

Bogotá D.C., 22 de julio de 2026

Doctor

DIEGO ALEJANDRO GONZALES GONZALES

SECRETARIO GENERAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá.

Referencia: PROYECTO DE LEY No. DSI DE 2026 SENADO, "Por medio de la cual se promueven condiciones dignas para la atención integral de niños, niñas y adolescentes mediante el mejoramiento de los espacios de los hogares comunitarios y sustitutos"

Cordial saludo.

En mi condición de congresista y en cumplimiento de los artículos 150 y 154, de la Constitución Política, así como de los artículos 139, 140 y 145 de la Ley 5 de 1992, me dispongo a radicar ante el honorable Senado de la República el presente proyecto de ley, que tiene por objeto establecer medidas de priorización para facilitar el acceso de las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar, y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, a los programas de mejoramiento locativo de vivienda, con el propósito de fortalecer las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad y adecuación de los espacios destinados a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado.

De la congresista;



ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Senadora de la República

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola García Soto



@anapgarcias



@AnaPaolaGarciaU



@anapaolagarciasenado



Ana Paola
GARCÍA SOTO
—SENADORA—

TEXTO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NÚMERO 051 DE 2026 SENADO

"Por medio de la cual se promueven condiciones dignas para la atención integral de niños, niñas y adolescentes mediante el mejoramiento de los espacios de los hogares comunitarios y sustitutos"

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTÍCULO 1. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer medidas de priorización para facilitar el acceso de las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar, y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, a los programas de mejoramiento locativo de vivienda, con el propósito de fortalecer las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad y adecuación de los espacios destinados a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado.

Lo anterior, reconociendo que los inmuebles donde se desarrollan estas modalidades de atención constituyen espacios fundamentales para la garantía de los derechos de la niñez y el desarrollo de las funciones de protección y cuidado promovidas por el Estado.

ARTÍCULO 2. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente ley serán aplicables a las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y a las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, que se encuentren debidamente certificados por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Los beneficios previstos en la presente ley se aplicarán respecto de los inmuebles en los cuales los beneficiarios desarrollen las actividades propias de las modalidades de atención correspondientes.

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola García Soto



@anapgarcias



@AnaPaolaGarcíaU



@anapaolagarciasenado



Ana Paola
GARCÍA SOTO
— SENADORA —

ARTÍCULO 3. Priorización en los programas de mejoramiento de vivienda. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o la entidad que haga sus veces, adoptará mecanismos de priorización y focalización diferencial que faciliten el acceso de las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, a los planes, programas y proyectos de mejoramiento locativo de vivienda financiados con recursos del Presupuesto General de la Nación o con otras fuentes de financiación pública.

La implementación de dichos mecanismos se desarrollará de conformidad con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las normas orgánicas del presupuesto.

Los proyectos de mejoramiento de vivienda podrán comprender, entre otras intervenciones, adecuaciones en baños, cocinas, pisos, cubiertas, conexiones intradomiliarias de acueducto y saneamiento básico, instalaciones eléctricas, accesibilidad, ventilación, iluminación y demás obras orientadas a fortalecer las condiciones de habitabilidad, seguridad y salubridad de los espacios destinados a la atención integral de niños, niñas y adolescentes.

Parágrafo. En desarrollo de los mecanismos de priorización previstos en el presente artículo, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, o la entidad que haga sus veces, establecerá como criterio de focalización que las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, representen al menos el cinco por ciento (5%) de los beneficiarios seleccionados en los programas de mejoramiento de vivienda, siempre que cumplan los requisitos establecidos para cada programa y exista demanda habilitada.

ARTÍCULO 4. Modifíquese el artículo 26 de la Ley 1537 de 2012, el cual quedará así:

ARTÍCULO 26. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA A MADRES Y PADRES COMUNITARIOS Y SUSTITUTOS. Las cajas de compensación familiar priorizarán en la asignación de subsidios familiares de vivienda a sus hogares afiliados en los que uno de sus integrantes sea una madre o padre comunitario vinculados a los programas de hogares comunitarios de bienestar y de las madres y padres Sustitutos de la modalidad de hogares sustitutos, de acuerdo con las certificaciones que para el efecto expida el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Para acceder al proceso de postulación y asignación de los subsidios familiares de vivienda a los que hace referencia el presente artículo, en las modalidades de adquisición de

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola García Soto



@anapgarcias



@AnaPaolaGarciaU



@anapaolagarciasenado



Ana Paola
GARCIA SOTO
—SENADORA—

vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda, los hogares deberán contar con los requisitos señalados en los reglamentos expedidos por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 1o. La priorización de que trata el presente artículo se hará extensiva al subsidio familiar de vivienda de interés social y prioritario rural, en el marco del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural de que trata el Decreto Ley 890 de 2017 y las normas que lo modifiquen o sustituyan. Para tal efecto, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), o quien haga sus veces, incorporará este criterio de priorización dentro de los procesos de focalización y asignación que le corresponden.

