



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - Nº 452

Bogotá, D. C., martes, 25 de junio de 2013

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2012 SENADO, 008 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.*

Doctor

CAMILO SÁNCHEZ

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 193 de 2012 Senado, 008 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva, para rendir ponencia para primer debate al proyecto de la referencia, de conformidad con el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, me permito someter a su consideración el presente informe en los siguientes términos:

#### 1. Antecedentes del proyecto

El proyecto de ley en estudio fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes, por el honorable Representante Guillermo Rivera Flórez, y por competencia, su estudio le correspondió a la Comisión Tercera Constitucional, donde se debatió y fue aprobado tal como quedó consignado en la *Gaceta del Congreso* nú-

mero 815 de 2012; siguió su trámite legislativo, al pasar a estudio a la Plenaria de la Corporación, donde se aprobó y quedó publicado en la *Gaceta del Congreso* número 920 de 2012.

#### 2. Objeto y contenido de la iniciativa legislativa

El proyecto de ley pretende crear la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo, con el fin de que la única Institución Pública de Educación Superior que tiene el departamento del Putumayo, tenga unos recursos adicionales que le permitan mejorar la prestación de su servicio a la comunidad putumayense y regiones aledañas.

El recaudo obtenido se destinará para inversión en infraestructura física, mantenimiento, montaje y dotación de laboratorios y bibliotecas, así como para equipamiento y dotación de la Institución. Se quiere además que se puedan adquirir materiales y equipos destinados al desarrollo tecnológico e investigación, que se puedan dar incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.

#### 3. Marco jurídico del proyecto

El proyecto de ley en estudio, cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, en los artículos 154, 157, 158 de la Constitución Política referentes a su origen, formalidades de publicidad y unidad de materia. Así mismo con el artículo 150 de la Carta que manifiesta que dentro de las funciones del Congreso está la de hacer las leyes.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 300 de la Constitución Política “corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: “4. Decretar de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales.”.

Sin embargo, es el artículo 338 de la Carta Magna la que señala: “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. Por ello, lo que el proyecto busca es facultar a la Asamblea Departamental para crear una modalidad de tributo de carácter territorial con competencias exclusivamente para el departamento del Putumayo.

### 3.1 Pertinencia del proyecto de ley

El Congreso de la República puede legalmente autorizar a la Asamblea Departamental de Putumayo, la creación de la estampilla como también puede fijar su destinación como previamente lo ha establecido la Corte Constitucional en la Sentencia C-538 de 2002, M. P., doctor Jaime Araújo Rentería “El artículo 338 de la Constitución no concede a las respectivas asambleas o concejos, de manera exclusiva, la facultad de determinar la destinación del recaudo, pudiendo hacerlo el Congreso en la ley habilitante, sin que por ello se restrinja el alcance del principio de autonomía territorial plasmado en la Constitución, ya que existe una conjunción entre este último y los principios de unidad económica nacional y soberanía impositiva en cabeza del Congreso, que permite hallar razonable una interpretación en ese sentido, siempre y cuando se entienda que la intervención del legislador sobre los recursos propios o fuentes endógenas de financiación es justificada en cada caso.”.

De igual forma el Consejo de Estado, en Sentencia del 17 de julio de 2008<sup>1</sup>, explicó que: “en todo caso, le corresponde a la ley, dictada por el Congreso, la creación “ex novo” de los tributos, lo que implica que se fije únicamente por el legislador nacional aquel elemento esencial y diferenciador de la obligación tributaria: El hecho generador. Es decir, es el Congreso a través de la ley quien debe determinar el hecho generador del tributo y a partir de ella, podrán las asambleas o los concejos ejercer su poder de imposición desarrollando los demás elementos de la obligación, salvo que el legislador los haya fijado y siempre respetando los parámetros que establece”.

### 4. Consideraciones generales

El Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), fue creado por la Ley 65 de 1989, como respuesta a la necesidad de formación en educación superior de los jóvenes del departamento del Putumayo y

regiones aledañas. No obstante, el departamento no cuenta hasta la fecha con una universidad pública que permita tener una oferta amplia y coherente con las necesidades de desarrollo regional y nacional.

