeconómica de los hogares y al acceso a educación sexual (Galindo, 2011; Profamilia, 2011 en Peña et al. 2014).

En Colombia, la tasa de embarazo adolescente aumentó en la década de los noventa, a diferencia de otros países de la región donde disminuyó (Bernal & Camacho, 2014). Según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud (ENDS 2010), el 19,5% de las adolescentes entre 15 y 19 años han estado alguna vez embarazadas. Es decir que una de cada cinco adolescentes entre los 15 y 19 años es madre o estuvo embarazada. En la zona rural el panorama es peor, la tasa de embarazo adolescente alcanza hasta un 26%, en comparación con un 17% de la zona urbana. Igualmente existe una diferencia muy marcada dependiendo del estatus socioeconómico de las personas. La tasa de embarazo adolescente es mayor para los quintiles más bajos y menor en los más altos (Galindo, 2011). Según los datos de la ENDS (2010), el quintil más bajo presenta una tasa de embarazo adolescente del 29,9%, mientras el quintil más alto tiene una tasa de 9,1%.

Un estudio de Cortés, Gallego y Maldonado (2015), muestra que el efecto de los programas de transferencias monetarias condicionadas para educación, la disminución del embarazo adolescente depende de los límites y condiciones que se establecen por el programa. Para el caso de Bogotá el programa *Subsidio Educativo* ata la renovación de la transferencia a cumplir un mínimo de asistencia diaria por parte del estudiante. Esto lleva a que la reducción en el embarazo en la adolescencia de este programa sea mayor en comparación con el programa *Más Familias en Acción*.

Actualmente, la tasa de embarazo adolescente de las beneficiarias entre 10 y 19 años de Más Familias en Acción es del 20,44% (DPS, 2016). El mayor número de casos de embarazo en la adolescencia se encuentra entre los 17 y 19 años de edad. Para disminuir esta tasa, proponemos la implementación de una estrategia de prevención del embarazo en la adolescencia, dentro del marco de Más Familias en Acción. El Ministerio de Salud y Protección Social coordinará dicha estrategia, que le otorgará al Ministerio de Educación Nacional, el ICBF y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la creación de una estrategia focalizada en prevención y reducción del embarazo en la adolescencia de los beneficiarios de Más Familias en Acción. Las acciones, planes y programas de la estrategia deberán incorporar como mínimo:

- i) La formación de competencias para la toma de decisiones informadas,
- ii) El desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de niños, niñas y adolescentes donde se promuevan los beneficios de la culminación del ciclo educativo,
- iii) La reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo, y
- iv) El estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

Igualmente, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación.

#### **3.2.6. Competencias ciudadanas y comunitarias**

Actualmente Más Familias en Acción cuenta con un programa de formación para la vida llamado Bienestar Comunitario que busca dar herramientas a los beneficiarios para salir de la pobreza. Bienestar Comunitario permite la capacitación para la formalización financiera de las mujeres, educación sexual y reproductiva para

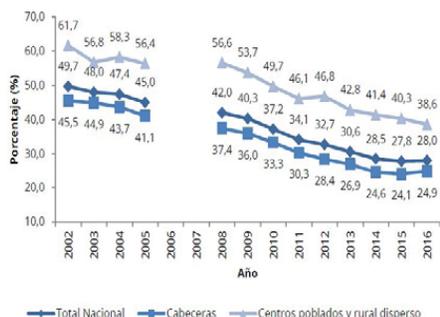
las familias y la oportunidad para que las familias adquieran alimentos de mejor calidad para crear un balance nutricional apropiado (Núñez, 2011; UT Econometría & SEI, 2012).

En el presente proyecto de ley se busca que Más Familias en Acción garantice este componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias para sus beneficiarios. Donde se garantizará de manera progresiva la educación sexual, educación nutricional y formación financiera. Con esto, se busca mejorar la integralidad de los servicios brindados por Más Familias en Acción. Especialmente, se incorpora la actuación de entidades como el Ministerio de Educación, SENA e ICBF como actores que implementarán el programa bajo la coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

**3.2.7. Cobertura y focalización geográfica del programa**

Proponemos que Más Familias en Acción garantice la focalización en la zona rural. Lo cual implica que los nuevos cupos asignados dentro del programa irán destinados según la siguiente priorización: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales, y iii) zonas urbanas cabeceras.

**Gráfico 1. Incidencia de la Pobreza por Dominio 2002-2016**



Fuente: DNP, 2016.

En las gráficas anteriores se muestra que la pobreza multidimensional y monetaria en Colombia, ha sido mayor en las zonas rurales en comparación con las zonas urbanas para todos los años en el período comprendido entre el 2002 y 2016.

**3.2.8. Seguimiento a familias beneficiarias que incumplen condiciones**

Actualmente, Más Familias en Acción no tiene un seguimiento específico de los beneficiarios que incumplen con las condiciones del programa. En el proyecto de ley se busca establecer este seguimiento obligatorio, con el fin de verificar las causas que llevan a dicho incumplimiento y establecer acciones de mitigación pertinentes.

**3.2.9. Competencias entidades territoriales**

Actualmente, Más Familias en Acción no asigna competencias específicas a las entidades territoriales. Esto lleva a que la implementación del programa no venga directamente desde la

región, causando problemas de información en su implementación. El proyecto de ley busca corresponsabilizar a las administraciones municipales, departamento y gobernaciones del funcionamiento del programa los municipios o corregimientos departamentales.

**4. Contexto internacional**

Los programas de transferencia monetaria condicionada se implementan en toda América Latina desde la década de los noventa. Estos programas se caracterizan por “entrega de recursos monetarios y no monetarios a familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini & Madariaga, 2011). A continuación, se explican brevemente las características de los programas de Chile y México que han servido como ejemplo en América Latina.

**4.1. Chile**

Generalidades	<p>En Chile, el primer programa de transferencias monetarias condicionadas se llamó Chile Solidario. Este nació en el 2002 como un programa que atiende a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad. “En términos más específicos, se trata de una estructura que pretende articular al conjunto de la oferta pública que pretende articular al conjunto de la oferta pública en torno a sus beneficiarios. Desde abril de 2011, se incorporan nuevos componentes focalizados para las familias en extrema pobreza a través del Programa de Bonificación al Ingreso Ético Familiar (Asignación Social)” (CEPAL, 2016).</p> <p>El Programa de Ingreso Ético Familiar (IEF) va dirigido para todos los miembros de una familia. Se asigna la transferencia de acuerdo al reconocimiento de logros y el cumplimiento de deberes, en áreas de salud, educación y trabajo. Existen tres tipos de bonos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bono de dignidad: está compuesto por el Bono de Base Familiar y el Bono de Protección que se asigna a las familias que hacen parte del IEF. Según condicionalidades asignadas por el Ministerio de Desarrollo Social.</li> <li>2. Bono por deberes: dirigido a familias con menores de 18 años, que está conformado por el Bono de Control de Niño Sano y por el Bono de Alimentación Escolar.</li> <li>3. Bono por logros: dirigido al 30% de la población muy vulnerable que logren desempeños en distintas áreas. Incluye el Bono por Logros Escolares y Bono al Trabajo de la Mujer (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).</li> </ol>
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Personas en pobreza extrema o vulnerabilidad que se mide por medio de la Comprobación de medios indirecta (índice de calidad de vida).</li> <li>- Tener 65 o más años de edad, vivir solo o con una persona y estar en situación de pobreza o vulnerabilidad.</li> <li>- Encontrarse en situación de calle.</li> <li>- Ser menor de edad cuyo adulto significativo se encuentre privado de libertad. En ese caso, sus cuidadores también pueden ser beneficiarios del Ingreso Ético Familiar.</li> </ul>
Condiciones de Salida	<p>Esquema de graduación con límite de tiempo y transferencias decrecientes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duración apoyo familiar= 2 años.</li> <li>- Duración máxima transferencias= 5 años.</li> </ul>

Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley 19.949 de 2008; establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”.</li> <li>– Decreto número 29 (2011): aprueba reglamento que establece normas para la implementación del programa “bonificación al ingreso ético familiar”.</li> <li>– Ley 2059517-05-2012: crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.</li> </ul>
--------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