PARÁGRAFO 2o. Las cajas de compensación familiar y las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda, tanto urbano como rural, deberán reservar como mínimo el cinco por ciento (5%) de los cupos asignados en cada convocatoria o proceso de postulación para los hogares beneficiarios de que trata el presente artículo, sin perjuicio de que dicho porcentaje pueda ser superado de acuerdo con la demanda efectiva y la disponibilidad de recursos.

ARTÍCULO 5. *Articulación institucional.* El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), las entidades territoriales y las demás entidades competentes, dentro del marco de sus competencias, podrán coordinar acciones y desarrollar mecanismos de articulación institucional para facilitar el acceso de los beneficiarios de la presente ley a los programas de mejoramiento de vivienda.

Para tal efecto, podrán suscribir convenios interadministrativos, implementar mecanismos de intercambio de información y desarrollar estrategias de focalización que permitan la identificación y atención de la población beneficiaria, de conformidad con la normativa vigente sobre protección de datos personales.

ARTÍCULO 6. *Criterios de priorización.* En la reglamentación de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá establecer criterios de priorización para el acceso a los beneficios previstos en la presente ley, teniendo en cuenta, entre otros factores, la ubicación rural o urbana de los beneficiarios, la categoría del municipio, la pertenencia a municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas Más Afectadas por el Conflicto Armado (ZOMAC), los niveles de pobreza multidimensional y las condiciones de vulnerabilidad de los hogares.

ARTÍCULO 7. *Financiación.* La implementación de las medidas previstas en la presente ley se realizará de conformidad con las competencias de las entidades responsables y con cargo a las

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola
GARCIA SOTO
—SENADORA—

apropiaciones presupuestales disponibles para cada vigencia fiscal, de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

ARTÍCULO 8. Reglamentación. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y con la participación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y demás entidades competentes, reglamentará lo dispuesto en la presente ley dentro de los seis (6) meses siguientes a su entrada en vigencia.

PARÁGRAFO. Mientras se expide la reglamentación de que trata el presente artículo, continuarán aplicándose, en lo que no sea contrario a la presente ley, las disposiciones reglamentarias vigentes en materia de subsidio familiar de vivienda para las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan.

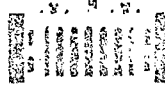
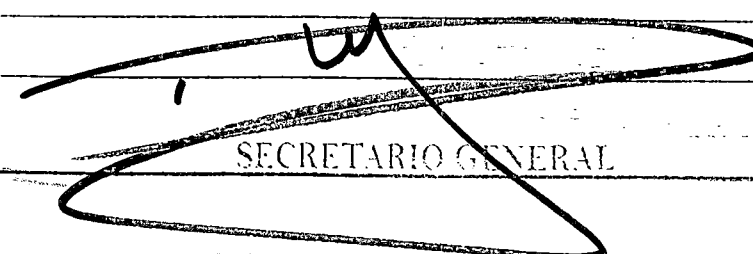
ARTÍCULO 9. Vigencia y derogatorias. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De la congresista;


ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Senadora de la República

Origen: Congresual.

Autora: H.S. Ana Paola García Soto.

	SENADO DE LA REPÚBLICA SECRETARÍA GENERAL
EL día <u>22</u> de <u>Julio</u> del año <u>2021</u>	
Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley <u> </u> Acto legislativo <u> </u>	
No. <u>051/26</u> Con su correspondiente	
TRÁMITE DEL PROYECTO de Motivos, suscrito Por: <u> </u>	
<u>HS: Ana Paola García Soto</u>	
	
SECRETARIO GENERAL	

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola
GARCÍA SOTO
—SENADORA—

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca establecer medidas de priorización para facilitar el acceso de las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar, y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos, o de los programas o modalidades que los sustituyan, a los programas de mejoramiento locativo de vivienda, con el propósito de fortalecer las condiciones de habitabilidad, seguridad, salubridad y adecuación de los espacios destinados a la atención integral de los niños, niñas y adolescentes bajo su cuidado.