El ITP fue redefinido mediante Resolución número 4236 de 2007 del Ministerio de Educación Nacional, generándose la posibilidad a la Institución de ofrecer programas por ciclos propedéuticos desde el técnico profesional hasta el profesional universitario y hasta el nivel de especializaciones.

El Instituto Tecnológico del Putumayo fue descentralizado en virtud de la Ley 790 de 2002 y del Decreto número 1052 de 2006 que en su artículo 8° reza: “*Con el fin de asegurar la viabilidad financiera del establecimiento educativo, los recursos correspondientes a las transferencias realizadas por la Nación a cada una de las entidades educativas que se descentralicen, comprenden los costos derivados de la prestación del servicio de educación superior a su cargo y corresponden a los aportes de la Nación asignados a los respectivos establecimientos públicos del orden nacional, a 31 de diciembre de 2006, a precios constantes de tal año*”.

El ITP, es la única institución de Educación Superior Pública y Presencial que tiene el departamento del Putumayo y a la fecha cuenta con 18 programas con registro calificado. Nivel Profesional: Ingeniería Ambiental, Ingeniería de Sistemas y Administración de Empresas. Nivel Tecnológico: Gestión Empresarial, Programación y Sistemas, Saneamiento Ambiental, Recursos Forestales, Producción Acuícola, Gestión Sostenible de la Biodiversidad y el Biocomercio, Gestión Agropecuaria Ecológica y Producción Agroindustrial. Nivel técnico: Profesional en operación de Proyectos Agropecuarios Ecológicos, Profesional en operación de Proyectos de Biocomercio.

El Instituto tiene actualmente demasiadas necesidades, como la construcción de aulas adicionales, una sede administrativa, la modernización de su plataforma tecnológica y académica a través de la virtualidad, la cualificación del personal docente y administrativo, el desarrollo de la investigación científica y tecnológica. Elementos todos estos que inciden en la calidad, cobertura y pertinencia de la educación que el ITP como institución pública.

Por las anteriores consideraciones, se hace por lo tanto necesario buscar alternativas que garanticen recursos permanentes para el adecuado desarrollo de la única institución de educación superior pública y presencial que existe en el departamento del Putumayo, y la estampilla departamental se convierte en un instrumento que involucra a todas las instituciones públicas que funcionan en el departamento y los municipios destinadas a

<sup>1</sup> Consejo de Estado. S-16170 17-07-2008 M. P. Ligia López Díaz.

fortalecer como ya se dijo a la única institución de educación superior pública y presencial que existe y que requiere de manera urgente recursos para su crecimiento y mejoramiento en sus procesos.

### 5. Pliego de modificaciones

El Senador ponente hace unas modificaciones al proyecto de ley en estudio, reorganizando su articulado. Suprime de los artículos 2°, 6°, la expresión “y a las de los departamentos donde se establezca este Instituto”, pues considera que no se le puede adjudicar una carga superior a estos departamentos donde este se instituya, pues no sería justo para los entes territoriales, asignarles una nueva contribución, teniendo en cuenta que algunos departamentos aledaños al Putumayo cuentan con estampillas, como es el caso del departamento del Valle del Cauca que actualmente tiene por lo menos ocho estampillas y los departamentos del Huila, Nariño y Cauca ya tienen estampillas que favorecen a las universidades de su región.

El artículo 10 pasó a ser el artículo 4° y se modificó su redacción con el fin de ser concordantes con lo preceptuado en la posición de la Corte Constitucional, en donde explicó que aunque las entidades territoriales, tienen autonomía en materia tributaria, esta no es absoluta porque se debe respetar la ley de autorización que expida el Congreso de la República, en donde debe quedar definido los elementos importantes de los tributos como es el hecho gravable o hecho imponible, Sentencia C-992-2004.