#### 4.2 México

Generalidades	El Programa <i>Oportunidades</i> en México es el programa de transferencias monetarias condicionadas más antiguo y establecido en el mundo. Nació en 1997 bajo el nombre de <i>Progresá</i> y buscaba principalmente ser un programa de apoyo en alimentación, educación y salud para la población en situación de pobreza. En un principio operaba exclusivamente en las zonas rurales del país, hoy en día se implementa a nivel nacional. Este programa ofrece las transferencias monetarias condicionadas al hogar en conjunto “a través del apoyo alimentario, el apoyo energético y el apoyo alimentario Vivir Mejor, mientras que el apoyo educativo Jóvenes con Oportunidades y el apoyo al adulto mayor se destinan a niños que cursan educación primaria, secundaria y media superior, jóvenes en los últimos años de educación media-superior y adultos mayores, respectivamente”. (Cecchini & Madariaga, 2011).
Focalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geográfica (utilizando el índice de rezago social),</li> <li>– Comunitaria,</li> <li>– Prueba de medios que se aplica en municipalidades en condiciones de alta pobreza.</li> </ul>
Condiciones de salida	“Esquema Diferenciado de Apoyos (EDA): Familias son recertificadas al sexto año de recibir los apoyos y pasadas al EDA, en que continúan percibiendo apoyos (salvo el apoyo alimentario y educativo para niños/as en educación primaria) por otros seis años en que egresan del programa. A partir de 2012, se incluye un nuevo criterio de selección de localidades con un bajo Índice de Rezagó Social (IRS) que serán recertificadas cada 5 años. Se precisó también la temporalidad de las familias que transiten al EDA, con base en los integrantes de 12 a 21 años de edad” (CEPAL, 2016).
Normatividad	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ley General de Desarrollo Social de 2004: Busca garantizar los derechos sociales de los mexicanos (SEDESOL, 2014).</li> <li>– Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica (marzo 2002) (SEDESOL, 2014).</li> </ul>

La bibliografía utilizada para la elaboración del proyecto de ley, la ponencia para primer, segundo y tercer debate, se encuentra relacionada en la siguiente nota al pie<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Angulo, R. (2016). Cuatro lecciones aprendidas con la implementación del programa de transferencias mone-

#### 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del	<b>Artículo 1°. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto apoyar la culminación del ciclo de educación básica y media, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres promovidos del

tarias condicionadas de Colombia. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Barrientos, A., & J., V. (2012). Antipoverty transfers and labour force participation effects. Washington D. C: Brooks World Poverty Institute.

Bedoya, J., García, S., Rodríguez, C., & Sánchez, F. (2015). La lotería de la cuna: La movilidad social a través de la educación en los municipios de Colombia. Bogotá: Universidad de los Andes.

Bernal et al. (2009). Desarrollo económico: retos y políticas públicas. Bogotá: CEDE-Universidad de los Andes.

Bernal, R., & Camacho, A. (2014). La política de primera infancia en el contexto de la equidad y movilidad social en Colombia. En A. Montenegro, & M. Meléndez, Equidad y movilidad social (págs. 133-180). Bogotá: Universidad de los Andes.

Cecchini, S., & Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas: Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL. (12 de julio de 2016). CEPAL. Obtenido de Oportunidades-México: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>

CEPAL. (12 de julio de 2016). Chile Solidario. Obtenido de CEPAL: <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=11>

Corte Constitucional. (s.f.). Sentencia C-131 de 2014.

Cortés, D., Gallego, J., & Maldonado, D. (2015). On the Design of Educational Conditional Cash Transfer Programs and Their Impact on Non-Education Outcomes: The Case of Teenage Pregnancy. The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy, 219–258.

DNP. (Agosto de 2015). DIAGNÓSTICO DE LA POBREZA RURAL: COLOMBIA 2010-2014. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación : <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Pobreza%20Rural.pdf>

DPS. (3 de abril de 2016). Departamento para la Prosperidad Social. Obtenido de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/que/jov/Paginas/Requisitos.aspx>

DPS. (18 de mayo de 2016). Respuesta Derecho de Petición-TMC. Bogotá: Departamento para la Prosperidad Social.

Ministerio de Desarrollo Social. (12 de julio de 2016). Ministerio de Desarrollo Social. Obtenido de Ingreso Ético Familias: <http://www.ingresoetico.gob.cl/como-funciona/>

Núñez, J. (2011). EVALUACIÓN DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN GRANDES CENTROS URBANOS. Bogotá: Centro Nacional de Consultoría.

SEDESOL. (2014). Secretaría Distrital de Desarrollo Social. Obtenido de Prospera-Programa de Inclusión Social: <https://www.prospera.gob.mx/EVALUACION/es/norma/evaluacion.php>

UT Econometría & SEI. (2012). IMPACTOS DE LARGO PLAZO DEL PROGRAMA FAMILIAS EN ACCIÓN EN MUNICIPIOS DE MENOS DE 100 MIL HABITANTES EN LOS ASPECTOS CLAVES DEL DESARROLLO DEL CAPITAL HUMANO. Bogotá: DNP.

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
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, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.	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 <u>beneficiarios del programa</u> , priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa Familias en Acción y fomentar los factores de movilidad social de las familias beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.
<b>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:</b> <b>Artículo 4°. Beneficiarios.</b> Serán beneficiarios de las <b>transferencias monetarias</b> 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 1°, 2° y 3° 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.	<b>Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:</b> <b>Artículo 4°. Beneficiarios.</b> Serán beneficiarios de las <b>transferencias monetarias</b> 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 1°, 2° y 3° de la presente ley; ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema; iii) <u>las familias víctimas del conflicto armado en situación de pobreza y pobreza extrema;</u> iv) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el Programa; v) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el Programa.
<b>Parágrafo 1°.</b> 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. <b>Parágrafo 2°.</b> Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa con niños, niñas y adolescentes menores de 18 años, perderán el derecho a ser beneficiarios del programa, cuando el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de una vulneración de derechos.	<b>Parágrafo 1°.</b> 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. <b>Parágrafo 2°.</b> Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa <u>con perderán dicho beneficio, cuando la autoridad administrativa competente, decreta la existencia de una vulneración de derechos de los niños, niñas y/o</u> adolescentes menores de 18 años, <u>que se encuentren bajo su cuidado y protección perderán el derecho a ser beneficiarios del programa, cuando</u>

TEXTO APROBADO EN PLENARIA DEL SENADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE CÁMARA
	el ICBF o la autoridad competente, determine la existencia de una vulneración de derechos. 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, <u>garantizando en todo caso que los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor de edad que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos.</u> Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.
<b>Parágrafo 3°.</b> 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. <b>Parágrafo 4°.</b> Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.	<b>Parágrafo 3°.</b> 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. <b>Parágrafo 4°.</b> Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.

## 6. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, solicitamos a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes **dar primer debate al proyecto de ley número 120 de 2017 cámara, 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.**

De los honorables Representantes,

  
OSCAR OSPINA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
(Coordinador Ponente)

  
CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
120 DE 2017 CÁMARA**

*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.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley 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 beneficiarias en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

TÍTULO I

MÁS FAMILIAS EN ACCIÓN

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 2°. Definición.** El Programa Familias en Acción consiste en la entrega condicionada y periódica de una transferencia monetaria directa a las familias en condición de pobreza y pobreza extrema. El Programa es un complemento al ingreso monetario para la formación de capital humano, la generación de movilidad social, el acceso a programas de educación media y superior, la contribución a la superación de la pobreza y pobreza extrema y a la prevención del embarazo en la adolescencia. Se podrán incorporar las demás transferencias que el sistema de la promoción social genere en el tiempo para estas familias.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 3° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 3°. Objetivos.** Contribuir a la superación y prevención de la pobreza, la formación de capital humano, a la formación de competencias ciudadanas y comunitarias, mediante el apoyo monetario directo y acceso preferencial a programas complementarios a las familias beneficiarias y titulares del programa Familias en Acción.

El programa busca fomentar la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de primera infancia, la asistencia y permanencia escolar en los 9 años de educación básica y 2 años de educación media, el acceso preferente a programas de educación superior y formación para el trabajo; la formación de competencias ciudadanas y comunitarias para la autonomía y el bienestar de las familias y

contribuir a la prevención del embarazo en la adolescencia.

Artículo 4°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 1532 de 2012, que quedará así:

**Artículo 4°. 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 1°, 2° y 3° de la presente ley;
- ii) Las familias víctimas de desplazamiento forzado en situación de pobreza y pobreza extrema;
- iii) las familias víctimas del conflicto armado en situación de pobreza y pobreza extrema;
- iv) Las familias indígenas en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con procesos de concertación y focalización establecidos por el programa;
- v) Las familias afrodescendientes en situación de pobreza y pobreza extrema de acuerdo con los criterios de focalización establecidos por el programa.

Parágrafo 1°. 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 2°. Los padres o cuidadores de las familias beneficiarias del programa perderán dicho beneficio, cuando la autoridad administrativa competente, decreta la existencia de una vulneración de derechos de los niños, niñas y/o adolescentes menores de 18 años, que se encuentren bajo su cuidado y protección.

