

## PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ 2013

“Por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones”

### EL CONGRESO DE COLOMBIA

#### DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto de la ley.** La presente tiene por objeto establecer los lineamientos generales para el trabajo desarrollado por las madres comunitarias, fami, sustitutas y tutoras, responsables de los Programas de Atención y Protección de la Primera Infancia como un servicio público; se regula los derechos laborales y garantías para la vejez.

#### **Artículo 2º. Definiciones:**

- a. **Hogares Comunitarios:** Son una modalidad de atención del Programa de Atención de la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Los Hogares Comunitarios de Bienestar en sus distintas modalidades son un servicio público mediante el cual se brinda atención integral a los menores de 6 años provenientes de las poblaciones más vulnerables incluso de los que están por nacer.  
Los titulares responsables de los Hogares Comunitarios en sus distintas modalidades son denominados “Madres Comunitarias” en consideración a la función de cuidado y educación inicial y atención de los niños y niñas en el ámbito de la comunidad. Son consideradas Madres Comunitarias incluso quienes estando vinculadas a los Hogares Comunitarios hicieron tránsito a los Centros de Desarrollo Integral.
- b. **Asociaciones u organizaciones Comunitarias:** Son personas jurídicas sin ánimo de lucro que se constituyen entre madres comunitarias y padres de familia beneficiados de los programas de Hogares Comunitarios de Bienestar para la administración y gestión de los Hogares Comunitarios del ICBF, mediante la suscripción de Convenios o Contratos de Aporte, de conformidad con lo previsto en la Ley de Contratación Administrativa y las normas que la modifiquen o sustituyan.
- c. **Hogar Sustituto:** es el hogar comprometido a brindar cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen, a los menores que se encuentran bajo medida de protección provisional que toma la autoridad competente de acuerdo al artículo 59 de la Ley 1098 de 2006.
- d. **Hogar Gestor:** es el hogar comprometido a brindar cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen de manera temporal, a menores, adolescentes o personas mayores de 18 años con discapacidad o una enfermedad de tratamiento especial y cuyos derechos se encuentran en peligro de ser afectados.
- e. **Hogar Tutor:** es el hogar comprometido a brindar cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen de manera temporal, a menores, adolescentes que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley.

**Artículo 3º Principios.** La labor que desarrollan las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en la atención y cuidados de los

niños, niñas y familias de los estratos más pobres de la población, a partir de la presente ley se regirá por los siguientes principios:

1. **Prevalencia de los principios y derechos fundamentales del trabajo.** La labor que realizan las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a partir de la vigencia de la presente ley será interpretada de conformidad con los principios y derechos fundamentales, establecidos en la Constitución, la ley, y los convenios de la OIT que el Estado colombiano está obligado a observar en las relaciones de trabajo, principios y derechos que están contenidos en los ocho convenios de la OIT. Así mismo, en la aplicación e interpretación de estos derechos y principios, se tendrá en cuenta las resoluciones y recomendaciones de las Conferencias de la OIT.
2. **Principio protector.** La labor que desarrollan Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar gozará en todas sus modalidades de la especial protección del Estado, en la forma prevista en la Constitución Política, el Código Sustantivo del Trabajo y la presente ley.
3. **Mínimo de derechos y garantías.** La labor que desarrollan las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar estará regida por el mínimo de derechos y garantías consagrados en la Constitución Política y las demás leyes laborales que se expidan en beneficio de las y los trabajadores colombianos. En consecuencia, son nulos de pleno derecho, las disposiciones, los acuerdos y las cláusulas que de cualquier forma desconozcan ese mínimo.
4. **Carácter de la remuneración.** La remuneración y toda prestación que reciben las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por su labor corresponderá por lo menos al valor del mínimo vital adecuado que les permita atender sus necesidades y las de su familia en el orden material, moral y cultural; y móvil para proteger su poder adquisitivo frente a las fluctuaciones de la economía.
5. **Estabilidad en el empleo.** La labor que desarrollan las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá vocación de permanencia cualquiera que sea la forma de vinculación, y solo podrá ser terminada cuando haya una causa justificada debidamente comprobada.
6. **Primacía de la realidad.** En la labor que realizan las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar prevalecerá la primacía de la realidad sobre cualquier ritualidad, forma o acuerdo que tienda a desconocer o a transformar en un fenómeno jurídico distinto a la relación contractual que ostentan.
7. **Equidad de género en el trabajo.** En la labor que realizan las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar se aplicará la equidad de género, a fin de garantizar el acceso a una igualdad de oportunidades y de trato, prevenir cualquier forma de discriminación por razones del género y de acoso que atente contra su dignidad y permanencia en el programa.

8. **Promoción y formación profesional y ocupacional en el trabajo.** Las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrán derecho:
- a. Al disfrute de los permisos necesarios para asistir a clases y exámenes cuando curse con regularidad estudios para la obtención de un título académico.
  - b. A la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo, para la asistencia a cursos de formación profesional y ocupacional.

**Artículo 4º. De la Inspección y vigilancia.** El servicio que desarrollan las Asociaciones, Organizaciones Comunitarias y demás operadores de los Programas, deberá ser monitoreado constantemente por las direcciones nacional y territorial del ICBF, con el fin de garantizar el bienestar, la calidad en la prestación del servicio y el respeto por los derechos prevalentes e inalienables de los niños y niñas.

La Defensoría del Pueblo podrá adelantar jornadas de visita de inspección a los hogares comunitarios, casas vecinales y programas equivalentes, para verificar el cumplimiento de las condiciones de atención integral a los niños y niñas usuarios y elaborará informes que serán remitidos a la Dirección General del ICBF y a los entes territoriales que correspondientes.

**Artículo 5º. De la dotación para funcionamiento del programa de Hogares Comunitarios del ICBF.** La dotación para funcionamiento de los distintos Hogares y modalidades de atención de los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar del ICBF, deberá ser sometida a revisión periódica, con el fin de establecer la calidad y suficiencia de la misma. Para ese fin, se implementarán los siguientes mecanismos de control:

1. Los padres de familia de los niños y niñas usuarios podrán constituir veedurías ciudadanas sobre la calidad del servicio y sobre los contratos de suministro y dotación de los hogares comunitarios.
2. El ICBF, el Distrito Capital y los Entes Territoriales publicarán en su página de Internet la información sobre la dotación entregada a cada hogar, en cada vigencia fiscal.
3. El ICBF, el Distrito Capital y los Entes Territoriales publicarán en su página de Internet los informes de interventoría o supervisión de los contratos de suministro que se suscriban con las entidades administradoras del programa de hogares comunitarios o con terceros.

**Artículo 6º.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y los Entes Territoriales, de conformidad con sus competencias, ejercerán un control permanente sobre los aspectos técnico, material, financiero y legal de la ejecución de los convenios y contratos de aporte en cualquier modalidad, con el fin de asegurar el cumplimiento del objeto y las obligaciones propias del vínculo contractual.