*“El hecho gravable o hecho generador es uno de los elementos esenciales de todo impuesto y ha sido definido por la doctrina y por la jurisprudencia como aquella “situación de hecho, que es indicadora de una capacidad contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal. Ahora bien, a fin de proteger la seguridad jurídica de los ciudadanos, el hecho gravable tiene que haber sido previamente determinado por la ley, la ordenanza o el acuerdo para que el impuesto pueda ser causado y cobrado. Pero además, en la medida en que el hecho gravable o hecho imponible “es el elemento que en general mejor define el perfil específico de un tributo, sin lugar a dudas es un elemento que tiene que estar precisado por la ley que autoriza la creación de un tributo territorial. En efecto, esta Corte ha señalado en numerosas ocasiones que las leyes que autorizan la creación de tributos por entidades territoriales pueden ser generales y no tienen que contener todos los elementos del tributo, no sólo en virtud del principio de autonomía territorial sino, además, por cuanto el artículo 338 de la Carta,*

*que ordena la predeterminación del tributo, no señala que la fijación de sus elementos sólo puede ser efectuado por el Legislador, ya que habla específicamente de las ordenanzas y los acuerdos. Por consiguiente, en manera alguna vulnera la Constitución que las asambleas y los concejos fijen, dentro de los marcos establecidos por la ley, los elementos constitutivos del tributo. Sin embargo, como el impuesto territorial debe estar previamente autorizado por la ley, esta puede ser “general, siempre y cuando indique, de manera global, el marco dentro del cual las asambleas y los concejos deben proceder a especificar los elementos concretos de la contribución” (Sentencia C-084 de 1995). Y obviamente, debido a que la identidad del impuesto se encuentra íntimamente ligada al hecho gravable, es claro que la ley debe delimitar los hechos gravables que son susceptibles de ser generadores de impuestos territoriales”<sup>2</sup>.*

Se incluyó además un inciso 2° para que la ordenanza que expida la Asamblea del Putumayo la dé a conocer al Gobierno Nacional.

El artículo 9° se traslada como párrafo al artículo 4°, para hacer concordante su sentir con el mismo.

### Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a los honorables Senadores de la Comisión Tercera, dar primer debate al Proyecto de ley número 193 de 2012 Senado, 008 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.

*Germán Villegas Villegas,*

Senador Ponente.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 2012 SENADO, 008 DE 2012 CÁMARA

*por medio de la cual se crea la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), o del ente que en el futuro haga sus veces.

Artículo 2°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Putumayo, para que ordene la emisión de la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), o del ente que en el futuro haga sus veces.

Artículo 3°. El valor correspondiente al recaudo por concepto de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley, se destinará para inversión en infraestructura física y su mantenimiento, monta-

<sup>2</sup> C- 992-2004, M. P. Humberto Sierra Porto.

je y dotación de laboratorios y bibliotecas, equipamiento y dotación de la Institución, adquisición de materiales y equipos destinados al desarrollo tecnológico e investigación, incentivos para cualificar el talento humano de estudiantes, docentes y administrativos de la Institución y, en general, de todos aquellos bienes que se requieran para el crecimiento de la planta física y funcionamiento cabal de la Institución.

Artículo 4°. La emisión de la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), o del ente que en el futuro haga sus veces, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de trescientos mil millones de pesos (\$300.000.000.000). El monto del total recaudado se establece a precios constantes del año 2012.

Artículo 5°. Autorícese a la Asamblea Departamental del Putumayo, para que determine los elementos del gravamen, de conformidad con el artículo 388 de la Constitución Nacional. Se establece como hechos gravables o base imponible de la estampilla, que por la presente ley se crea: La contratación que realicen las entidades públicas del orden departamental y sus respectivos municipios. Los recibos, constancias, autenticaciones, guías de transporte, títulos académicos, permisos y certificaciones que emitan las entidades del nivel departamental y sus municipios.

La ordenanza que expida la Asamblea Departamental del Putumayo, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Parágrafo. En ningún caso podrán gravarse con la estampilla los actos, contratos o negocios jurídicos suscritos entre particulares, así como los que representen derechos laborales. Adicionalmente, un mismo contrato podrá gravarse como máximo con dos estampillas indistintamente del nivel territorial del tributo. De resultar aplicables varias estampillas, se preferirá una del orden departamental y otra del orden municipal según el caso.