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, garantizando en todo caso que los menores de edad que sean beneficiarios del programa no sean excluidos y que dichas ayudas sean otorgadas a los adultos pertenecientes al núcleo familiar del menor de edad que no estén comprometidos en la vulneración de sus derechos. Este procedimiento debe garantizar el cumplimiento de los criterios de focalización del programa.

Parágrafo 3°. 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 4°.** Los criterios de entrada establecidos en el presente artículo serán aplicables para los nuevos beneficiarios a partir de la promulgación de la presente ley.

**Artículo 5°.** Modifíquese el artículo 5° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 5°. Cobertura geográfica.** El programa Familias en Acción se implementará en todos los departamentos, municipios, distritos y cabildos indígenas de todo el territorio nacional.

**Parágrafo.** En los procesos de ampliación de cobertura a nivel municipal del programa Más Familias en Acción se deberá priorizar mayoritariamente, siguiendo el siguiente orden, las familias en condición de pobreza y pobreza extrema en las: i) zonas rurales dispersas, ii) zonas rurales y iii) cabeceras municipales. Este mecanismo de ampliación de cobertura se establecerá cumpliendo lo determinado por el artículo cuarto de la presente ley.

**Artículo 6°.** Modifíquese el parágrafo 3° del artículo 10 de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Parágrafo 3°.** No se podrán hacer afiliaciones al Programa Familias en Acción durante los noventa (90) días, previos a una contienda electoral de cualquier circunscripción. Se exceptúan las familias víctimas de desplazamiento forzado que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema.

**Artículo 7°.** Adiciónese el artículo 6A de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6A. Competencias ciudadanas y comunitarias.** En el marco de la entrega de las transferencias monetarias condicionadas del programa Familias en Acción y con el fin de mejorar las capacidades y condiciones de vida de las familias participantes, el programa implementará un conjunto de actividades para impulsar las capacidades individuales y colectivas de las familias participantes. Estas actividades se enfocarán principalmente en la promoción de los derechos sexuales y reproductivos, educación nutricional, inclusión productiva y educación financiera. El Departamento para la Prosperidad Social establecerá los criterios de acceso y coordinará la oferta de programas propios o de otros entes del Estado para cumplir estos fines.

Las familias participantes del Programa Familias en Acción serán priorizadas dentro de dicha oferta en los niveles nacional y territorial y se propiciarán espacios de participación social de las familias en lo local en donde se desarrollen contenidos que incidan en el mejoramiento de las condiciones de vida de los participantes del programa.

El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social, el ICBF,

coordinados por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, estarán encargados de la formulación e implementación del componente de Competencias Ciudadanas y Comunitarias. Para ello las entidades responsables deberán diseñar un plan de acción en el cual se determine la oferta sectorial y se diseñen las actividades y acciones que se implementarán en este programa.

**Parágrafo.** Como expresión de corresponsabilidad con su comunidad, las familias de Familias en Acción deberán participar en las actividades de beneficio colectivo que se definan, como parte de un Plan Comunitario Anual que dé cuenta de los aportes que los titulares y beneficiarios pueden hacer a la solución de las problemáticas sociales que más le afecten.

**Artículo 8°.** Adiciónese el artículo 6B de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6B. Contribución a la prevención del embarazo en la adolescencia.** Al interior del Programa Familias en Acción, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social junto con el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF bajo la coordinación del Ministerio de Salud y Protección Social, deberán garantizar el diseño, implementación y articulación de acciones, planes y programas que contribuyan a prevenir el embarazo en la adolescencia.

Las acciones, planes y programas a los que se refiere el presente artículo deberán incorporar como mínimo: i) la formación de competencias para la toma de decisiones informadas, ii) el desarrollo de conocimientos y la construcción de proyectos de vida de adolescentes donde se promuevan los beneficios de la culminación del ciclo educativo, iii) la reducción de los factores de vulnerabilidad y comportamientos de riesgo y iv) el estímulo de los factores protectores y el aumento de hábitos saludables de vida.

**Parágrafo.** El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud y Protección Social y el ICBF, deberán realizar el monitoreo y seguimiento a las acciones, planes y programas para la prevención y reducción del embarazo en la adolescencia. Las evaluaciones de impacto de las acciones, planes y programas implementados estarán a cargo del Ministerio de Salud y Protección Social y del Departamento Nacional de Planeación, a partir de los cuales recomendarán acciones de mejoramiento de los mismos.

**Artículo 9°.** Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Parágrafo.** El programa establecerá un mecanismo especial para hacer seguimiento a las familias que incumplan de manera reiterada los compromisos que adquirieron, con el fin de verificar las causas que los originan y establecer las acciones de mitigación y corrección pertinentes.

Cuando las causas no sean imputables a todo el núcleo familiar, se evitará la suspensión del Programa Familias en Acción a estas familias.

## TÍTULO II

### TITULARES DEL PROGRAMA

Artículo 10. Adiciónese el artículo 6C de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6C. Formación para titulares.** Los titulares del Programa Familias en Acción y los que hayan sido promovidos del programa tendrán acceso preferente a los programas de formación para el trabajo, educación, emprendimiento y empleabilidad. Estos programas estarán orientados a garantizar de forma progresiva el acceso a la educación, al financiamiento de proyectos de emprendimiento laboral y a la búsqueda de la estabilidad laboral de los titulares de las familias beneficiarias.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social establecerá los lineamientos y criterios de focalización de los titulares para acceder a estos programas. Las entidades competentes de los sectores de educación y trabajo deberán asegurar la oferta suficiente y pertinente para garantizar el acceso preferente a los titulares del Programa Familias en Acción.

## TÍTULO III

### JÓVENES

Artículo 11. Adiciónese el artículo 6D de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 6D. Educación superior de los jóvenes.** El Gobierno garantizará de manera progresiva a los jóvenes beneficiarios de Familias en Acción que culminan el bachillerato, el acceso preferente a programas de educación superior. El programa será apoyado y acompañado por Instituciones Educativas del Gobierno nacional.

## TÍTULO IV

### COMPETENCIAS TERRITORIALES

Artículo 12. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 1532 de 2012 que quedará así:

**Artículo 9°. Competencias de las entidades territoriales.** Las administraciones municipales, distritales y gobernaciones son los corresponsables del funcionamiento del programa en los municipios y corregimientos departamentales.

Para el adecuado funcionamiento del Programa Familias en Acción se deberán suscribir convenios con las alcaldías municipales, distritales y gobernaciones con el fin de garantizar la oferta asociada a los objetivos del programa en lo que respecta a su competencia incluidos los servicios de salud y educación.

**Parágrafo 1°.** Los cabildos indígenas suscribirán, junto con el respectivo municipio y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, los convenios para el funcionamiento de

Programas de Familias en Acción. Su ejecución y beneficiarios, se determinarán de acuerdo a sus usos y costumbres.

**Parágrafo 2°. Enlace y/o representante beneficiarios indígenas.** El enlace indígena debe ser elegido por la asamblea general de la comunidad, conforme a sus usos y costumbres, siempre de una terna que provenga de la misma. En aquellos pueblos donde se hable lengua propia, será obligatorio que el enlace indígena domine el idioma autóctono.

**Parágrafo 3°.** Las entidades del nivel nacional y territorial pertenecientes a los sectores de salud y educación deberán garantizar y serán responsables de la calidad de la información requerida por el programa Familias en Acción para el cruce de los datos de los beneficiarios y en especial para el proceso de verificación de compromisos y su evaluación de impacto pertinente.

Artículo 13. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que sean contrarias.

Cordialmente,

  
OSCAR OSPINA QUINTERO  
Representante a la Cámara  
(Coordinador Ponente)

  
CRISTÓBAL RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ  
Representante a la Cámara

\* \* \*

## INFORME DE PONENCIA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 323 DE 2017 CÁMARA, 90 DE 2016 SENADO

*por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, octubre 11 de 2017

Honorable Representante

EFRAÍN ANTONIO TORRES MONSALVE

Presidente Comisión Segunda Constitucional

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate Proyecto de ley número 323 de 2017 Cámara, 90 de 2016 Senado.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que se nos hizo como ponentes y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 323 de 2017 Cámara, 90 de 2016 Senado**, “*por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la Fuerza Pública con disminución de su*

*capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones”.*

## **I. TRÁMITE DEL PROYECTO DE LEY**

Origen del proyecto de ley: Congresional

Fecha de presentación: agosto 9 de 2016

Autores del proyecto de ley: Bancada Centro Democrático, honorable Senadora Thania Vega de Plazas.

Proyecto publicado: *Gaceta del Congreso* número 607 de 2016.

Ponencia para primer debate Senado: *Gaceta del Congreso* número 851 de 2016.

Aprobación primer debate: octubre 19 de 2016.

Ponencia para segundo debate Senado: *Gaceta del Congreso* número 999 de 2016.