La iniciativa reconoce que los inmuebles donde funcionan estas modalidades de atención cumplen una función social relevante dentro de la política pública de protección integral de la niñez, al constituirse en espacios donde el Estado, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, garantiza servicios orientados al cuidado, protección y desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

2. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

2.1 CONTEXTO Y SITUACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LAS MADRES Y PADRES COMUNITARIOS Y SUSTITUTOS EN COLOMBIA

2.1.1 ¿Quiénes son las Madres o Padres Comunitarios?

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar define a las madres o Padres Comunitarios como aquellos agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y las niñas de la primera infancia, que hacen parte del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, el cual fue creado en el año 1986 y reglamentado hasta 1989.

El programa de Hogares Comunitarios de Bienestar fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social a finales del año 1986, surgió como una estrategia de desarrollo humano para combatir la lucha de pobreza y desnutrición que existía en la época, enfocada en atender a los niños y niñas menores de 7 años, pertenecientes a las poblaciones más pobres del país (ICBF, 2009).

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



2.1.2 ¿Quiénes son las Madres o Padres Sustitutos?

Las madres o padres sustitutos son voluntarios que abren las puertas de su hogar para recibir, cuidar y proteger de manera temporal a niños, niñas y adolescentes que se encuentren bajo la protección del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Su principal objetivo es ayudar y brindar apoyo a los NNA a quienes les hayan vulnerado sus derechos y se encuentran en proceso de restablecimiento de los mismos, prevaleciendo la proclamación de la familia como núcleo fundamental de la sociedad (ICBF, 2022).

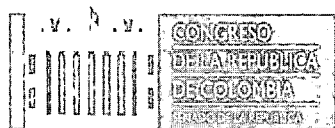
Según datos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, para el año 2022, cerca de 73.417 niños, niñas y adolescentes se encontraban en procesos administrativos de restablecimiento de derechos, de los cuales 10.278, es decir, aproximadamente el 14%, se estaban en la modalidad de hogares sustitutos.

2.1.3 Contexto en Colombia de las Madres y Padres Comunitarios, y Madres y Padres Sustitutos

A raíz de la coyuntura política, social y económica de los años ochenta y la alta tasa de pobreza que para ese momento se vivía en el país, nació la necesidad de contar con un perfil cuidador para los niños, niñas y adolescentes. Para la época, se consideró que debían ser cuidadoras las mujeres, es así como nace el término de madres comunitarias, que, durante más de treinta años, han atendido en sus casas, a los niños y niñas más vulnerables de Colombia (Galindo & Galvis, 2019). Años más tarde, los hombres también fueron considerados agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y niñas de la primera infancia, a quienes se les denomina padres comunitarios.

Según el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (sf), hay alrededor de 69.000 madres comunitarias en todo el territorio colombiano, las cuales atienden cerca de 1.077.000 niños y niñas en el marco del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, proporcionándoles alimentación y acompañamiento educativo. De acuerdo con Datos Abiertos, del Gobierno nacional, las madres o padres comunitarios se encuentran distribuidos de la siguiente forma por departamentos:

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA

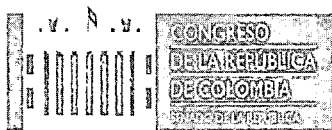


Ana Paola
GARCIA SOTO
— SENADORA —

DEPARTAMENTO	CANTIDAD
Atlántico	3.540
Bolívar	3.099
Magdalena	2.718
Bogotá D.C.	2.679
Nariño	2.529
Antioquia	2.404
Valle del Cauca	2.369
Córdoba	2.301
César	1.828
Norte de Santander	1.657
Boyacá	1.613
Cauca	1.595
Sucre	1.511
Huila	1.122
Santander	1.057
Chocó	852
Cundinamarca	793
Meta	730
Tolima	422
Caldas	273
La Guajira	180
Putumayo	142
Arauca	133
Caquetá	131
Risaralda	110
Quindío	98
Guaviare	22
San Andrés	22
Amazonas	18
Vichada	12
Guainía	3
Casanare	2

Por otro lado, la atención de hogares sustitutos fue creada en 1970 por el ICBF, con el fin de promover un ambiente familiar sustituto, basándose en la importancia que tiene la familia en la

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



sociedad, por tal razón, tiene la obligación de asistir y proteger a los NNA, garantizando así, su desarrollo integral y el ejercicio pleno de sus derechos (DNP, 2009).

Esta modalidad está presente en las 33 regionales del país, un total de 5.268 de hogares sustitutos (ICBF, s.f.)

2.2 PRIMERA INFANCIA, CUIDADOS E IMPORTANCIA DE UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

2.2.1 ¿Qué es la primera infancia?