Así mismo, el ICBF y los Entes Territoriales publicarán en su página de Internet, las adiciones y/o modificaciones que se realicen a los convenios y contratos de aporte con las entidades y/o asociaciones y organizaciones comunitarias.

**Artículo 7º. Del vínculo contractual de las madres pertenecientes a los Programas del ICBF.** A partir de la vigencia de la presente ley, el vínculo contractual de las madres pertenecientes a los Programas del ICBF, se registrará mediante contrato de trabajo a

**término indefinido con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF),** y su remuneración corresponderá por lo menos al valor del salario mínimo legal mensual vigente y demás prestaciones de ley.

Parágrafo 1°. A partir del año 2014 todas las Madres pertenecientes a los Programas del ICBF estarán formalizadas laboralmente.

Parágrafo 2°. En las relaciones laborales con las madres pertenecientes a los Programas del ICBF, se entenderá incorporada la obligación a cargo del ICBF, de suministrar a la trabajadora todos los elementos necesarios para el cumplimiento de su labor, tales como implementos de aseo, combustible, material logístico duradero, material de reposición, material didáctico y el paquete alimentario para la ración de los niños, en forma oportuna y de buena calidad.

En ningún caso la trabajadora estará obligada a sufragar de su propio peculio tales elementos.

Parágrafo 3°. En la selección de las madres comunitarias para la vinculación en las demás modalidades del Programa de Atención a la Primera Infancia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar priorizará a las madres comunitarias cabeza de familia, que certifiquen experiencia y haber cumplido con los estándares de calidad durante su gestión.

Parágrafo 4°. De ninguna manera las Madres Comunitarias perderán su calidad ni los derechos adquiridos mediante la Ley 1023 de 2006, Ley 1187 de 2008, Ley 1450 de 2011, ley 1151 de 2007, Ley 1537 de 2012 y Decretos reglamentarios conforme a los términos de la presente Ley.

**Artículo 8°. Garantía del pago de los salarios y prestaciones sociales.** Para garantizar el pago de los salarios y prestaciones sociales de las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en los convenios o contratos de aporte celebrados entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) o los Entes Territoriales y las entidades y/o asociaciones u organizaciones comunitarias, se incorporará la obligación por parte del ICBF o del ente Territorial como entidades contratantes, de situar oportunamente los recursos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos laborales.

**Artículo 9. Del régimen de Seguridad Social en Salud y Pensiones.** El Régimen de Seguridad Social en Salud y Pensiones aplicable a las madres comunitarias que se encuentren vinculadas a los Programas de Hogares Comunitarios del ICBF a la promulgación de la presente ley será el previsto en la Ley 1023 de 2006 y en materia pensional regirá la Ley 509 de 1999, artículos 5°, 6° y 7° en concordancia con lo previsto en el artículo 3°, numeral 1 de la Ley 797 de 2003.

**Artículo 10° Del Reglamento de Trabajo.** Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el ICBF convocará una mesa de discusión, elaboración y definición del Reglamento de Trabajo que regirá la relación laboral de las Madres

pertencientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al que deberán sujetarse los sujetos integrantes de la relación contractual.

**Artículo 11°.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asumirá la obligación legal del reconocimiento de los aportes al Sistema General de Pensiones con ocasión a la prestación del servicio, que de forma continua o discontinua, han proporcionado las Madres pertenecientes a los programas del ICBF, sin importar los tiempos o periodos en que se hubiesen prestado los servicios.

Parágrafo 1°. En atención al tiempo de servicio de las Madres pertenecientes a los programas del ICBF, los periodos de cotización deberán ser validados y completados según el caso, para que se encuentren vigentes y al día dentro del sistema de seguridad social. Y en virtud de la relación laboral que se formaliza, se seguirán realizando los aportes al sistema de seguridad social tal como lo indica la ley.

Parágrafo 2. Los cálculos actuariales por cada Madre Comunitaria serán calculados por la administradora del Régimen de Prima Media, una vez el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar presente la relación las madres comunitarias y los tiempos de servicio.

**Artículo 12° Cualificación del modelo de atención integral.** El ICBF apropiará los recursos necesarios para la cualificación de los Hogares Comunitarios tradicionales, agrupados, FAMI, Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores para brindar a través de ellos la Atención y Protección integral a los niños y adolescentes.

Parágrafo 1°. La cualificación estará encaminada al mejoramiento presupuestal para razones de dotación, nutrición, infraestructura y aumento de personal de ser necesario. El ICBF contratará los estudios independientes para establecer las necesidades en dicha materia para la cualificación de los Programas.

Parágrafo 2°. Los incrementos presupuestales de funcionamiento de los diferentes programas tendrán unidad en las directrices. No podrá existir diferenciación en la atención prestada por parte del ICBF en sus diferentes programas.

Parágrafo 3°. La Estrategia de "Cero a Siempre" encaminada a ajustar la oferta programática para la primera infancia estará encaminada a brindar atención a la primera infancia que aún no recibe ningún tipo de atención. El ICBF realizará los estudios necesarios para la ubicación de esta población, preservando la atención ya existente por los Hogares Comunitarios y FAMI.

**Artículo 13°.** A las Madres pertenecientes a los programas del ICBF que habiendo cotizado durante toda su vida laboral estén próximas a reunir el requisito de la edad para pensionarse, se les garantizará su permanencia dentro del Programa de Atención a la Primera Infancia en sus Hogares respectivos o la incorporación a los nuevos Centros de Desarrollo Integral de la Estrategia de "Cero a Siempre" hasta tanto reúnan los requisitos para pensionarse.

Parágrafo 1°. Las Madres Comunitarias que hagan tránsito o transitaron a los Centro de Desarrollo Integral de la Estrategia Cero a Siempre mantendrán la calidad de Madres Comunitarias del ICBF con los beneficios de Ley que correspondan, y su vínculo con el ICBF.

Parágrafo 2°. Las personas que certifiquen haber sido madres comunitarias del ICBF, serán elegibles y priorizadas por las autoridades distritales y municipales en la vinculación de personal para las distintas modalidades de jardines que hacen parte de las estrategias de Educación Inicial en cada Ente Territorio.

**Artículo 14°.** El ICBF y el Ministerio de Educación garantizarán el acceso gratuito y priorizado a los distintos programas en educación básica y media de las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo. El ICBF y el Ministerio de Educación mediante convenios buscará la formación permanente en Educación Superior y técnica de las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la atención integral y adecuada de los niños y niñas menores de 5 años.

**Artículo 15°.** Modifíquese el artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 127. TARIFAS PARA HOGARES COMUNITARIOS Y HOGARES SUSTITUTOS, GESTORES Y TUTORES.** Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde funcionan los hogares comunitarios de bienestar en sus distintas modalidades y los hogares sustitutos, gestores y tutores serán considerados estrato uno (1).