Artículo 6°. Facúltese a los Concejos Municipales del departamento del Putumayo, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 7°. Autorícese al departamento del Putumayo, para recaudar los valores producidos por el uso de la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP).

Parágrafo 1°. El traslado de los recursos provenientes de la Estampilla al Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP), o del ente que haga sus veces en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Parágrafo 2°. Los recaudos ordenados en la presente ley serán consignados por el ente recaudador en cuenta especial al Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP) o del ente que haga sus veces.

Artículo 8°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente Ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental y municipal. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Artículo 9°. El recaudo total de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 3° de la presente ley. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) del valor total del hecho objeto del gravamen.

Artículo 10. La Contraloría Departamental del Putumayo o su homóloga en el respectivo departamento, ejercerá el control y vigilancia fiscal de los recursos provenientes de la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo (ITP).

Artículo 11. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Germán Villegas Villegas,*

Senador Ponente.

Bogotá, D. C., 18 de junio de 2013

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 193 de 2012 Senado, 008 de 2012 Cámara, *por medio de la cual se crea la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones.*

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de siete (7) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

\* \* \*

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2013 SENADO, 160 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se regula la vinculación de las agentes educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios y se fortalecen los Programas de Protección (hogares sustitutos, gestores y tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., junio 19 de 2013

Doctor

CAMILO SÁNCHEZ ORTEGA

Presidente Comisión Tercera

Honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

**Referencia:** Ponencia para primer debate en Senado al Proyecto de ley número 261 de 2013 Senado y 160 de 2012 Cámara, *por la cual se regula la vinculación de las agentes educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios y se fortalecen los Programas de Protección (hogares sustitutos, gestores y tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

Respetado señor Presidente:

En atención a la designación que nos fuera hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República y dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar ponencia para primer debate en Senado al **Proyecto de ley número 261 de 2013 Senado y 160 de 2012 Cámara**, *por la cual se regula la vinculación de las agentes educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios y se fortalecen los Programas de Protección (Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*, en los siguientes términos:

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A continuación se presentan los argumentos expuestos en la radicación, en la ponencia y en el texto aprobado en primer debate del proyecto de la referencia y que justifican el pago del salario mínimo mensual vigente de los Programas Hogares Comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar:

El Programa Hogares de Bienestar, del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar funciona desde hace 25 años aproximadamente, es administrado por las Asociaciones de Padres Usuarios y Madres y/o Padres Comunitarios en cada uno de los barrios, localidades, ciudades, departamentos en el país; desde el Amazonas hasta el Archipiélago de San Andrés, con cubrimiento de 1.000.000 (un millón de niños), entre las edades de 2 años hasta 5 años, ejecutado por cerca de 77 mil madres y/o padres comunitarios. Mediante contrato de Aporte el ICBF gira mensualmente para el funcionamiento básico de la atención a la primera infancia. El reconocimiento a la labor social que realizan estos agentes educativos, se configuro desde sus inicios, como una “Beca” que otorga el Gobierno Nacional por cada uno de los niños atendidos. En el transcurso del tiempo y por las exigencias de cualificación efectuadas por el ICBF, estos educadores inician su evolución académica de bachilleres pasan a técnicos en primera infancia, Licenciados en Preescolar y llegan a especializaciones específicas para la atención de los niños.

Por lo anterior, es importante que conozcamos como se ha venido desarrollando el Programa de

Hogares de Bienestar a través del tiempo, para lo cual tomamos de referencia apartes del texto del documento del Lineamiento Técnico-Administrativo, Modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (Famis, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales), para la atención de niños y niñas hasta los cinco 5 años de edad. Aprobados mediante Resolución número 776 del 7 de marzo de 2011, el cual el ICBF en uno de sus apartes expresa lo siguiente:

*“En las últimas décadas la atención a la Primera Infancia ha sido tema prioritario de la política social del país, en ese sentido el ICBF ha liderado y coordinado la política a favor de la infancia y la familia, la cual busca garantizar los derechos de los niños y niñas, asegurando su protección cuando se encuentran en situación de vulnerabilidad.*