El 19 de octubre de 2016 fue designada como ponente la Honorable Senadora Paola Andrea Holguín Moreno, para segundo debate por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República. El 14 de junio de 2017 fue aprobado en la plenaria del Senado de la República y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 528 de 2017. Fuimos designados ponentes los honorables Representantes Jaime Armando Yepes Martínez y José Luis Pérez Oyuela para primer debate por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

## **II. SÍNTESIS DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer un tratamiento humanitario para los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran privados de la libertad en razón a conductas cometidas durante el servicio, y que tienen una disminución de su capacidad psicofísica igual o superior al 50% debidamente diagnosticada por las autoridades competentes. Dicho tratamiento consiste en que al cumplir una serie de condiciones, se sustituya la detención preventiva o la pena carcelaria por la de detención o prisión domiciliaria respectivamente.

El proyecto consta de ocho (8) artículos, incluido el relativo a su vigencia, en los que describe su objeto, determina el alcance del tratamiento, se establecen las condiciones de acceso a la medida sustitutiva y la revocatoria de la misma, la extinción de la sanción y la compatibilidad con otros beneficios judiciales.

## **III. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES**

El presente proyecto de ley busca garantizar la dignidad humana de los miembros de la Fuerza Pública que se encuentran privados de la libertad por conductas punibles cometidas durante el servicio y que tienen una pérdida de capacidad psicofísica igual o superior al 50%, permitiendo que estos puedan acceder a una medida sustitutiva de la pena, que consiste en la posibilidad de cumplir

con la restricción impuesta en su domicilio, sin que esta implique en ningún caso la renuncia o suspensión de la acción penal o sanción impuesta.

Para que lo anterior sea posible, se requiere que la pérdida de capacidad sea debidamente valorada y diagnosticada por las autoridades competentes en la materia, es decir, el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía. Con esto se garantiza que quienes queden cobijados por el presente tratamiento humanitario sean quienes verdaderamente lo necesitan debido a su condición.

Encontramos que este proyecto se fundamenta y a la vez promueve uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho como es la dignidad humana, que para el presente caso implica una obligación del Estado de velar por las condiciones de vida e integridad física de las personas que se encuentran privadas de la libertad. En este mismo sentido se pronunció la Corte Constitucional en Sentencia T-1096 de 2004 así:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que las personas privadas de la libertad se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad que impone especiales deberes al Estado”.*

*“(…) el respeto por la dignidad humana constituye el pilar central de la relación entre el Estado y la persona privada de la libertad”.*

En virtud de lo anterior, sería inconcebible pensar que las afectaciones y violaciones a los derechos fundamentales de las personas que se encuentran privadas de la libertad sean una consecuencia directa de las conductas delictivas cometidas por los reclusos, y no más bien un incumplimiento de las obligaciones del Estado.

También, deben tenerse en cuenta las obligaciones internacionales que ha adquirido Colombia en múltiples instrumentos como la Convención Americana de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención sobre Derechos de las Personas con Disminución, entre otros. Principalmente, la prohibición de penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; el respeto a la dignidad inherente a todos los seres humanos y el trato humanitario a personas privadas de la libertad.

A su vez, el Código Penitenciario y Carcelario incorporó la dignidad humana como un principio rector en los establecimientos carcelarios con el respeto de todas las garantías constitucionales y derechos humanos universalmente reconocidos, estableciendo expresamente que “La carencia de recursos no podrá justificar que las condiciones de reclusión vulneren los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad” por lo que se supone que el Estado debe emplear sus mayores esfuerzos para garantizar que estas personas reclutadas y en su especial condición de discapacidad, sean respetadas en su integridad.

Conforme a lo anterior, el presente proyecto procura brindar un tratamiento más humanitario a los miembros de la Fuerza Pública, no solo por la labor que desempeñaron en la sociedad, sino con especial consideración por su condición de discapacidad, pues cabe precisar que por ostentar dicha condición, se consideran sujetos de especial protección debido a su vulnerabilidad y la discriminación que puede desatarse contra ellos.

Frente a ello, debe tenerse en cuenta que la mayoría de los militares y policías discapacitados que se encuentran privados de su libertad, arrastran afecciones y/o lesiones adquiridas durante el servicio y como causa del mismo; de esta manera, el proyecto compensaría al militar y al policía por su sacrificio físico y psíquico en el cumplimiento del deber aliviándole la tragedia, personal y familiar, que trae consigo la pérdida de su libertad. Es decir, que el proyecto es una respuesta a esta situación en cuanto pretende humanizar el cumplimiento de la medida de restricción de la libertad, no solo como una acción compensadora por el daño sufrido, sino además, como forma de honrar un compromiso del Estado con una población con graves discapacidades.

Debe aclararse que el tratamiento que pretende implantar el proyecto no se adscribe dentro del concepto de justicia transicional, no está sometido a condiciones diferentes a la de presentar una disminución de su capacidad psicofísica en el porcentaje establecido en la ley, y no implicará la suspensión o renuncia a la acción o la sanción penal. Por lo tanto, realmente lo que busca es implementar una medida afirmativa y de protección especial a favor de personas, más allá de su condición de militar o policía, que sufren como cualquier otro individuo la pérdida de su capacidad psicofísica para así cumplir con las obligaciones del Estado colombiano a nivel internacional y las derivadas de nuestra Constitución.

Finalmente, las siguientes cifras del Ejército Nacional muestran la estimación de cuántas personas podrían beneficiarse con esta ley:

- El 3.4% del total de sus miembros presos (2.421) presentan una condición psicofísica de esas características lo cual equivale a 84 presos.
- De los 84 presos, el 69.2% son soldados, el 28.5% son suboficiales y, tan solo, el 2.3% oficiales.
- El 34.6% presentan disminución de su capacidad psicofísica igual o superior al 80%; incluso se reportó un caso de un soldado con disminución de su capacidad psicofísica del 100% por siquiatria.

En conclusión, el proyecto busca proteger a una minoría que ostenta una especial protección constitucional y legal, ya que al estar en condición de discapacidad son vulnerables en un mayor nivel.

A lo anterior, se suma la actual situación carcelaria con altos índices de hacinamiento, ausencia de condiciones sanitarias y de alimentación dignas, falta de espacios y tratamientos médicos para quienes tengan una discapacidad que todas juntas vulneran de manera sistemática los derechos fundamentales de las personas y en especial la dignidad humana como principio rector del ordenamiento jurídico colombiano y derecho inherente a toda persona.

En virtud de lo expuesto, consideramos que el proyecto se ajusta a la Constitución y las obligaciones internacionales adquiridas por Colombia en materia de dignidad humana y personas en condición de discapacidad promoviendo su debida ejecución.

#### IV. MARCO NORMATIVO

- Ley 1699 de 2013, por medio de la cual se establecen unos beneficios para los discapacitados o padres de los miembros de la Fuerza Pública y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1471 de 2011, *por medio de la cual se dictan normas relacionadas con la rehabilitación integral de los miembros de la Fuerza Pública, alumnos de escuelas de formación de las Fuerzas Militares y sus equivalentes en la Policía Nacional, personal civil del Ministerio de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares y personal no uniformado de la Policía Nacional.*
- Conpes 3591 “Sistema de Rehabilitación Integral de la Fuerza Pública”.
- Conpes 166 de 2013 “Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social” (Antecedente Conpes 80/04).

#### PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones, me permito solicitar a los honorables Representantes a la Cámara, dar trámite en primer debate al **Proyecto de ley número 323 de 2017 Cámara, 90 de 2016 Senado, por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.**

De los honorables Representantes a la Cámara,

JAIMÉ ARMANDO YEPES MARTÍNEZ  
Ponente Coordinador

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 323  
DE 2017 CÁMARA, 90 DE 2016 SENADO**

*por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer un tratamiento humanitario a favor de miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, en detención preventiva o en cumplimiento de una pena de prisión, que presenten una disminución de su capacidad psicofísica igual o superior al cincuenta por ciento (50%) debidamente diagnosticada por las autoridades médico laborales militares y de Policía.

Parágrafo. El tratamiento humanitario que establece la presente ley cobijará a los miembros de la Fuerza Pública investigados o condenados por conductas punibles cometidas durante el servicio, siempre que presenten disminución psicofísica en el porcentaje indicado en este artículo y cumplan los requisitos que contempla la presente ley.

Artículo 2°. Alcance del tratamiento. El tratamiento humanitario establecido en la presente ley a favor de miembros de la Fuerza Pública en condición de incapacidad psicofísica privados de la libertad no supondrá la renuncia o la suspensión de la acción penal o de la sanción impuesta.