**Artículo 16°.** El Gobierno Nacional a través del Departamento para la Prosperidad Social y la Agencia Colombiana para la Reintegración, coordinará las acciones pertinentes para asegurar que los menores de edad, desvinculados de grupos armados al margen de la ley y víctimas del conflicto de acuerdo al artículo 3° de la Ley 1448 de 2011, pueden acceder a atención psicosocial, aseguramiento al sistema general de seguridad social en salud, educación básica y media, y técnica, tecnológica o superior que permitan una formación para el trabajo y una inserción económica suficiente, aún después de egresar de los Hogares Tutores.

Parágrafo 1° El Gobierno Nacional reglamentará los correspondiente al presente artículo en un plazo máximo de 3 meses des pues de la entrada en vigencia de la presente Ley.

**Artículo 17°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

  
**GLORIA STELLA DIAZ**  
Representante a la Cámara

  
**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
Senador de la República



**CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ**  
**Senador de la República**

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

## PROYECTO DE LEY No. \_\_\_\_\_ 2013

“Por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, de su vínculo laboral y se dictan otras disposiciones”

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### ANTECEDENTES.

Desde 1972, a través del ICBF se crearon Centros Comunitarios para la Infancia (CCI) con la participación de la comunidad para la atención de los niños menores de 7 años de edad. En 1974 se crearon los Centros de Atención al Preescolar, denominados Hogares Infantiles como avance previo a la implementación de las llamadas “Casas vecinales”. En 1979, se estableció que la administración de tales Hogares se haría por los Padres de Familia y la comunidad de manera mancomunada, lo cual terminó consolidándose en 1986 con lo que hoy llamamos Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB)<sup>1</sup>.

Según el ICBF en respuesta oficial del 27 de mayo de 2013, los Hogares Comunitarios de Bienestar *“son una modalidad de atención a la primera infancia para que en corresponsabilidad con la sociedad y el Estado, y utilizando un alto porcentaje de recursos locales, se atiendan las necesidades básicas de los niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad”*.

Y conforme al decreto 1340 de 1995, *“los Hogares Comunitarios de Bienestar se constituyen mediante las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país”*.

Es entonces como desde los años ochenta, las personas que han estado a cargo de los Hogares Comunitarios de Bienestar son las *“Madres Comunitarias”* quienes han suministrado su servicio a la Comunidad y al Estado por más de 25 años en las regiones para apartadas de la geografía nacional, por medio de becas asignadas por el ICBF.

En este contexto las Madres Comunitarias a lo largo de este tiempo han venido configurándose como un baluarte para la infancia en el país. Es más, es a partir del trabajo que han realizado las Madres Comunitarias es que se ha propiciado e inspirado políticas como la llamada *“Estrategia Nacional de Atención Integral a la Infancia – De Cero a Siempre”*, existente desde 2011 con el actual Gobierno Nacional.

Afirma el ICBF: *“Las Madres Comunitarias han tenido un papel protagónico en el desarrollo social del país, gracias a su trabajo solidario y comunitario, se ha logrado*

<sup>1</sup> Respuesta Derecho de Petición del ICBF a la Procuradora Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia, del 27 de mayo de 2013. Pp. 1.



*atender de manera masiva a los niños y niñas más vulnerables, brindándoles cuidado, protección, cualificación de las relaciones entre adultos y los niños, y las relaciones de los niños entre sí.”<sup>2</sup>*

En la actualidad existen más de 70 mil Madres Comunitarias en el país a cargo de 1.355.751 niños y niñas, distribuidas en distintas modalidades de atención. Conforme a información del ICBF del 25 de Febrero de 2013, hay más de 48.803 Hogares Comunitarios de Bienestar Tradicionales; 16.551 Hogares Comunitarios Familia Mujer e Infancia (FAMI) de medio tiempo; 943 Hogares FAMI especializados en población desplazada; 1.148 Hogares Grupales tiempo completo; 80 Hogares Grupales Medio tiempo; 31 Hogares Múltiples; 55 Hogares Empresariales y 26 Jardines Sociales.

Las Madres Comunitarias han estado sujetas a las disposiciones del ICBF, a los horarios de los Hogares Comunitarios que muchas veces superan las 8 horas diarias, son supervisadas de manera constante por funcionarios del Instituto, etc.

Con todo, es preocupante que para el Gobierno Nacional durante todo este tipo, cobijado con la disposición de un decreto, el Decreto 1340 de 1995, no le haya reconocido los derechos laborales correspondientes a las Madres Comunitarias desde el momento de su vinculación al Programa. Dicho decreto dispone en su artículo 4º: *“La vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de “Hogares de Bienestar”, mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen”*.

No es posible que con el argumento de un trabajo *“solidario y voluntario”* las Madres Comunitarias y Sustitutas al día de hoy no hayan tenido derecho a un contrato laboral legal, con las prestaciones sociales de ley, con posibilidades reales de cotizar al sistema general de seguridad social en pensiones, no hayan tenido derecho estar aseguradas por riesgos profesionales, etc.

Con el fin de proteger de manera integral los derechos de los niños, especialmente de los niños más pobres y vulnerables del país por sus condiciones sociales y económicas, el presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales para el ejercicio de la labor desarrollada por las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Con el articulado se ha pretendido aplicar el artículo 53 de la Constitución Política, las previsiones establecidas en la Legislación Laboral Colombiana y los Convenios, Principios y Recomendaciones de la OIT alusivas a la protección del trabajo, así como también las Recomendaciones proferidas por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, CPIDESC, en relación con la situación de las madres comunitarias.

---

<sup>2</sup> Ibid., pp. 2

Igualmente se pretende establecer unos principios básicos en materia laboral y de igualdad de género que corresponden a lo ordenado por la Corte Constitucional en Sentencia T-628 de 2012, mediante la cual entre otras cosas, ordenó al Gobierno Nacional lo siguiente:

*“Décimo.- ORDENAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, de forma inmediata, INICIE, LIDERE y COORDINE un proceso interinstitucional y participativo de diseño y adopción de todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar que, de forma progresiva pero pronta, las madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos el salario mínimo legal mensual vigente para entonces”.*

## MARCO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL

Nuestra Carta Política consagra la prevalencia de los derechos de los niños y las niñas de Colombia

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

*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.”*

Es en razón a esta disposición constitucional, el Estado debe asegurar las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos de los niños y niñas y eliminar las amenazas sobre cualquier nivel de vulnerabilidad, a través del diseño y ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia, y garantizar la asignación de los recursos necesarios para su cumplimiento.