*La Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, que en su artículo 11, parágrafo único, establece que le corresponde al ICBF la definición de los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para asegurar su restablecimiento.*

*Así mismo en su artículo 29 señala que la primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. Desde esta perspectiva, la dinámica social del país exige que la prestación del servicio público de Bienestar Familiar responda a las necesidades actuales de esta población.*

*El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a lo largo de la historia, ha orientado la atención a la primera infancia desde una propuesta pedagógica que pone de presente la vida cotidiana de los niños y niñas, el papel protagónico de la familia y de la comunidad en su formación.*

*Es así, que a partir de 1972 se crean en todo el país 100 Centros Comunitarios para la Infancia (CCI), para atender a los niños y niñas menores de 7 años con servicios educativos, preventivos y promocionales, con participación de la comunidad. El ICBF administra la Ley 27 del 20 de diciembre de 1974 creando los Centros de Atención al Preescolar (CAIP), hoy Hogares Infantiles. Ese mismo año, con apoyo de la Unicef, organiza el proyecto Unidad de Estudio y Análisis de Nuevas Modalidades de Atención al Niño, para sistematizar las experiencias existentes en el país, de cuidado y educación a niños pequeños con par-*

tipación de la comunidad. Como resultado del estudio, se implementó la modalidad Casas Vecinales, con participación de los padres de familia.

En 1979, mediante la Resolución número 1822, se estableció que padres y vecinos debían asumir la administración de los Hogares Infantiles y se les reconoció su papel educativo, las experiencias exitosas mostraron que la presencia de los padres, cambió la dinámica relacional, enriquecieron al hogar con sus costumbres, valores y formas de cuidar a los niños y niñas. En 1981, con el apoyo de Unicef se ampliaron experiencias de atención a la primera infancia con participación de la familia y la comunidad en Santander (Bucaramanga) y Cauca (Guapí, Naranjo y Coteje).

El impacto de estas experiencias, permitió un cambio de políticas y concepción en la atención, lo cual impulsó en todo el país la creación y consolidación de modalidades no convencionales de atención, en las que el objetivo fue mejorar las condiciones de vida de los niños y niñas a través de la participación activa y constante de la familia y la comunidad, con el apoyo técnico y financiero del ICBF. Las modalidades y jornadas de atención se adecuaron a las necesidades del niño y la niña, a las diversas condiciones del clima, a los hábitos de crianza y alimentarios, y a la disponibilidad de alimentos de cada región.

En 1985 y dado que el ICBF con sus programas solo alcanzaba a cubrir cerca del 7% de la población infantil en alto riesgo de abandono o desnutrición (2.009.928 niños), se planteó el desarrollo de otras estrategias que permitieron ampliar coberturas, reforzando la participación de las familias y la comunidad en la atención de la primera infancia, denominadas modalidades no convencionales.

A finales de 1986, después de un proceso de investigación y evaluación de experiencias innovadoras que buscaban la democratización de los programas para la infancia, el aumento de las coberturas, y la participación de las familias y la comunidad, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprueba el Proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), como una estrategia de desarrollo humano y una nueva concepción de atención, para cubrir la población infantil más pobre de zonas urbanas y núcleos rurales.

Para asegurar la rápida ampliación de cobertura del programa, se sanciona la Ley 89 de 1988, mediante la cual se incrementa en un 1% el presupuesto de ingresos del ICBF provenientes de las nóminas mensuales públicas, oficiales y privadas, con destinación exclusiva para los Hogares Comunitarios de Bienestar. El ICBF asume entonces la meta de crear 100.000 Hogares de Bienestar para la atención de 1.500.000 niños de mayor vulnerabilidad entre 2 y 6 años.

En relación con la **población menor de 2 años, desde 1987** el ICBF señala la importancia de tener en cuenta que el vínculo afectivo se establece en los primeros años, de ahí la importancia que el niño esté con la madre o con su grupo familiar el mayor tiempo posible para reforzarlo a través de diferentes acciones educativas, de estimulación adecuada y nutricionales, que eviten la privación psicoafectiva, crítica en esta edad, pues compromete todo el desarrollo posterior.