Artículo 3°. Detención preventiva. El funcionario judicial competente autorizará la detención preventiva que se imponga a un miembro de la Fuerza Pública en las condiciones psicofísicas del artículo 1° de la presente ley, será sustituida por detención domiciliaria, bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que las autoridades médico laborales militares o de Policía hayan diagnosticado una disminución de la capacidad psicofísica del beneficiario de manera definitiva en la correspondiente Junta Médica Laboral;
- b) Que la detención domiciliaria del militar o el policía no pondrá en peligro la vida o la integridad de las personas que comparten el lugar de residencia dispuesto por la autoridad judicial para el cumplimiento de la medida sustitutiva;
- c) Que el investigado no cuente con antecedentes de violencia intrafamiliar que involucre a personas con las que compartirá la residencia donde se cumplirá la medida judicial sustitutiva;
- d) Que se garantice mediante el pago de una caución, equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, lo siguiente:

- Observar buena conducta.
- Asistir a las diligencias judiciales en que su presencia sea obligatoria.
- Cumplir con las condiciones de seguridad y de reclusión impuestas por las autoridades penitenciarias y colaborar con el cumplimiento de las actividades de vigilancia encargadas a estas.
- Solicitar a la autoridad judicial competente autorización para el cambio de residencia.

Parágrafo. La entidad penitenciaria o carcelaria en la que se encuentre registrado el miembro de la fuerza pública privado de la libertad, deberá seguir atendiendo y brindándole las garantías de tratamiento humanitario, al miembro en cuestión.

Artículo 4°. *Ejecución de la pena privativa de la libertad.* El funcionario judicial competente autorizará que la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a militares o policías en las situaciones de que trata la presente ley, sea cumplido en el lugar de residencia o donde él determine en consideración a las características concretas de la condición psicofísica del solicitante, bajo los mismos parámetros del artículo anterior.

Parágrafo. El control sobre esta medida sustitutiva será ejercido por la autoridad judicial que conozca del asunto o vigile la ejecución de la sentencia, con apoyo del Inpec o de la Dirección de Centros de Reclusión Militar, según sea el caso.

Artículo 5°. Revocatoria de la medida sustitutiva. La medida sustitutiva de detención domiciliaria y de prisión domiciliaria se revocará en los eventos en los que el miembro de la Fuerza Pública investigado o condenado incumple las obligaciones establecidas en la presente ley.

Asimismo procederá la revocatoria de dichas medidas sustitutivas en los casos en los que el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía determine una variación del diagnóstico de disminución de la capacidad psicofísica del miembro de la Fuerza Pública investigado o condenado en porcentaje inferior al previsto para acceder a las mismas.

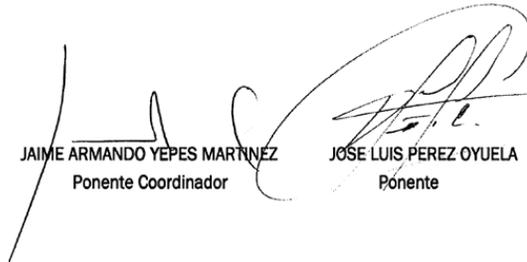
Parágrafo. La revisión del dictamen sobre la capacidad psicofísica de los destinatarios de la presente ley por parte del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía procederá en los términos y condiciones previstas en el Decreto ley número 1796 de 2000 y las disposiciones legales que los complementen, adicionen o deroguen. La autoridad judicial que impuso la medida de aseguramiento o está a cargo de la ejecución de la pena podrá solicitarla al Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía en el momento en que lo considere necesario.

Artículo 6°. Extinción de la sanción. La sanción impuesta a los destinatarios de la presente ley se extinguirá una vez transcurrido el término establecido en la sentencia para la pena principal de privación de la libertad.

Artículo 7°. *Compatibilidad con otros beneficios judiciales.* Lo previsto en esta ley se aplicará sin perjuicio de los beneficios judiciales establecidos por disposiciones constitucionales o legales que cobijen a militares y policías.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes a la Cámara,



JAIME ARMANDO YEPES MARTÍNEZ  
Ponente Coordinador

JOSÉ LUIS PÉREZ OYUELA  
Ponente

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO  
EN SESIÓN PLENARIA EL DÍA 14 DE JUNIO  
DE 2017 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO  
90 DE 2016 SENADO**

*por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la fuerza pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer un tratamiento humanitario a favor de miembros de la Fuerza Pública privados de la libertad, en detención preventiva o en cumplimiento de una pena de prisión, que presenten una disminución de su capacidad psicofísica igual o superior al cincuenta por ciento (50%) debidamente diagnosticada por las autoridades médico laborales militares y de Policía.

Parágrafo. El tratamiento humanitario que establece la presente ley cobijará a los miembros de la Fuerza Pública investigados o condenados por conductas punibles cometidas durante el servicio, siempre que presenten disminución psicofísica en el porcentaje indicado en este artículo y cumplan los requisitos que contempla la presente ley.

Artículo 2°. *Alcance del tratamiento.* El tratamiento humanitario establecido en la presente ley a favor de miembros de la Fuerza Pública en condición de incapacidad psicofísica privados de la libertad no supondrá la renuncia o la suspensión de la acción penal o de la sanción impuesta.

Artículo 3°. Detención preventiva. El funcionario judicial competente autorizará la detención preventiva que se imponga a un miembro de la Fuerza Pública en las condiciones psicofísicas del artículo 1° de la presente ley, será sustituida por detención domiciliaria, bajo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a) Que las autoridades médico laborales militares o de Policía hayan diagnosticado una disminución de la capacidad psicofísica del beneficiario de manera definitiva en la correspondiente Junta Médica Laboral;
- b) Que la detención domiciliaria del militar o el policía no pondrá en peligro la vida o la integridad de las personas que comparten el lugar de residencia dispuesto por la autoridad judicial para el cumplimiento de la medida sustitutiva;
- c) Que el investigado no cuente con antecedentes de violencia intrafamiliar que involucre a personas con las que compartirá la residencia donde se cumplirá la medida judicial sustitutiva;
- d) Que se garantice mediante el pago de una caución, equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, lo siguiente:
  - Observar buena conducta.
  - Asistir a las diligencias judiciales en que su presencia sea obligatoria.
  - Cumplir con las condiciones de seguridad y de reclusión impuestas por las autoridades penitenciarias y colaborar con el cumplimiento de las actividades de vigilancia encargadas a estas.
  - Solicitar a la autoridad judicial competente autorización para el cambio de residencia.

Parágrafo. La entidad penitenciaria o carcelaria en la que se encuentre registrado el miembro de la fuerza pública privado de la libertad, deberá seguir atendiendo y brindándole las garantías de tratamiento humanitario, al miembro en cuestión.

Artículo 4°. *Ejecución de la pena privativa de la libertad.* El funcionario judicial competente autorizará que la ejecución de la pena privativa de la libertad impuesta a militares o policías en las situaciones de que trata la presente ley, sea cumplido en el lugar de residencia o donde él determine en consideración a las características concretas de la condición psicofísica del solicitante, bajo los mismos parámetros del artículo anterior.

Parágrafo. El control sobre esta medida sustitutiva será ejercido por la autoridad judicial que conozca del asunto o vigile la ejecución de la sentencia, con apoyo del Inpec o de la Dirección de Centros de Reclusión Militar, según sea el caso.

Artículo 5°. Revocatoria de la medida sustitutiva. La medida sustitutiva de detención domiciliaria y de prisión domiciliaria se revocará en los eventos en los que el miembro de la Fuerza Pública investigado o condenado incumple las obligaciones establecidas en la presente ley.

Asimismo procederá la revocatoria de dichas medidas sustitutivas en los casos en los que el Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía determine una variación del diagnóstico de disminución de la capacidad psicofísica del miembro de la Fuerza Pública investigado o

condenado en porcentaje inferior al previsto para acceder a las mismas.

Parágrafo. La revisión del dictamen sobre la capacidad psicofísica de los destinatarios de la presente ley por parte del Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía procederá en los términos y condiciones previstas en el Decreto ley número 1796 de 2000 y las disposiciones legales que los complementen, adicionen o deroguen. La autoridad judicial que impuso la medida de aseguramiento o está a cargo de la ejecución de la pena podrá solicitarla al Tribunal Médico de Revisión Militar y de Policía en el momento en que lo considere necesario.

Artículo 6°. Extinción de la sanción. La sanción impuesta a los destinatarios de la presente ley se extinguirá una vez transcurrido el término establecido en la sentencia para la pena principal de privación de la libertad.