Se define como primera infancia la primera etapa del ciclo de vida, que va desde el nacimiento hasta los seis (6) años; y es considerada la fase más importante para el desarrollo vital de los seres humanos. Para la neurociencia, es un periodo crítico, por cuanto los primeros años son fundamentales para desenvolver todas las habilidades fundamentales: motoras, sensoriales, cognitivas, del lenguaje, emocionales y sociales. Tan es así que, las oportunidades de aprendizaje temprano pueden garantizar que los niños y niñas desarrollen todo su potencial en la vida (UNICEF, 2023).

2.2.2 Programa de Cero a Siempre Como Política de Estado

Es una estrategia de atención integral a la primera infancia con un enfoque diferencial, la cual busca promover el desarrollo de los niños y niñas desde su gestación hasta los seis años, que se encuentren en condiciones socioeconómicas vulnerables, esto, a través de un conjunto de acciones previamente planificadas a nivel nacional, departamental y municipal con el fin de mejorar la calidad de los servicios y la cobertura de atención (ICBF & Uniandes, 2017).

La estrategia “De Cero a Siempre” (DCAS), fue lanzada en el año 2011, con el fin de promover el desarrollo de planes y políticas para la atención integral a la primera infancia, implementada por el expresidente Juan Manuel Santos, para que todos los niños y niñas tuviesen la oportunidad de crecer en ambientes sanos con todas las garantías sociales que merecen.

Se trata de una estrategia que reúne principios, retos, metas, enfoques e inversiones con las que se busca transformar la vida de los niños y niñas, principalmente los que se encuentran en pobreza y pobreza extrema. Condiciones que por supuesto, tienen efectos sobre las brechas en bienestar en etapas posteriores de la vida, como la juventud o la adultez. Los niños con un adecuado desarrollo infantil se convierten en adultos productivos que contribuyen al bienestar de la

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola
GARCÍA SOTO
— SENADORA —

sociedad en conjunto (Jacques van der Gaag, 2005). Por el contrario, las carencias alimentarias y de estimulación temprana tanto cognitivas como emocionales, se traducen más adelante, en bajo rendimiento académico, poca integración social y falta de motivación.

Según la CEPAL (1996), las estrategias de atención más efectivas son las que integran aportes del sistema educativo, recursos provenientes de la atención y prevención de la salud, la contribución y participación de las familias y las iniciativas de diferentes instituciones y organismos, tal y como lo es “De Cero a Siempre”.

Ahora bien, para mantener en el tiempo esta estrategia, en el año 2016, el Congreso de Colombia expidió la Ley 1804 de 2016 *“Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”*, “que tiene como propósito establecer la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre, la cual sienta las bases conceptuales, técnicas y de gestión para garantizar el desarrollo integral de los niños y niñas de 0 a 6 años como una prioridad nacional, en el marco de la Doctrina de la Protección Integral. También, se fortalece el marco institucional para el reconocimiento, la protección y la garantía de los derechos de las mujeres gestantes y de los niños y las niñas de cero a seis años de edad, así como la materialización del Estado Social de Derecho”.

En esta ley se establecen los principios rectores de la política, las acciones y coordinación para la atención integral, las líneas estratégicas para dinamizar y dar sostenibilidad a la gestión; la coordinación, articulación y gestión intersectorial de la Política de Estado; la integración de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia; y las funciones de las entidades del orden nacional para la ejecución de esta política.

2.3 IMPACTO DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR

Los programas de madres, padres comunitarios y sustitutos en Colombia se han consolidado principalmente como espacios de protección y cuidado para la primera infancia. Estos entornos protectores contribuyen a reducir riesgos asociados a la desnutrición, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual y el reclutamiento forzado. Al mismo tiempo, permiten al Estado ampliar la cobertura de atención y cuidado de los niños y niñas más vulnerables, llegando a territorios donde la infraestructura institucional es limitada.

De acuerdo con estudios del Nobel de Economía James Heckman, citado por BBC News Brasil (31 de mayo de 2019), *“...invertir en la primera infancia es una estrategia eficaz para el crecimiento*

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola
GARCÍA SOTO
—SENADORA—

económico. Él calcula que el retorno financiero de cada dólar gastado es de los más altos. Esto se debe a que, en la etapa entre el nacimiento y los 5 años de edad, el cerebro se desarrolla rápidamente y es más maleable. Esta etapa provee maneras más fáciles de incentivar habilidades cognitivas y de personalidad —atención, motivación, autocontrol y sociabilidad— necesarias para el éxito en la escuela, la salud, la profesión y la vida en general”.