De otro lado, la Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha venido señalando frente a las obligaciones y deberes del Estado que:

*“El deber de solidaridad del Estado ha de ser entendido como derivación de su carácter social y de la adopción de la dignidad humana como principio fundante del mismo. En virtud de tal deber, al Estado le corresponde garantizar unas condiciones mínimas de vida digna a todas las personas, y para ello debe prestar asistencia y protección a quienes se encuentren en circunstancias de inferioridad, bien de manera indirecta, a través de la inversión en el*

*gasto social (lo cual explica la prioridad que dicho gasto tiene sobre cualquiera otra asignación, dentro de los planes y programas de la nación y de las entidades territoriales, art. 366 C.P.), o bien de manera directa, adoptando medidas en favor de aquellas personas que por razones económicas, físicas o mentales, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta". (Sentencia C-237-97, veinte (20) de mayo de mil novecientos noventa y siete (1997)).*

En ejercicio de ese deber de solidaridad del Estado, es que la protección integral de la niñez, a través de entidades de bienestar social, como la que adelanta en Colombia el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), debe propender y fortalecer la integración y desarrollo armónico de la familia, proteger a los niños y niñas de nuestro país, garantizar sus derechos, y en virtud de ello debe implementar las acciones necesarias para hacer exigibles de la familia, la sociedad y el Estado, el respeto a los derechos de los niños, y su debida protección.

El marco legal que ampara la labor de las madres comunitarias es el siguiente:

- **Ley 75 de 1968.** Crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y desde entonces el Estado ha venido implementando mecanismos que permiten garantizar el disfrute y el respeto a los derechos de la niñez en Colombia. Estos esfuerzos permitieron a lo largo del camino y más concretamente desde 1972, la creación de Centros Comunitarios para la Infancia (CCI), los que tenían como fin, brindar cuidado a los menores de escasos recursos.
- **Ley 27 de 1974.** Por la cual se dictan normas sobre la creación y sostenimiento de Centros de Atención Integral de Preescolar (CAIP), para los hijos de empleados y trabajadores de los sectores públicos y privados. Con posterioridad estos centros terminaron y fueron implementadas UNIDADES DE PROTECCIÓN AL NIÑO (UPAN), las que no tuvieron gran cubrimiento y nivel de aceptación.
- **Ley 7ª de 1979, artículo 26.** Entrega competencia a la Junta Directiva del ICBF como organismo superior del Instituto para formular su política general.
- **Ley 89 de 1988,** *"por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones"*, establece en el parágrafo 2º: *"El incremento de los recursos que establece la Ley se dedicará exclusivamente a dar continuidad, desarrollo y cobertura a los Hogares Comunitarios de Bienestar de las poblaciones infantiles más vulnerables del país."*

*Se entiende por Hogares Comunitarios de Bienestar, aquellos que se constituyen a través de Becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de los recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."*

Esta misma Ley crea finalmente Los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar (HOBIS). Este programa fue implementado a través de la Ley y su Decreto Reglamentario 2989 del mismo año, estrategia que ha dado como resultado que a la fecha en Colombia el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar atienda a más de un millón de niños, lo que muestra la importancia que adquiere para el Estado la figura de las madres comunitarias en el desarrollo y ejecución de las políticas de bienestar y cuidado de los niños pertenecientes a la población vulnerable en Colombia.

- **Acuerdo 021 de 1989.** Adiciona al programa HCB la modalidad de atención a mujeres gestantes, madres lactantes y niños menores de 2 años FAMI.
- **Decreto-Ley 1471 de 1990.** Establece que los programas del ICBF se fundamentan en la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de los hijos, en la participación comunitaria y en la determinación de población prioritaria.
- **Decreto 1340 de 1995.** Dicta disposiciones sobre el desarrollo del programa.
- **Acuerdo 021 de 1996.** Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar. Dicta lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa de Hogares Comunitarios.
- **Acuerdo 039 de 1996.** Dicta lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento de los FAMI.
- **Acuerdo 038 de 1996.** Dicta lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento de los HCB Múltiples
- **Ley 509 de 1999.** Conforme a esta Ley el Fondo de Solidaridad Pensional (PROSPERAR) subsidia los aportes al Régimen General de Pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio.

El fondo de solidaridad pensional estará destinado a ampliar la cobertura mediante el subsidio a los grupos de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tienen acceso a los sistemas de seguridad social, tales como las madres comunitarias.

*“ARTICULO 5o. De conformidad con lo previsto por la Ley 100 de 1993, en concordancia con lo dispuesto por el documento Conpes 2753 del 21 de diciembre de 1994, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al régimen general de pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y siempre que hayan cumplido por lo menos un (1) año de servicio como tales” (...)*

*“ARTÍCULO 6o. El monto del subsidio será equivalente al ochenta por ciento (80%) del total de la cotización para pensión y su duración se extenderá por el término en que la Madre Comunitaria ejerza esta actividad”.*

- **Ley 1110 de 2006.** Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007 en su artículo 76 dice así: *“El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, en la ejecución del presupuesto de inversión, fortalecerá el Programa de Hogares Comunitarios, destinando los recursos suficientes para el desarrollo de los contratos de aportes suscritos con las asociaciones de madres comunitarias”.*

- **Ley 1098 de 2006. El Código Nacional de Infancia y adolescencia**

*ARTÍCULO 51. OBLIGACIÓN DEL RESTABLECIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, LAS NIÑAS Y LOS ADOLESCENTES. El restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas o los adolescentes es responsabilidad del Estado en su conjunto a través de las autoridades públicas, quienes tienen la obligación de informar, oficiar o conducir ante la policía, las defensorías de familia, las comisarías de familia o en su defecto, los inspectores de policía o las personerías municipales o distritales, a todos los niños, las niñas o los adolescentes que se encuentren en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. Cuando esto ocurra, la autoridad competente deberá asegurarse de que el Sistema Nacional de Bienestar Familiar garantice su vinculación a los servicios sociales.*

*ARTÍCULO 59. UBICACIÓN EN HOGAR SUSTITUTO. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.*

*Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.*

*El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.*

- **La Resolución No. 3899 de 2010, [...]** Adicionalmente dispone que para prestar servicios de protección integral a los niños, niñas, adolescentes y a sus familias, toda persona jurídica, requiere de la correspondiente licencia de funcionamiento otorgada por el ICBF. [...] Los Hogares Sustitutos pueden ser administrados directamente por el ICBF o a través de Operadores, estos últimos deben solicitar la correspondiente Licencia de Funcionamiento [... ] del ICBF y que entrara a regir a partir de la publicación de la resolución que lo apruebe. [...]