Artículo 7°. *Compatibilidad con otros beneficios judiciales.* Lo previsto en esta ley se aplicará sin perjuicio de los beneficios judiciales establecidos por disposiciones constitucionales o legales que cobijen a militares y policías.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

## CARTAS DE COMENTARIOS

### CARTA DE COMENTARIOS DE SINDEFONAHORRO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2017 CÁMARA, 56 DE 2017 SENADO

*Ley del Presupuesto General de la Nación*

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2017

Doctores

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente Senado de la República

RODRIGO LARA

Presidente Cámara de Representantes

**Asunto:** Proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación.

Respetados doctores:

Los suscritos Presidente y Secretario del Sindicato de Trabajadores del Fondo Nacional del Ahorro (Sindefonahorro), en representación de la Junta Directiva, mayores de edad, identificados civilmente como aparece al pie de nuestras firmas, obrando en calidad de Representante Legal y Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Fondo Nacional del Ahorro (Sindefonahorro), nos referimos al artículo 104 del Proyecto de Ley que cursa en el Congreso, por la cual decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia 2018.

El Sindicato rechaza la inconveniencia de dicho artículo con el propósito de descapitalizar al FNA en cuatrocientos mil millones de pesos (\$400.000.000.000) por las siguientes razones:

1. Que el Fondo Nacional del Ahorro es una Empresa Industrial y Comercial del Estado de naturaleza especial, con autonomía administrativa y capital independiente, que no depende del presupuesto general de la Nación. La Ley 432 de 1998 indica que es una entidad de seguridad social, la cual no podrá destinar ni utilizar sus recursos, utilidades y rendimientos o excedentes fi-

nancieros para fines distintos a su objeto y funciones.

2. Que la Constitución Política en el “artículo 51 indica: “*Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”.
3. Que el artículo 2° de la Ley 432 de 1998 indica que el Objeto es: El Fondo Nacional de Ahorro administrará de manera eficiente las cesantías y contribuirá a la solución del problema de vivienda y de educación de los afiliados, con el fin de mejorar su calidad de vida, convirtiéndose en una alternativa de capitalización social.
4. Que el Consejo de Estado en Sentencia número 11001-03-24-000-2004-0005201 con el magistrado ponente, Marco Antonio Velilla Moreno, dispuso que las funciones del FNA tienen el carácter de servicio público al considerar que: “el Estado debe velar para que no se ponga en peligro ni se lesione el interés público específicamente el interés de los ahorradores, porque ‘(i) por la naturaleza financiera del FNA, su actividad es de interés general, pues en ella está comprometida la ecuación ahorro-inversión que juega un papel fundamental en el desarrollo económico de los pueblos (...)’”.
5. La Sentencia C-625-98 del 4 de noviembre de 1998 resuelve la constitucionalidad de la Ley 432 de 1998 y definen la naturaleza jurídica del Fondo e indica que la labor va encaminada además de pagar cesantías de

- sus afiliados a otorgarles créditos en condiciones claramente favorables.
6. Que los recursos del FNA son producto de los Ahorros de los Afiliados por Cesantías y Ahorro Voluntario y no del presupuesto nacional.
  7. Consideramos un acto ilegal, disponer de los recursos que les pertenecen a los afiliados de manera unilateral y arbitraria sin consentimiento de los afiliados.
  8. Si bien es cierto, el gobierno le aportó en el año 1968 un valor de \$10.000.000 este valor convertido a valor presente e indexados al IPC equivalen a \$9.300.000.000 luego este es el valor del que puede disponer el Gobierno que ni siquiera representa el 1% de los recursos que le quieren quitar a los ahorradores a través del artículo 104 del Proyecto Ley del Presupuesto.
  9. El descapitalizar en \$400.000 millones representa una pérdida o disminución de capital en el 20% del patrimonio, quitándole la oportunidad a aproximadamente 7.200 familias para acceder a una vivienda digna; familias vulnerables que reciben ingresos menores a los 4 smlv.
  10. Los ahorros de los afiliados por la correcta administración han generado excelentes rendimientos que se reinvierten para dar mayor cobertura a la adquisición de vivienda.
  11. Esta medida contraproducente para afiliados vulnerables que devengan menos de 4 smlv va a obligar al FNA en realizar esfuerzos económicos como es reajustarse, endeudarse, por lo cual se incurriría en gastos financieros y en esa medida tendría que incrementar las tasas de interés lo cual la convertiría en una entidad no competitiva.
  12. El Fondo Nacional del Ahorro en sus 50 años de existencia nunca se ha endeudado dado que la dinámica de los créditos y de los ahorros de los afiliados que generan rendimientos y que le pertenecen a los ahorradores permite atender los gastos de mantenimiento, las necesidades de servicio como créditos hipotecario y educativo; una vez atendidas estas dos necesidades, el Fondo a la fecha continua con tranquilidad de contar con liquidez y solvencia financiera para atender cualquier evento. Caso contrario sucedería de aprobarse el nefasto artículo 104 de la Ley del Presupuesto.
  13. Que con la descapitalización del FNA se coloca en riesgo la labor social que viene cumpliendo el FNA con el esfuerzo de los ahorradores restándole la oportunidad de adquirir vivienda a casi 3.000.000 de familias quienes siguen esperando dicha oportunidad.
  14. Que al disminuir el capital en esa proporción del 20% impide al FNA crear, diseñar o abarcar otros proyectos para el 72% de familias vulnerables con ingresos menores a los 2 smlv afiliadas al Fondo
  15. Es contradictorio que el Gobierno engañe al pueblo colombiano promocionando proyectos de vivienda como Ahorra Tu Arriendo y a su vez se descapitalice la entidad.
  16. Consideramos que este es un paso para debilitar la entidad, afectando los derechos de los afiliados con ingresos menores para acceder a vivienda propia.
- Por otra parte, es importante mencionar el Objeto y las funciones del FNA por el cual fue creado:
- Artículo 2°. Objeto.** El Fondo Nacional de Ahorro administrará de manera eficiente las cesantías y contribuirá a la solución del problema de vivienda y de educación de los afiliados, con el fin de mejorar su calidad de vida, convirtiéndose en una alternativa de capitalización social.
- Artículo 3°. Funciones.** El Fondo Nacional de Ahorro tendrá como funciones:
- a) Recaudar las cesantías de los afiliados de acuerdo con las disposiciones vigentes;
  - b) Pagar oportunamente el auxilio de cesantía a los afiliados;
  - c) Proteger dicho auxilio contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;
  - d) Adelantar con criterio de justicia social e imparcialidad en la adjudicación, utilizando los recursos disponibles, programas de crédito hipotecario y educativo para contribuir a la solución del problema de vivienda y de educación de los afiliados para lo cual podrá celebrar convenios con las Cajas de Compensación Familiar y entidades de la economía solidaria, y con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales. Para el cumplimiento de su objeto y funciones, el Fondo Nacional de Ahorro no adelantará directamente ni contratará la construcción de vivienda;
  - e) Administrar los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda que le sean asignados, para la construcción, adquisición y liberación gravamen hipotecario de la vivienda con interés social de los afiliados, en conformidad con la Ley 3ª de 1991.

- f) Exigir las garantías y contratar las pólizas de seguros necesarias para la protección de la cartera hipotecaria, de los bienes e intereses patrimoniales de la empresa y de otros riesgos cuyo amparo se estime social y económicamente provechoso para los afiliados.
- g) Establecer métodos e instrumentos adecuados, como también constituir reservas suficientes, para atender oportunamente el pasivo de cesantías a favor de sus afiliados.
- h) Promover el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación de proyectos de especial importancia para el desarrollo del objeto del Fondo;
- i) El Fondo Nacional de Ahorro podrá a través de convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y de Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), conceder créditos educativos para los afiliados, su cónyuge, compañero (a) permanente e hijos.
- j) Los créditos educativos estarán dirigidos al fomento de la educación técnica, universitaria y posgrados, esta última en Colombia o en el exterior.

El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y modalidades de dichos convenios a realizar con el Icetex, y las garantías que deben prestar los deudores; y

- k) Las demás que le señalen las disposiciones vigentes.

Como se puede observar las funciones del Fondo Nacional del Ahorro son netamente sociales, por lo cual sus recursos y utilidades son sagrados y deben ser protegidos por el Estado para seguir contribuyendo con la solución de vivienda.

Adicionalmente, el artículo 3° de la Ley 432 de 1998 dentro de sus funciones indica que se debe **Promover** el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación de proyectos de especial importancia para el desarrollo del objeto del Fondo.