Estos programas también contribuyen a la reducción de la pobreza y a la equidad de género, al reconocer y dignificar la labor de las madres y padres comunitarios. Fortalecer los hogares comunitarios y sustitutos complementa la política pública de formalización laboral de quienes desempeñan funciones esenciales en la economía del cuidado, como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida” (Ley 2294 de 2023).

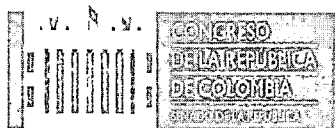
En este mismo sentido, es importante aclarar que los hogares comunitarios constituyen un pilar de la “economía del cuidado”. Estos espacios permiten que muchas mujeres obtengan una remuneración trabajando desde casa, generando ingresos que fortalecen su autonomía económica. A su vez, posibilitan que otras mujeres confíen el cuidado de sus hijos a madres y padres comunitarios, liberando tiempo para insertarse en el mercado laboral y reducir su dependencia financiera. Sin duda, se trata de un avance en el cierre de brechas de género en América Latina, donde —según la ONU mujeres (sf)— las mujeres dedican el doble de tiempo que los hombres al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado, lo que limita sus oportunidades educativas y laborales.

La presente iniciativa se articula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, particularmente con aquellos orientados a la erradicación de la pobreza, la educación de calidad, la igualdad de género y la reducción de las desigualdades. En este sentido, toda acción destinada a fortalecer los hogares comunitarios y sustitutos, como la propuesta de mejoramiento de sus condiciones locativas, no solo dignifica a esta población y le brinda bienestar social, sino que también beneficia directamente a niños y niñas, al tiempo que dinamiza la economía local mediante la demanda de materiales de construcción, la generación de empleo y la contratación de servicios asociados.

2.4 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL

Los artículos 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia establecen los derechos fundamentales de los niños y los derechos a la protección y a la formación integral de los adolescentes, respectivamente.

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola
GARCÍA SOTO
— SENADORA —

La Corte Constitucional ha reconocido a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de especial protección constitucional, y en razón a ello, la familia, la sociedad y el Estado están obligados a asistirlos y protegerlos para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos, siempre orientados por el criterio primordial de la prevalencia del interés superior de los niños, niñas y adolescentes; quienes deben contar con tal asistencia para alcanzar el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad. Es decir, esta población se encuentra en un lugar primordial, debido a su vulnerabilidad por ser sujetos que empiezan la vida, que se encuentran en situación de indefensión (Corte Constitucional, Sentencia T-468 de 2018).

Según la Sentencia T-205 de 2021 *“...la categoría de “sujeto de especial protección constitucional”, en concordancia con el artículo 13 de la Constitución, es una institución jurídica cuyo propósito fundamental es el de reducir los efectos nocivos de la desigualdad material que hay en el país. Consecuentemente, esta Corporación ha considerado que los menores de edad, las mujeres embarazadas, los adultos mayores, las personas con disminuciones físicas y psíquicas y las personas en situación de desplazamiento, entre otros, deben ser acreedoras de esa protección reforzada por parte del Estado”*.

Ser sujetos de especial protección constitucional implica ser el destinatario de una acción positiva en su favor, debido a razones particulares que lo encasillan en una situación de debilidad manifiesta; sin que con ello se elimine el deber de autogestión que tienen todos los individuos para hacer valer sus derechos (Corte Constitucional, Sentencia T-293 de 2017).

Por su parte, y sobre este mismo punto, el Concejo de Estado, en Sentencia del 23 de agosto de 2018, Rad. 11001-03-15-000-2017-03131-01, hace referencia a que la Corte Constitucional, ““en lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, la ha definido como la que ostentan aquellas personas que, debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva. De acuerdo a lo anterior, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia, aquellas que se encuentran en extrema pobreza y “todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionado”. Lo cual encuentra su fundamento en la Constitución Política que, en



Ana Paola
GARCÍA SOTO
DORA

los artículos 13 y 43, impone la obligación de promover condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, creando garantías para los grupos marginados”.

2.5 IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY

Los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y la Modalidad de Hogares Sustitutos constituyen herramientas esenciales dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mediante las cuales el Estado desarrolla acciones orientadas a la protección integral, prevención de vulneraciones y garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, especialmente de aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad.

En el desarrollo de estas modalidades, las madres y padres comunitarios, así como las madres y padres sustitutos, cumplen una función social de especial relevancia, al brindar espacios de cuidado, acompañamiento y protección que contribuyen al desarrollo integral de la niñez y complementan la presencia institucional del Estado en los diferentes territorios del país.