- **Resolución 5930 de 2010.** Por el cual se establece el proceso de selección de identificación de las familias sustituta que ofrezcan las mejores condiciones socio afectivos y culturales de los menores de edad, entre otros requisitos.
- **Ley 1023 de 2006.** Las Madres Comunitarias a partir de la ley 1023 de 2006 DEBEN cotizarán mensualmente como aporte al RÉGIMEN CONTRIBUTIVO del Sistema General de Seguridad Social en Salud un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.  
*Artículo 2o. Cotización. Las Madres Comunitarias cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*
- **Ley 1187 de 2008.** En su artículo 4° define: La bonificación mensual de las madres comunitarias se incrementara al 70% del salario mínimo legal mensual vigente a partir del 1° de enero de 2008, sin perjuicio de los posteriores incrementos que se realicen.
- **Ley 1450 de 2011.** Se estipula que los hogares comunitarios y sustitutos quedan con subsidios a los servicios públicos, correspondiente a las tarifas del estrato 1.  
*“ARTÍCULO 127. TARIFAS PARA HOGARES COMUNITARIOS. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde funcionan los hogares comunitarios de bienestar y sustitutos serán considerados estrato uno (1)”.*
- Por medio de la **Ley 1151 de 2007 y del Decreto 1924 de 2009** así como la **ley 1537 de 2012 y decreto 0126 de 2013** del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se prioriza a las madres comunitarias, FAMI y sustitutos para la asignación de los subsidio de vivienda.
- **Ley 1607 de 2012.** *“Artículo 36. Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, 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.  
La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes”.*

- **Decreto 123 de 2013.** Por el cual se reglamenta el tratamiento preferente a las madres comunitarias en el acceso al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbano.
- **Decreto 605 de 2013.** Por el cual se crea el Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional para las madres comunitarias.
- **Resolución 2925 de 2013.** *Artículo 1º. Reconocer a partir del 1º de julio del año 2013 a los Hogares Sustitutos y Tutores que tengan a su cargo niños, niñas y adolescentes, bajo medida de Restablecimiento de Derechos, una beca equivalente al salario mínimo mensual legal vigente, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar durante el mes.*  
*Parágrafo 1º. En los hogares que tengan a su cargo niños, niñas y adolescentes que se encuentren en condición de vulnerabilidad, el reconocimiento de la beca será liquidada en una tercera parte de salario mínimo mensual legal vigente por cada cupo utilizado, hasta tres cupos por hogar, proporcional al número de días atendidos.*  
*Parágrafo 2º. En los Hogares Sustitutos que acogen niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, y en los Hogares Tutores que acogen niños, niñas y adolescentes que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley, el reconocimiento de la beca será equivalente a medio salario mínimo mensual legal vigente por cada cupo atendido, hasta máximo dos cupos por hogar, proporcional al número de días atendidos.*  
*Parágrafo 3º. En los casos en los que en un mismo Hogar se tengan a cargo cupos de niños, niñas y adolescentes en condición de vulnerabilidad y discapacidad, tendrá prelación para la liquidación de la beca, los cupos de discapacidad.*  
*Artículo 2º. En ningún caso la beca entregada a los Hogares Sustitutos y Tutores podrá superar el salario mínimo mensual legal vigente.*

## **SOBRE EL ARTICULADO**

El **artículo 1º** habla del objeto de la ley.

El **artículo 2º** tiene dos definiciones, hogares comunitarios y asociaciones u organizaciones comunitarias, hogares sustitutos, tutores y gestores.

Se establece que las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar son las responsables de las distintas Modalidades de Hogares Comunitarios de Bienestar dentro de los cuales se encuentran las Madres Tradicionales de tiempo completo, las FAMI, incluso las que hicieron transito a los Centros de Desarrollo Integral y de los Hogares sustitutos, tutores y gestores.

Adicionamos que el servicio podrá ser prestado en el lugar del domicilio, en sedes sociales, comunitarias, o en una institución estatal o privada, bajo la coordinación de una Organización Comunitaria y la vigilancia y control del ICBF, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Para que exista una responsabilidad directa del ICBF frente a las irregularidades que se presentan en las Organizaciones comunitarias, especialmente en el tema de suministros, alimentación, vinculación y desvinculación de las madres, como ocurre en algunas regiones actualmente.

El **artículo 3°** establece los principios mínimos que rigen la labor y vinculación laboral de estas madres como por ejemplo:

Estabilidad en el empleo, para que en la vinculación que se va a realizar se priorice a las madres comunitarias que ya han venido trabajando en el programa, que tienen mayor experiencia y mejor desempeño. Además, con este principio se pretende que la vinculación solo pueda ser terminada cuando haya una causa justificada debidamente comprobada y no suceda, lo que sucede hoy en algunas partes del país, que madres comunitarias están siendo desvinculadas del programa sin argumentos, sin pruebas y en algunas ocasiones solo por estar cercanas a los 55 o 60 años de edad.

Otro principio que proponemos incorporar es el de la Equidad de género en el trabajo. Como es conocido, la Sentencia de la Corte Constitucional T-628 de 2012 afirmó que *“es preciso concluir que el ICBF ha discriminado a las mujeres y, en consecuencia, ha vulnerado el derecho fundamental a la igualdad (artículos 13 y 43 de la Carta Política de 1991) e incumplido su obligación de abstenerse de incurrir en este tipo de conductas (artículo 2.º de la CEDAW)”*. Además afirma: a juicio de la Sala, el ICBF también ha faltado a su obligación de *“modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”*, consignada en el artículo 5.º de la CEDAW. *“Otorgar una retribución económica inferior al salario mínimo legal a una alternativa laboral que consiste en desarrollar actividades asociadas tradicionalmente al sexo femenino implica, no sólo abstenerse de cambiar, sino reforzar el patrón sociocultural según el cual estas tareas tienen poco o ningún valor económico y social y en todo caso merecen un pago menor que aquellas que históricamente se han ligado a los hombres”*.

Por lo anterior, uno de los principios que debe regir la vinculación de las madres comunitarias y sustitutas en la labor que realizan es la equidad de género, a fin de garantizar el acceso a una igualdad de oportunidades y de trato, prevenir cualquier forma de discriminación y de acoso, porque lo que vio la Corte Constitucional es que la bonificación que se les ha dado durante años es una muestra del poco valor que tiene este trabajo de madres comunitarias para el Estado y la sociedad. Como muestra de esto, fue solo hasta 2008 que se comienza a reconocer una bonificación equivalente al 70% del salario mínimo, porque antes se recibían bonificaciones hasta por 70.000 mensuales por el cuidado de 13 niños 8 horas al día, 5 días de la semana.

Proponemos el principio de promoción y formación profesional y ocupacional en el trabajo, para que las madres comunitarias y sustitutas, gestoras y tutoras disfruten de derecho a permisos y a la adaptación de la jornada ordinaria de trabajo, para asistir a clases y exámenes cuando curse con regularidad estudios para la obtención de un título académico.



Es necesario que por medio de una Ley quede claro que las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a pesar de su carácter comunitario y solidario tienen derecho a que se respete los principios fundamentales que protegen a los trabajadores a nivel mundial y nacional, que se garantice la estabilidad de su empleo, que se revise primeramente las condiciones reales en las cuales ejercen sus funciones, que se promueva su formación profesional para que los estándares en el cuidado de los menores cada vez sean más altos, etc.

En el **artículo 4°** se establecen consideraciones sobre la Inspección y vigilancia del Programa de Atención a la Primera Infancia que desarrollan las Organizaciones Comunitarias y demás operadores de los programas.

Se establece que la Defensoría del Pueblo podrá adelantar jornadas de visita de inspección a los hogares, casas vecinales y programas equivalentes, para verificar el cumplimiento de las condiciones de atención integral a los niños.