**La descapitalización** también conlleva a:

- a) Perder el interés en la cultura del Ahorro.
- b) Negar la oportunidad a solucionar el problema de vivienda a mayor número de familias.
- c) Colocar en riesgo el futuro de la Entidad, el empleo de aproximadamente 2.000 funcionarios, dado que este es el primer paso para debilitar el buen funcionamiento de la Entidad.
- d) Recurrir al endeudamiento teniendo en cuenta que en sus 50 años de existencia el FNA ha operado sin necesidad de recurrir al apalancamiento.
- e) Al recurrir al endeudamiento se incurren en gastos financieros y en ese orden de ideas el FNA se verá obligado a incrementar las

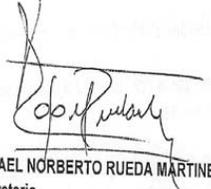
tasas de interés de los créditos a ahorradores que reciben ingresos menores a los 4 smlv.

- f) La descapitalización que le pretende restar el artículo 104 debe utilizarse para: Aumentar los montos de los créditos, o disminuir las tasas de interés, es decir, favorecer a los afiliados quienes han hecho el esfuerzo muchos años de mantener sus ahorros en el Fondo.
- g) Que el Fondo Nacional del Ahorro cuenta con aproximadamente 2.100.000 ahorradores quienes están a la espera de adquirir crédito de vivienda y/o educación.
- h) Que el FNA tiene sus necesidades para atender más familias para cumplir con su objeto social para cumplirle a los afiliados.

Con base a lo anterior, respetuosamente, solicitamos a los Honorables Congresistas, evitar se apruebe el artículo 104 del Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación, descapitalizando al FNA, patrimonio de los Ahorradores; y que en su existencia le ha cumplido al pueblo colombiano de manera eficiente en disminuir el problema social como es la solución de vivienda digna a familias vulnerables con ingresos menores a los 4 mlv.

Cordialmente,

  
SANDRA LILIANA CASTAÑO VALENCIA  
Presidente

  
RAFAEL NORBERTO RUEDA MARTÍNEZ  
Secretario

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DE  
CONFEDERACIÓN NACIONAL DE  
TRABAJADORES (C.N.T.) AL PROYECTO  
DE LEY NÚMERO 051 DE 2017 CÁMARA, 56  
DE 2017 SENADO**

*Ley del Presupuesto 2018.*

Bogotá, D. C., septiembre 26 de 2017

Doctores

EFRAÍN CEPEDA

Presidente

Senado de la República

RODRIGO LARA

Presidente

Cámara de Representantes

**Referencia: Proyecto de ley número 051 de 2017 Cámara, 56 de 2017 Senado, Ley del Presupuesto 2018**

Cordial saludo doctores Cepeda y Lara,

En representación de la Confederación Nacional de Trabajadores (C.N.T.) y miembros

del Sindicato Nacional de Funcionarios del Fondo Nacional de Ahorro, Servidores Públicos y Afines Sifonaser. nos permitimos informar que el artículo 104 del Proyecto de Ley de Presupuesto que se viene discutiendo en el Congreso de la República es un atentado contra la clase trabajadora de nuestro país, al descapitalizar al Fondo Nacional de Ahorro en \$400.000.000 millones de pesos esto es violatorio a la Ley 432 de 1998, que a la letra dice”...

DECRETA:

Artículo 1°. *Naturaleza Jurídica.* El Fondo Nacional de Ahorro, establecimiento público creado mediante el Decreto-ley 3118 de 1968, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital Independiente, y en consecuencia su régimen presupuestal y de personal será el de las empresas de esta clase. Estará vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico\* y la composición de su Junta Directiva será la que señala la presente.

Artículo 3°. *Funciones.* El Fondo Nacional de Ahorro tendrá como funciones:

- a) Recaudar las cesantías de los afiliados de acuerdo con las disposiciones vigentes;
- b) Pagar oportunamente el auxilio de cesantía a los afiliados;
- c) Proteger dicho auxilio contra la pérdida del valor adquisitivo de la moneda, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley;
- d) Adelantar con criterio de justicia social e imparcialidad en la adjudicación, utilizando los recursos disponibles, programas de crédito hipotecario y educativo para contribuir a la solución del problema de vivienda y de educación de los afiliados, para lo cual podrá celebrar convenios con las Cajas de Compensación Familiar y entidades de la economía solidaria, y con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales. Para el cumplimiento de su objeto y funciones, el Fondo Nacional de Ahorro no adelantará directamente ni contratará la construcción de vivienda;

Jurisprudencia Vigencia;

- e) Administrar los recursos nacionales del subsidio familiar de vivienda que le sean asignados, para la construcción, adquisición y liberación de gravamen hipotecario de la vivienda con interés social de los afiliados, en conformidad con la Ley 3ª de 1991;

Jurisprudencia Vigencia;

- f) Exigir las garantías y contratar las pólizas de seguros necesarias para la protección de la cartera hipotecaria, de los bienes e intereses patrimoniales de la empresa y de otros riesgos cuyo amparo se estime social y económicamente provechoso para los afiliados;

Jurisprudencia Vigencia;

- h) Los ahorros voluntarios de los afiliados;
- i) Cualquier otro ingreso que resulte a favor del Fondo.

**Parágrafo. Por ser el Fondo Nacional de Ahorro una entidad de seguridad social, no se podrán destinar ni utilizar sus recursos, utilidades y rendimientos o excedentes financieros para fines distintos a su objeto y funciones.**

- g) Establecer métodos e instrumentos adecuados, como también constituir reservas suficientes, para atender oportunamente el pasivo de cesantías en favor de sus afiliados;

Jurisprudencia Vigencia.

- h) Promover el ahorro nacional y encauzarlo hacia la financiación de proyectos de especial Importancia para el desarrollo del objeto del Fondo;

Jurisprudencia Vigencia

- i) El Fondo Nacional de Ahorro podrá a través de convenios interadministrativos con el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y de Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), conceder créditos educativos para los afiliados, su cónyuge, compañero (a) permanente e hijos.

Los créditos educativos estarán dirigidos al fomento de la educación técnica, universitaria y posgrados, esta última, en Colombia o en el exterior.

El Gobierno nacional reglamentará las condiciones y modalidades de dichos convenios a realizar con el Icetex, y las garantías que deben prestar los deudores; y

- j) Las demás que le señalen las disposiciones vigentes.
- k) <Literal adicionado por el artículo 226 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Brindar asesoría y asistencia técnica en lo referente al diseño, ejecución, administración, evaluación y gestión de proyectos o programas de preinversión e inversión, relacionados con el sector de vivienda, el hábitat y equipamiento urbano, dirigidos a los afiliados del FNA.

Notas de Vigencia

- l) <Literal adicionado por el artículo 226 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Celebrar contratos de Fiducia

para administrar recursos que le transfiera otras entidades públicas para financiar la ejecución de programas especiales relacionados con el sector vivienda, el hábitat y equipamiento urbano.

Notas de Vigencia

Artículo 4°. *Recursos financieros.* El Fondo Nacional de Ahorro tendrá como fuentes de recursos las siguientes:

- a) Las cesantías de los afiliados, liquidadas y consignadas conforme a las disposiciones vigentes;
- b) Las apropiaciones y recursos provenientes de la Nación y de otras entidades de derecho público o privado;
- c) Los auxilios, subvenciones, donaciones o contribuciones que reciba de entidades oficiales, de organismos internacionales u Organizaciones No Gubernamentales, o de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, de acuerdo con las normas vigentes;
- d) Los recursos provenientes de los préstamos internos y externos que el Fondo obtenga para el cumplimiento de las finalidades que le son propias;

...”

De acuerdo a lo anterior, el artículo 4° es su parágrafo es muy claro y preciso que Fondo Nacional del Ahorro es una entidad de seguridad social que **no se puede destinar ni utilizar sus recursos utilidades y rendimientos o excedentes financieros para fines distintos a su objeto y funciones**, el Gobierno nacional viola la Constitucional Nacional al pretender ser aprobado el nefasto artículo 104 de la Ley de Presupuesto 2018, los intereses colectivos priman sobre los Derechos particulares.

Así mismo el Gobierno nacional con esta propuesta de descapitalizar el Fondo Nacional del Ahorro, ha causado terrorismo y pánico financiero a sus afiliados y ahorradores, que desde el día de ayer se están presentando masivamente desafilaciones, retiro de cesantías, y ahorros, que va en detrimento en la estabilidad de la institución que inmediatamente se vería abocado a su quiebra y liquidación.