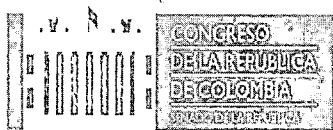
No obstante, en diversos casos, los inmuebles donde se desarrollan estas actividades presentan necesidades de adecuación y mejoramiento relacionadas con condiciones de habitabilidad, saneamiento básico, instalaciones eléctricas, baños, cocinas, ventilación, iluminación, seguridad y accesibilidad, aspectos que inciden directamente en la calidad y seguridad de los espacios destinados a la atención de niños, niñas y adolescentes.

La garantía de una atención integral a la niñez no depende exclusivamente del compromiso y la capacidad del talento humano encargado del cuidado, sino también de la existencia de entornos físicos adecuados que permitan desarrollar estas labores en condiciones dignas, seguras y saludables.

En este sentido, fortalecer las condiciones locativas de los espacios donde funcionan estas modalidades de atención constituye una medida encaminada a garantizar ambientes protectores y adecuados, en armonía con el principio del interés superior de los niños, niñas y adolescentes reconocido por el ordenamiento constitucional colombiano.

Por ello, el presente proyecto de ley propone establecer mecanismos de priorización y focalización dentro de los programas existentes de mejoramiento de vivienda, con el fin de facilitar el acceso de las madres y padres comunitarios y sustitutos a dichas herramientas, sin crear nuevos subsidios ni generar obligaciones presupuestales independientes para el Estado.

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola
GARCÍA SOTO
DORA

La iniciativa busca fortalecer la política pública de protección integral de la niñez mediante la adecuación de los espacios donde se prestan servicios esenciales de cuidado y atención, reconociendo que mejorar las condiciones físicas de estos entornos representa una inversión social que contribuye al bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes del país.

En consecuencia, resulta conveniente adoptar medidas legislativas que permitan priorizar a esta población dentro de la oferta institucional vigente de mejoramiento de vivienda, promoviendo la consolidación de espacios seguros, dignos y adecuados para el cumplimiento de las funciones de protección y cuidado que desarrollan en favor de la infancia.

3 MARCO NORMATIVO

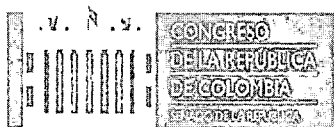
3.1 MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 150, 154, 334, 341 y 359:3, les otorga la competencia a los miembros del Congreso de la República de iniciativa legislativa, para la presentación de proyectos de ley o actos legislativos, que pretendan interpretar, reformar y derogar las leyes.

Asimismo, el artículo 2 constitucional consagra como fin esencial del Estado “...promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...”; es decir, medidas afirmativas como las establecidas en este proyecto de ley son la materialización del derecho a la igualdad, por cuanto busca la prosperidad de un grupo específico de la población que ha venido realizando una labor solidaria a través de su contribución voluntaria al desarrollo del Programa Hogares Comunitarios.

Precisamente, el artículo 13 de la Carta consagra que “*todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan*”. (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ahora bien, en lo que respecta a los niños y niñas, el artículo 44 de la Carta instauro como derechos fundamentales de los niños: *“la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”*.

Y el artículo 45, determina que, *“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud”*.

3.2 MARCO LEGAL

Leyes

- Ley 3 de 1991 *“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”*. Esta ley establece el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y desarrolla instrumentos para facilitar el acceso a soluciones habitacionales, incluyendo mecanismos orientados al mejoramiento de vivienda.
- Ley 1098 de 2006 *“Código de la Infancia y la Adolescencia”*. establece el marco de protección integral de los niños, niñas y adolescentes y desarrolla los principios de interés superior, prevalencia de derechos y corresponsabilidad entre el Estado, la sociedad y la familia.
- Ley 1607 de 2012 *“Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”*. Establece que, de manera progresiva se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola García Soto



@anapgarcias



@AnaPaolaGarciaU



@anapaolagarciasenado



Ana Paola
GARCÍA SOTO
— SENADORA —

- Ley 1804 de 2016 *"Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones"*. Esta ley reconoce la atención integral de la primera infancia como una política de Estado y establece la importancia de garantizar entornos protectores, seguros y adecuados para el desarrollo integral de los niños y niñas.
- Ley 2294 de 2023 *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida"*. Establece que el Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el ICBF, de manera armónica desarrollará los instrumentos normativos que permitan la formalización laboral de manera progresiva y gradual de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de las madres y padres comunitarios que se encuentren laborando en el servicio de Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas de atención al momento de la expedición de la presente ley.