En el **artículo 5°** se establecen unos parámetros referentes a la vigilancia y control social sobre la dotación para el funcionamiento de los programas del ICBF. Proponemos que la vigilancia la puedan realizar también los padres de familia usuarios del Programas, quienes son los que evidencian o no la mejora y renovación de la dotación, implementos de aseo, alimentación, etc.

En el **artículo 6°** se establece que el ICBF y los Entes Territoriales publiquen los convenios, contratos y demás acciones contractuales para promover la transparencia de los procesos relacionados con el programa, entre otras disposiciones.

En el **artículo 7°** se establece el vínculo contractual.

La bonificación o beca que se le reconoce a las madres comunitarias por su labor, es un tema sobre el cual se ha tratado de legislar desde el año 2006, para que no sea una beca sino un salario establecido mediante contrato formal de trabajo. De hecho desde el 2006, el Movimiento Político MIRA ha sido autor de 3 iniciativas que han pretendido asegurar un contrato laboral y por lo menos un salario mínimo legal vigente a las madres comunitarias, pero ha encontrado la oposición total del Gobierno Nacional con el argumento del impacto fiscal.

Es así como el Gobierno Nacional desde el 2008 ha emitido conceptos negativos: en el 2008 el ICBF afirmó *“resulta inconveniente e inconstitucional ya que se pone en riesgo financiero la continuidad y permanencia del programa con la consecuente afectación de los niños y niñas”* (...) *“el incremento de la beca implica la disminución de otras coberturas”*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Concepto al proyecto 063 de 2008, radicado el 9 de octubre de 2008.

Además, en el 2011 el ICBF dijo: “*resulta inconveniente e inconstitucional y desconoce los esfuerzos que actualmente en realizando el ICBF y el Gobierno, con el fin de mejorar las condiciones de las madres comunitarias*”<sup>4</sup>.

En marzo de 2012 el ICBF vuelve y niega el pago del salario mínimo y el reconocimiento contractual de las Madres Comunitarias: “*La vinculación laboral de las madres comunitarias sin indicar la asignación de presupuesto adicional, afecta significativamente las coberturas y calidad de atención de niños y niñas en los programas del ICBF y se traduce en que más de 200 mil niños anualmente no recibirán atención integral, o la desaparición de programas como desayunos infantiles y recuperación nutricional, lo que contraviene las directrices y políticas de Gobierno*”<sup>5</sup>.

De la misma manera en noviembre de 2012 el Ministerio de Hacienda también se opuso “*El proyecto presenta un impacto fiscal adicional para las finanzas públicas del orden de los 625 mil millones (...) bajo las anteriores consideraciones y para la Cartera la iniciativa resulta preocupante, puesto que genera costos adicionales para el ICBF que no están considerados en el Presupuesto General de la Nación 2012 ni en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, costos adicionales que llevarían al ICBF a desatender los actuales planes y programas que adelanta, con el consiguiente efecto social en la población beneficiaria de los mismos*”<sup>6</sup>.

En todos los conceptos del Gobierno Nacional se argumentó el impacto fiscal y que el reconocimiento laboral afectaría eventualmente la asignación presupuestal encaminada a la tención directa de los niños, niñas y adolescentes del país.

Sin embargo, la Corte Constitucional mediante sentencia T-628 de agosto 19 de 2012 instó al Estado mediante el ICBF para que por fin, de forma progresiva pero pronta, se les reconozca a las madres comunitarias de tiempo completo por lo menos el salario mínimo legal mensual vigente. Y que se les reconozca un salario no es otra cosa que se les reconozca una vinculación laboral con todos los derechos de ley, de acuerdo al código sustantivo de trabajo.

Afirmó la Corte en dicha Sentencia: “**Décimo.- ORDENAR** al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, de forma inmediata, **INICIE, LIDERE y COORDINE** un proceso interinstitucional y participativo de diseño y adopción de todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar que, de forma progresiva pero pronta, las madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos el salario mínimo legal mensual vigente para entonces. Con este fin, **DEBERÁ CONVOCAR** a (i) la Presidenta de la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer del Congreso de la República, (ii) la Alta Consejera Presidencial para la Equidad de la Mujer, (iii) el Ministerio de Hacienda, (iv) el Departamento Nacional de Planeación, (v) la Mesa Nacional de las Organizaciones de Madres

<sup>4</sup> Concepto al Proyecto 032 de 2011, radicado el 11 de agosto de 2011.

<sup>5</sup> Concepto al proyecto 032 de 2011, radicado el 16 de marzo de 2012.

<sup>6</sup> Concepto al Proyecto 032 de 2011, radicado el 20 de noviembre de 2012.

*Comunitarias y (vi) representantes de las Asociaciones de Padres de Familia y Organizaciones Comunitarias que participan en el Programa”.*

Luego de esto, se vio la oportunidad de aprobar en la reforma tributaria Ley 1607 de 2012, un artículo por medio del cual se establece: *“Artículo 36. Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, 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.*

*La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes”.*

Es entonces como desde el 1 de enero de 2013 en varias partes del país las Madres Comunitarias se han visto beneficiadas con una beca equivalente al salario mínimo, más de 54.500 madres comunitarias tradicionales tiempo completo y 15.269 madres FAMI que reciben el 53% de un salario mínimo mensual<sup>7</sup>. Sin embargo, el ICBF advierte que *“para la vigencia 2014 se están considerando las figuras de un contrato laboral a término fijo o contrato por obra o labor”*<sup>8</sup>. Lo cual es preocupante ya se teme la exclusión total del programa con argumentos como la edad y la educación, ya que muchas madres comunitarias a pesar de tener más de una década de experiencia, actualmente tienen más de 50 años y no tienen educación técnica o profesional que podría requerirse a partir del próximo año.

Es por esto que frente al tipo de vinculación contractual para las madres comunitarias, consideramos que si después de 26 años se reconoció por fin la labor de las madres comunitarias como un trabajo, a través de la Sentencia T-628 de 2012 de la Corte Constitucional, pensamos que ahora, el tipo de contrato debe ser a término indefinido y debe realizarse directamente con el ICBF.

El contrato a término indefinido les da más estabilidad a los trabajadores, en cambio el contrato a término fijo no asegura la continuidad de las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Para poder terminar el contrato a término indefinido se debe argumentar una justa causa de acuerdo a los artículos 61 y 62 del Código Sustantivo de Trabajo. Mientras que nada obliga al empleador a continuar con una misma madre comunitaria con contrato a término fijo a pesar de comprobar un buen desempeño.

<sup>7</sup> Respuesta del ICBF a derecho de petición radicada el 28 de junio de 2013. S-2013-038064

<sup>8</sup> Respuesta del ICBF a derecho de petición radicada el 30 de enero de 2013. S-2013-002677-NAC

Igualmente proponemos que dentro de los contratos laborales que firmen se estipule que las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no tienen ninguna obligación de suministrar implementos de aseo, didácticos, paquetes alimentarios, etc. por el contrario, es la entidad contratante la que debe garantizar tales implementos de acuerdo a las necesidades de cada hogar.