Cordialmente,

COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL  
CNT

  
RICAURTE GARCÍA  
Presidente Nacional  
CNT

  
EDGAR ALBANA SANCHEZ  
Secretario General  
CNT

  
JOSE CASIMIRO RACINE DIAZ  
Secretario General SIFONASER

Copia: Mauricio Cárdenas Ministro de Hacienda

Griselda Restrepo Ministra de Trabajo

Ministro de Vivienda Jaime Pumarejo Heins

Medios de Comunicación

\* \* \*

**CARTA DE COMENTARIOS DE  
LA ASOCIACIÓN SINDICAL DE  
PROFESORES UNIVERSITARIOS AL  
PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE  
2017 CÁMARA, 56 DE 2017 SENADO**

*Presupuesto General de la Nación 2018.*

Ángela María Pinillos <apinillos@camaramira.org.>

Fw: CARTA PEDRO HERNÁNDEZ C. A PARLAMENTARIOS COMISIONES III Y IV DE CÁMARA Y SENADO

Guillermina.bravo guillermina.bravo@camara.gov.co 12 de octubre de 2017,14:40

Para: apinillos <apinillos@camaramira.org>

—Mensaje original—

De: “ASPU NACIONAL (Correo Institucional)” <asospu.bog@gmail.com>

A: “undisclosed-recipients:”

Fecha: 27/09/2017 16:13

**Asunto:** CARTA A PARLAMENTARIOS COMISIONES III Y IV DE CÁMARA Y SENADO

Señores

PARLAMENTARIOS

COMISIONES TERCERA Y CUARTA

DE CÁMARA Y DE SENADO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Reciban un atento saludo de la Asociación Sindical de Profesores Universitarios (ASPU).

Nos dirigimos a ustedes, de la manera más respetuosa, para solicitarles incrementar en un billón de pesos, las apropiaciones presupuestales para funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior, las Universidades Estatales contenidas en el Proyecto de ley número 051 de 2017 Cámara y 56 de 2017 Senado, Presupuesto General de la Nación 2018, PGN-2018, pasando de los 3,20 billones hoy consignados en el Proyecto a 4,20 billones de pesos.

Esta urgente solicitud tiene por objeto superar la grave crisis presupuestal y financiera que se presenta en las 33 Universidades Estatales.

Este billón de pesos adicionales son necesarios para cubrir un faltante en las Universidades Estatales debido al crecimiento de sus gastos por encima de sus ingresos y poder atender: (i) el incremento en los gastos de personal, los Decretos número 1444 de 1992 y número 1279 de 2003 <sup>[1]</sup> ocasionaron crecimientos promedio de 3,8% del costo salarial por mejoras en cualificación de posgrado y en producción académica del profesorado; (ii) la Ley 100 de 1993 que ocasionó un incremento del 2.4% para los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud y en Pensiones <sup>[2]</sup>; (iii) el Incremento en gasto de personal por la aplicación de varias Sentencias de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que obligan a reconocerle a los profesores ocasionales y catedráticos <sup>[3]</sup> de las universidades públicas todas las prestaciones sociales reconocidas a los profesores de planta, proporcionalmente y así dar cumplimiento a la Circular Conjunta MEN y Mintrabajo 053 del 13 de diciembre de 2016; (iv) actualizar el valor del punto salarial de los profesores de las universidades públicas, de \$12.939 <sup>[4]</sup> a \$13.998 por ajuste al IPC acumulado <sup>[5]</sup>; (v) el cumplimiento de las normas sobre formalización laboral, como la Ley 1429 de 2010 y el artículo 74 de la Ley 1753 de 2015 Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 para sacar de la precarización al 70% de las y los profesores de las IES públicas; y (vi) poder dar cumplimiento a los Acuerdos Colectivos suscritos en el 2015 y en el 2017 entre el Gobierno nacional, ASPU y Sintraunicol, en la mesa de negociación del Sector de Educación Superior Pública.

Estos recursos están en los ingresos ordinarios del PGN-2018, se recaudan al tenor de los artículos 102, 142 y 184 de la Ley 1819 de 2016, Reforma Tributaria, recursos que tienen destinación específica para las Instituciones de Educación Superior Pública y cuyo recaudo cubre lo solicitado.

<sup>1</sup> Decretos número 1444 de 1992 y 1279 de 2002, por el cual se establece el régimen salarial y prestacional de los docentes de las Universidades Estatales.

<sup>2</sup> Ley 797 de 2003, Decreto número 2090 de 2003, Decreto número 404 de 2006, Decreto número 4982 de 2007, y Ley 1122 de 2007.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-006 de 1996 y C-401 de 1998.

<sup>4</sup> Decreto número 985 de 2017.

<sup>5</sup> Indexación mostrada en el Informe de la Comisión Técnica MEN-ASPU realizado en el 2012, Informe acogido por los Ministerios de Educación y de Trabajo, que junto con ASPU se le presentó a Minhacienda para encontrar el mecanismo de apropiación de los recursos que cuesta esta nivelación, pero hasta el momento sin respuesta.

Con ello se busca incrementar la base presupuestal en funcionamiento de todas las universidades que posibilitará aumentar la cobertura tanto en pregrado como en posgrado garantizando así el derecho a la educación superior y también permitirá disminuir los desequilibrios regionales en el aporte del presupuesto nacional que se presenta entre las universidades estatales.

Pero se trabajaron estos nuevos recursos para las IES Públicas en la Reforma Tributaria, Ley 1819 de 2016, no solo para superar los problemas estructurales en el nivel financiero de las Universidades Estatales, sino para llevar adelante Programas de Formalización en las IES, en las Universidades Públicas, donde cerca del 80 por ciento de sus profesores están vinculados temporalmente, como catedráticos y ocasionales, no pertenecen a la planta, tienen contratos por cuatro meses, o una vinculación no continua de ocho meses al año. Esta forma de contratación de la gran mayoría del profesorado es contraria a los derechos laborales consagrados en la Constitución. Por esta práctica, común en muchas entidades, la Corte Constitucional mandató a todas las entidades estatales, al Gobierno nacional y a los gobiernos locales a dejar esta práctica de contratación, a vincular a planta a todos los servidores que desempeñen funciones misionales, actividades permanentes; por ello es deber del Gobierno nacional programar los recursos presupuestales necesarios para atender la vinculación a la planta de la mayoría de las y los profesores de las universidades estatales, como lo mandata la Sentencia de la Corte Constitucional C-614 de 2009 y C-171 de 2012.

No estamos de acuerdo con derivar este recaudo de destinación específica para financiar el Icetex o el Programa Ser Pilo Paga que por cierto en la Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2018 a los \$591 mil millones de pesos originalmente asignados como Apoyo para Fomentar el Acceso a la Educación Superior en el Ajuste al Proyecto de Presupuesto, en ajuste para el Sector de Educación se dice que se incrementa a \$900 mil millones con destino a las líneas de crédito vigentes en el Icetex y el Programa Pilo Paga IV. Sobre el Programa Pilo Paga consideramos a este como un programa focalizado que endeuda los hogares de las familias pobres colombianas, y es muy ineficiente financiera y socialmente ya que se requieren recursos del presupuesto de la Nación superiores a un billón de pesos para sostener la educación universitaria de 40.000 estudiantes, mientras que

el presupuesto para las 33 Universidades Estatales donde estudian cerca de 600.000 jóvenes no superan los tres billones de pesos.

Estamos seguros de su comprensión y voluntad política para atender a esta necesidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas, de las Universidades Estatales que se convierte en un asunto de interés general, nacional al comprometer la existencia de las mismas y asegurar una mayor cobertura en educación superior.

Cordialmente,

**JUNTA DIRECTIVA NACIONAL DE ASPU**

**PEDRO HERNÁNDEZ C.**

Presidente Nacional

c.c. Presidente de la República

Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Ministra de Educación Nacional,

Ministerio de Trabajo

Organización Internacional del Trabajo

Internacional de la Educación

Central Unitaria de Trabajadores

**CONTENIDO**

Gaceta número 955 - Lunes, 23 de octubre de 2017

**CÁMARA DE REPRESENTANTES**

**PROYECTOS DE LEY**

**Págs.**

Proyecto de ley número 175 de 2017 Cámara, por el cual la Nación honra y exalta la memoria de Mario Calderón Villegas y Elsa Alvarado Chacón y declara el 19 de mayo como Día Nacional de la Lucha contra la Impunidad de los Crímenes contra Defensores y Defensoras de Derechos Humanos....1

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 120 de 2017 Cámara, 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..... 5

Informe de ponencia primer debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en sesión plenaria al Proyecto de ley número 323 de 2017 Cámara, 90 de 2016 Senado, por la cual se establece un trato humanitario a miembros de la Fuerza Pública con disminución de su capacidad psicofísica privados de la libertad y se dictan otras disposiciones. .... 16

**CARTAS DE COMENTARIOS**

Carta de comentarios de Sindefonahorro al Proyecto de ley número 051 de 2017 Cámara, 56 de 2017 Senado, Ley del Presupuesto General de la Nación..... 21

Carta de comentarios de Confederación Nacional de Trabajadores (C.N.T.) al Proyecto de ley número 051 de 2017 Cámara, 56 de 2017 Senado, ley del presupuesto 2018..... 23