BIBLIOGRAFÍA

- BBC News Brasil (31 mayo 2019). *"Invertir en la educación infantil es la mejor estrategia contra el crimen"*: James Heckman, nobel de Economía. Recuperado de:
<https://www.bbc.com/mundo/noticias-48416338>
- CEPAL. (1996). *Impactos de la estrategia "De Cero a Siempre" sobre el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia*. Recuperado de:
[https://www.icbf.gov.co/system/files/evaluacion de impacto de cero a siempre - elca uniandes 2017 1.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/evaluacion%20de%20impacto%20de%20ceroa%20siempre%20elca%20uniandes%202017%201.pdf)
- Consejo de Estado, Sección Quinta, consejera Ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, Rad. 11001-03-15-000-2017-03131-01, sentencia del 23 de agosto de 2018, Actor: Carlos Andrés G.C. y otros. Recuperado de:
https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=85506&dt=S#_edn18
- Corte Constitucional. (2018). *Sentencia T-468/18*. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/t-468-18.htm>
- Corte Constitucional. (2021). *Sentencia T-205/21*. Recuperado de:
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/T-205-21.htm>

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Ana Paola García Soto



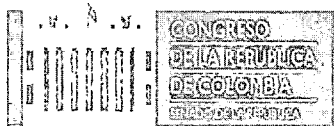
@anapgarcias



@AnaPaolaGarciaU



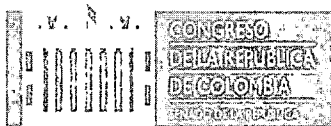
@anapaolagarciasenado



Ana Paola
GARCÍA SOTO
— SENADORA —

- Datos Abiertos. (2024). *Caracterización Madres y Padres Comunitarios ICBF*. Gobierno de Colombia. Recuperado de: <https://www.datos.gov.co/d/ixwb-p9qb>
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). *Evaluación del Medio Familiar*. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de: [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/267_Evaluacion del medio familiar Hogares Sustitutos y Amigos del ICBF DOC.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/267_Evaluacion_del_medio_familiar_Hogares_Sustitutos_y_Amigos_del_ICBF_DOC.pdf)
- Galindo, M., & Galvis, M. (2019). *Revisión Histórica del Origen de las Madres Comunitarias: Rasgos de Adversidad en el Cuidado de la Vida*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Recuperado de: <https://librosaccesoabierto.uptc.edu.co/index.php/editorial-uptc/catalog/download/282/263/6174?inline=1>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2009). *Evaluación de impacto del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF*. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/impacto_hcb.pdfm
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2022). *Hogares Sustitutos*. ICBF. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/system/files/hogaressustitutos_0.pdf
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2021). *Madres comunitarias*. Gobierno de Colombia. Recuperado de: <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/acerca-de/madres-comunitarias>
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2013). *Instructivo Vinculación Laboral de Madres Comunitarias*. Ministerio del Trabajo, República de Colombia. Recuperado de: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/instructivo_enero_28_1.pdf
- Instituto Colombino de Bienestar Familiar y Universidad de los Andes (2017). *Evaluación de impacto de «Cero a Siempre» sobre el desarrollo integral de los niños y niñas en primera infancia*. Recuperado de: [https://www.icbf.gov.co/system/files/evaluacion de impacto de cero a siempre - elca uniandes 2017 1.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/evaluacion_de_impacto_de_cero_a_siempre_-_elca_uniandes_2017_1.pdf)
- ONU Mujeres. (sf). *Más igualdad en el cuidado. Más igualdad de derechos*. Recuperado de: <https://mexico.unwomen.org/es/digital-library/videos/2015/07/mas-igualdad-en-el-cuidado-mas-igualdad-de->

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



derechos#:~:text=tiempo%2C%20las%20mujeres%20dedican%20entre%20el%20doble,pol
%C3%ADtica.%20ONU%20Mujeres%20en%20su%20informe%20emblema.

- UNICEF. (2023) Reescribiendo el futuro de la educación en América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://www.unicef.org/lac/sites/unicef.org.lac/files/2023-08/28_08_23_%20Educacion%20para%20la%20primera%20infancia%20FINAL.pdf

ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL

El artículo 7, de la Ley 819, de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, determina que en la exposición de motivos y en las ponencias de los proyectos de ley se debe hacer explícito el costo fiscal que se genera por el gasto ordenado o por el otorgamiento de beneficios tributarios, que debe ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, al mismo tiempo que debe señalar la fuente de financiación de dicho costo.