Finalmente en el artículo 7° proponemos que a pesar de la vinculación laboral de las Madres Comunitarias, no se pierda en ningún momento los beneficios o derechos adquiridos mediante las distintas leyes promulgadas por el Congreso de la República a su favor.

Es así como en materia de salud, las Madres Comunitarias a partir de la ley 1023 de 2006 han cotizado mensualmente como aporte al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, 4% de la suma que reciben por concepto de bonificación. Esta cotización es asumida por la madre comunitaria y descontada de su bonificación, es decir, hace parte de sus gastos mensuales.

En materia pensional, la Ley 509 de 1999 y la Ley 1187 de 2008 el Fondo de Solidaridad Pensional (PROSPERAR) subsidia los aportes al Régimen General de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio hasta las 750 semanas.

Actualmente, el Estado subsidia el 80% de la cotización pensional, es por esto que las Madres Comunitarias terminan pagando (20%) 18.864 pesos y 75.456 pesos son pagados por el Fondo de solidaridad pensional para completar la cotización mensual.

En servicios públicos con la Ley 1450 de 2011 que es la “Ley del plan” se estipula que los hogares comunitarios y sustitutos quedan con subsidios a los servicios públicos, correspondiente a las tarifas del estrato 1.

*“ARTÍCULO 127. TARIFAS PARA HOGARES COMUNITARIOS. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde funcionan los hogares comunitarios de bienestar y sustitutos serán considerados estrato uno (1)”.*

Respecto a la afiliación a las CAJAS DE COMPENSACIÓN, el plan nacional de desarrollo o Ley 1450 de 2011 en el artículo 167 afirmó “las madres comunitarias pertenecientes a los programas del ICBF pagarán el 0.6% sobre el valor real de la bonificación percibida” conforme a la Ley 789 de 2002.

Actualmente el aporte es voluntario para las madres comunitarias y tienen que pagar un aproximado de 3.513 pesos mensuales que es el 0.6% sobre la bonificación equivalente el salario mínimo que es de 585.500 pesos.

Por medio de la Ley 1151 de 2007 y del Decreto 1924 de 2009 así como la ley 1537 de 2012 y decreto 0126 de 2013 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se prioriza a las madres comunitarias, FAMI y sustitutas.

El subsidio puede ser utilizado para la adquisición de vivienda nueva o usada y para mejoramiento de vivienda.

En el **artículo 8°** se establece la garantía del pago de los salarios y prestaciones sociales a través del situado oportuno los recursos necesarios por parte del ICBF y de los entes territoriales donde corresponda.

En el **artículo 9°** se establece que a pesar de la vinculación contractual de las Madres Comunitarias se deberá mantener los derechos a los cuales tienen acceso las Madres Comunitarias desde la Ley 1023 de 2006 y en materia pensional regirá la Ley 509 de 1999, artículos 5°, 6° y 7° en concordancia con lo previsto en el artículo 3°, numeral 1 de la Ley 797 de 2003.

En el tema de salud, las madres comunitarias cotizan el 4% sobre el valor de la bonificación, es decir, deben pagar en salud un total de 23.580 conforme al artículo 2° de la Ley 509 de 1999 y Ley 1023 de 2006.

En el tema pensional las madres comunitarias en este momento tienen un subsidio del 80% sobre el monto de la cotización, es decir mensualmente pagan un asuma aproximada de 18.864 pesos, de acuerdo a la Ley 509 de 1999. Proponemos, que como el salario va a ser por lo menos el salario mínimo mensual legal vigente, las Madres Comunitarias deben gozar de condiciones especiales y favorables para que puedan cotizar de manera oportuna al Sistema de Seguridad Social, sin perjudicar la suficiencia de sus ingresos respecto a los gastos ordinarios que tienen.

En el **artículo 10°** se estipula la creación de un reglamento de trabajo mediante una mesa de discusión con las representantes de las madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a nivel nacional para que las condiciones sean acordadas entre las partes y no impuestas de manera unilateral.

En el **artículo 11°** se establece el reconocimiento del las cotizaciones correspondientes al Sistema General de Pensiones, de acuerdo al artículo 8° de la Ley 171 de 1961, artículo 3° de la Ley 797 de 2003 y a sentencias de la sala laboral de la Corte Suprema de Justicia

*Sentencia del 7 de febrero de 2012 expediente 43023 “concordante con lo dicho, no sería sensato equiparar la responsabilidad jurídica del empleador que tiene a sus trabajadores afiliados, pero se encuentra en mora en el pago de cotizaciones, con el patrono que no afilia, pues es evidente que en este segundo evento toda la responsabilidad en el pago de las prestaciones de seguridad social recae sobre él”.*

En el ICBF hay un número de madres comunitarias y sustitutas que han prestado sus servicios durante toda su vida, se dedicaron a cuidar a los hijos de otras mujeres, ellas han sido un apoyo para muchas madres que deben salir a trabajar para llevar el sustento a su casa, es muy triste escuchar que estas mujeres que tanto han contribuido al cuidado de la niñez y la infancia después de toda una vida de servicios, por no haber cotizado, o no cumplir con las semanas exigidas en su vejez queden desamparadas, desprotegidas.

Según información el ICBF actualmente hay “7.719 Madres Comunitarios con más de 55 años de edad con más de 20 años de servicio” (...) “el ICBF no tiene establecido un mecanismo de retiro de las Madres Comunitarias en razón de la edad ni años de servicio” (...) “el ICBF no cuenta con estadísticas históricas de retiro de las personas que desarrollan esta labor”<sup>9</sup>. Lo cual muestra el tipo de tratamiento y preocupación que ha tenido el ICBF con las Madres Comunitarias, especialmente para asegurar el bienestar durante su vejez.

Si bien el Decreto 605 del 1 de abril de 2013, conforme a la Ley 1450 de 2011 en su artículo 64, estipula que solo las Madres Comunitarias, y no Madres Sustitutas, que se hayan retirado después de junio de 2011, que cumplan la edad de retiro y tengan más de 10 años de servicio, recibirán un subsidio de 220.000 a 260.000 pesos, consideramos que tal monto no es suficiente ni se compadece con la labor que han brindado estas madres al Estado, además deja desprotegidas a las madres comunitarias que por distintas razones se retiraron del programa antes de 2011.

En el **artículo 12°** se estipula la cualificación de los Hogares de Bienestar Familiar existentes con los llamados Centros de Desarrollo Integral, no es justo que actualmente exista una atención diferencial para los niños y niñas del país por parte del ICBF. Igualmente proponemos que

En el **artículo 13°** proponemos que a las Madres Comunitarias que habiendo cotizado durante toda su vida laboral estén próximas a reunir el requisito de la edad para pensionarse, se les garantice su incorporación a los nuevos Centros de Desarrollo Integral de la Estrategia Cero a Siempre hasta tanto reúnan los requisitos para pensionarse.