Para la Corte Constitucional¹, el análisis del impacto fiscal de las normas, en el cuerpo del proyecto de ley, no es requisito sine qua non para su trámite legislativo, ni debe ser una barrera para que el congreso ejerza sus funciones, ni crea un poder de veto legislativo en cabeza del ministro de Hacienda; es más, hacer el análisis del impacto fiscal no recae únicamente en el legislador, sobre este punto consideró que:

“...el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la ley 819 de 2003 corresponde al congreso, pero principalmente al ministro de hacienda y crédito público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el marco fiscal de mediano plazo, le corresponde al ministro de hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”² (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

1 Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2008. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/C-507-08.htm>

2 Corte Constitucional. Sentencia C-866 de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2010/C-866-10.htm>

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



Lo anterior significa que, en cualquier momento del trámite legislativo, el ministro de hacienda y crédito público podrá ilustrarle a este congreso las consecuencias económicas del presente proyecto de ley, ya sea de manera oficiosa o a petición; toda vez que, de acuerdo con el proceso de racionalidad legislativa, la carga principal del análisis de impacto fiscal reposa en esta cartera por contar con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica; esto sin desconocer que el trámite del proyecto no se viciaría si no se llegase a contar con tal pronunciamiento por parte de hacienda³.

En el caso específico de este proyecto de ley, se considera que el presente proyecto de ley no genera un impacto fiscal adicional obligatorio para la Nación, en la medida en que no crea nuevos subsidios, prestaciones económicas ni establece apropiaciones presupuestales específicas.

Las disposiciones propuestas tienen como finalidad establecer mecanismos de priorización y focalización para facilitar el acceso de las madres y padres comunitarios vinculados a los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar y de las madres y padres sustitutos de la Modalidad de Hogares Sustitutos a los programas existentes de mejoramiento de vivienda y a los instrumentos vigentes de vivienda de interés social.

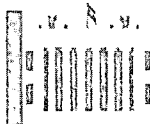
La implementación de estas medidas se realizará en el marco de las competencias de las entidades responsables, con cargo a los recursos que sean apropiados para cada vigencia fiscal, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y las disponibilidades presupuestales existentes.

En consecuencia, el proyecto de ley no impone obligaciones fiscales nuevas ni modifica la estructura de gasto público, sino que establece criterios de focalización dentro de la oferta institucional vigente, orientados a fortalecer las condiciones de los espacios donde se desarrollan servicios de atención integral dirigidos a niños, niñas y adolescentes.

RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modifica el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, impone a los autores y ponentes la obligación de presentar en el cuerpo de la exposición de motivos de los proyectos de ley, un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés para los congresistas en el marco de la discusión y votación de los mismos.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-502 de 2007. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. Recuperada de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/c-502-07.htm>



Ana Paola
GARCÍA SOTO
—SENADORA—

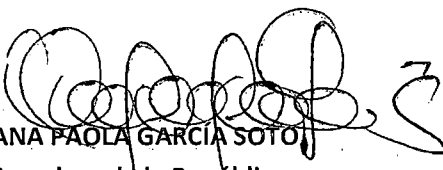
Así las cosas, dándole cumplimiento a la ley, en mi calidad de autora del presente proyecto, manifiesto que, no genera conflictos de interés a los congresistas que participen en su discusión y votación, por ser de interés general, común a todos en igualdad de condiciones, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado; es decir, no se materializa una situación concreta que resulte en un beneficio particular. Tampoco hay un beneficio actual que se configure en circunstancias presentes. Y mucho menos existe un beneficio directo que se pueda producir de forma específica respecto de los congresistas, de sus cónyuges, compañeros o compañeras permanentes, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Sobre el particular, para el Consejo de Estado:

"No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna"⁴ (SUBRAYADO FUERA DE TEXTO).

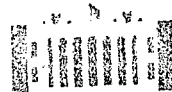
Aún dadas las anteriores aclaraciones, se recuerda que los conflictos de interés son personales y le corresponde a cada congresista evaluarlos, lo que significa que, si algún congresista considera estar inmerso en una causal por la cual deba declararse impedido, está en todo su derecho de ponerla a consideración.

De la congresista;


ANA PAOLA GARCÍA SOTO
Senadora de la República

4 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 10 de noviembre de 2009, radicado No. FI. 01180-00 (Concejera Ponente: Martha Teresa Briceño de Valencia).

DEJANDO HUELLAS POR COLOMBIA



SENADO DE LA REPÚBLICA
SECRETARÍA GENERAL

EL día 22 de Julio del año 2024
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de ley X Acto legislativo
No. 051/26 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por:

HS: Ana Paola García Soto



Ana Paola García Soto



@anapgarcias



@AnaPaolaGarciaU



@anapagalgarciasenado

SECRETARÍA GENERAL