No es posible que el Estado habiendo recibido el servicio de las Madres Comunitarias, al crear unos nuevos establecimientos para el cuidado integral de los niños del país, abandone a las Madres Comunitarias a su suerte, lo mínimo que espera la comunidad es que se les tenga en cuenta en la contratación no sólo de los CDI sino en las diferentes instituciones creadas por los Entes territoriales para el cuidado de los menores de las poblaciones más vulnerables.

En **artículo 15°** se establece que el Ministerio de Educación Nacional incorporarán prioritariamente a los hijos de las Madres Comunitarias y Sustitutas en los programas que facilitan el acceso a educación técnica, tecnología y superior según corresponda.

En **artículo 16°** se garantiza que los menores desvinculados de grupos armados a cargo de las Madres Tutoras, tendrán continuidad en los beneficios que otorga el Gobierno Nacional en materia de educación y formación para el trabajo conforme a la Ley 1448 de 2011 o Ley de Víctimas.

En **artículo 17°** en la vigencia de la Ley.

---

<sup>9</sup> Respuesta cuestionario de debate de control. 15 de abril de 2013. S-2013-014395-NAC

## IMPACTO FISCAL

En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha venido dando luces sobre los alcances de la Ley Orgánica 819 de 2003 y las implicaciones que para el trámite legislativo se encuentran consagradas en el artículo 7°.

Sobre el particular, en Sentencias C-502 de 2007 y C-662 de 2009, la honorable Corte se ha referido a las exigencias del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, como que: busca satisfacer finalidades constitucionalmente valiosas, relacionadas con (i) el otorgamiento de racionalidad al procedimiento legislativo; y (ii) la eficacia material de las leyes, la cual pasa ineludiblemente por la determinación y consecución de los recursos económicos necesarios, en un marco de compatibilidad con la política económica del país. Sin embargo, el mismo precedente ha previsto que del tenor literal del artículo 7° citado, se advierte que el logro de dicha compatibilidad es una tarea en que existen competencias concurrentes del Ejecutivo y del Congreso.

El precedente constitucional vigente sobre la materia, fue expuesto por la Corte en la Sentencia C-502 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), fallo en el que estudió la constitucionalidad del Proyecto de Ley Estatutaria número 34/05 Senado y 207/05 Cámara Por la cual se desarrolla el artículo 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos. Dentro de dicho trámite de constitucionalidad, fue abordado el presunto vicio de inconstitucionalidad de la iniciativa, por no cumplir el requisito de incorporar su impacto fiscal y la compatibilidad del mismo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Previo a evaluar las consideraciones de fondo, que reúne la nutrida jurisprudencia citada conviene recordar que:

El art. 7° de la Ley 819 de 2003 exige que en todo proyecto de ley, ordenanza o acuerdo que ordene gastos o conceda beneficios tributarios se explicité cuál es su impacto fiscal y se establezca su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que dicta anualmente el Gobierno Nacional. Para el efecto dispone que en las exposiciones de motivos de los proyectos y en cada una de las ponencias para debate se deben incluir expresamente los costos fiscales de los proyectos y la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos. De la misma manera, establece que durante el trámite de los proyectos el Ministerio de Hacienda debe rendir concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada uno de los proyectos, así como sobre la fuente de ingresos para cubrirlos y sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Frente a estas consideraciones señaladas por la Ley, Señala la Corte en las sentencias enunciadas que: *Ciertamente, dadas las condiciones actuales en que se desempeña el Congreso de la República, admitir que el art. 7° de la Ley 819 de 2003 constituye un requisito de trámite, que crea una carga adicional y exclusiva sobre el Congreso en la formación de los proyectos de ley, significa, en la práctica, cercenar considerablemente la*

*facultad del Congreso para legislar y es casi concederle al Ministerio de Hacienda una especie de poder de veto sobre los proyectos de ley.*

Los requisitos contenidos en el artículo presuponen que los congresistas o las bancadas tengan los conocimientos y herramientas suficientes para estimar los costos fiscales de una iniciativa legal, para determinar la fuente con la que podrían financiarse y para valorar sus proyectos frente al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En la realidad, aceptar que las condiciones establecidas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un requisito de trámite que le incumbe cumplir única y exclusivamente al Congreso reduce desproporcionadamente la capacidad de iniciativa legislativa que reside en el Congreso de la República, con lo cual se vulnera el principio de separación de las Ramas del Poder Público, en la medida en que se lesiona seriamente la autonomía del Legislativo.

El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso. ( el subrayado es nuestro)

Esta iniciativa busca reconocer los derechos de las madres comunitarias y fortalecer la protección de niños y niñas de Colombia, vinculados a los hogares comunitarios, quienes requieren todo el cuidado y amor, pues su condición de indefensión demanda y exige para ellos la mejor atención tanto de sus padres, de la familia como también del Estado.

Sin duda un componente importante en la garantía el aseguramiento de la protección de los derechos de los niños y niñas de nuestro país, lo asumen y cumplen a cabalidad las madres comunitarias, labor sobre la que se debe reconocer los derechos laborales que les asisten y que tiene su sustento en la carta política, artículo 53 tales como la igualdad de oportunidades para los trabajadores, el derecho a una remuneración mínima, que sea proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, la no renuncia a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales.

Aunado a lo anterior, en las discusiones que se surtieron ante el Congreso de la República para la aprobación de la ley del Plan Nacional de Desarrollo, el Gobierno Nacional, anuncio un total de \$ 564 billones de pesos del 2010 para financiar el Plan Plurianual de Inversiones para proyectar la atención de todos los sectores que le permitirán cumplir el programa de gobierno “Prosperidad para todos” durante el cuatrienio. La financiación de esta propuesta legislativa se lograría con los rendimientos financieros de los recaudos parafiscales, con un porcentaje de los recursos, 169 billones de pesos, que corresponden al 30% del total que financiaran el PPI (Plan Plurianual de Inversiones) y que serán destinados a desarrollar el componente de “Igualdad de Oportunidades para la Prosperidad Social”, del que hace parte, sin duda el empleo y la atención a la infancia.



Las más de 70.0000 madres comunitarias que se beneficiarán con el reconocimiento del salario mínimo legal mensual vigente, por la labor que desempeñan, tendría un costo del 2.02% de los 169 billones de pesos con los que se piensa financiar este componente del plan plurianual de inversiones 2011-2014, al que corresponde la atención de la infancia.

Así las cosas, es claro que solo se requiere voluntad política, pues los recursos existen para reconocer la más justa aspiración de todas las madres comunitarias que con la prestación de sus servicios contribuyen a que el Estado pueda garantizar la atención a la infancia de los estratos más pobres de la población colombiana, y a quienes de manera recurrente se les ha desconocido sus derechos laborales y sociales como trabajadoras.

De los Honorables Congresistas,

  
**GLORIA STELLA DIAZ**  
Representante a la Cámara

  
**ALEXANDER LOPEZ MAYA**  
Senador de la República

  
**CARLOS ALBERTO BAENA LÓPEZ**  
Senador de la República

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---