Atendiendo esta situación y respondiendo a los compromisos de Colombia en la reunión Cumbre de las Naciones Unidas, en favor de la infancia realizada el 29 de septiembre de 1990 en la ciudad de New York, en donde se asume como prioridad mejorar los servicios de atención pre y posnatal, focalizando los servicios a mujeres gestantes y adolescentes, intensificando la promoción y ampliando la cobertura de atención a través de la coordinación y complementación con los organismos de salud y de las entidades cuya función gira alrededor del bienestar infantil, de la familia y de la comunidad, en 1991 por Acuerdo número 0005 y Resolución número 0680 se crean los Hogares Comunitarios de Bienestar Modalidad: Familia, Mujer e Infancia (Fami), alternativa que apoya a familias con mujeres gestantes, madres lactantes y con niños menores de dos años que se encuentran en alta vulnerabilidad, en la cualificación de las relaciones intra-familiares y el fortalecimiento de vínculos afectivos, donde la intervención tiene un efecto de vital importancia para la supervivencia, la salud y las posibilidades de desarrollo de los niños en coordinación con los organismos de salud.

Posteriormente, en agosto de 1996 el Acuerdo número 038 estableció los Lineamientos y Procedimientos Técnicos y Administrativos para la organización y funcionamiento de los hogares múltiples empresariales.

Durante la vigencia de 1991-1994, se impulsa como política de todas las modalidades de atención del ICBF el desarrollo familiar y social, con el propósito que, cada individuo, grupo social y dentro de estos, la familia, jugarán un papel fundamental en el mejoramiento de las condiciones de vida.

En consecuencia, en los programas de atención a la niñez se continúa fortaleciendo la participación y formación de padres y comunidades alrededor de las diferentes modalidades de atención y a las asociaciones de padres de familia, responsables de la administración, funcionamiento y capacitación de los agentes educativos comunitarios.

Desde el inicio del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar hasta 1995, el espacio donde se atendían los niños era en las viviendas de las Madres Comunitarias. A partir de este año, como resultado de la movilización generada por

el programa alrededor de la infancia y, ante el reconocimiento de las precarias condiciones de las casas ubicadas en sectores de extrema pobreza, zonas donde estaba centralizado el servicio, surge como alternativa la propuesta realizada por las comunidades que en espacios comunitarios o cedidos por personas públicas o privadas, se reunieran dos o más Madres Comunitarias para atender los niños. Así nacen los Hogares Múltiples como una modalidad de Hogares Comunitarios. Por otra parte, en ese mismo año, se concreta el Hogar Empresarial, modalidad que funciona en un espacio garantizado por la empresa para atender los hijos de sus trabajadores.

El ICBF mediante la expedición del Acuerdo número 021 del 23 de abril de 1996, da soporte legal a estas modalidades y emite los lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.

La Junta Directiva del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en 1995, ante la necesidad de medir el efecto final de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB), en el bienestar de los niños cubiertos por este modelo de atención, acogió la propuesta del ICBF de diseñar e implementar un sistema de evaluación de impacto de los HCB. Fue así como durante 1996 se realizó la primera encuesta del sistema de evaluación de impacto de los Hogares Comunitarios de Bienestar, la cual concluyó entre otros aspectos, una clara focalización de la población objetivo (91% de los niños y sus familias residen en los estratos más pobres, 1 y 2 en las zonas rurales dispersas), una presencia en los 33 departamentos y una cobertura en la casi totalidad de los municipios del país pero con deficiencias en la calidad, necesarias de superar.

Se define entonces, la necesidad de cualificación de la atención de los niños, mediante la consolidación de los Hogares Múltiples, modificando el concepto que hasta la fecha se había manejado, como el funcionamiento de varios hogares en una misma vivienda o en un sitio comunitario, sin lograr los estándares de infraestructura y calidad de los actuales HCB múltiples, ellos se denominan a partir de la vigencia 2005, Hogares Comunitarios Agrupados.

Teniendo en cuenta las notables mejoras en la calidad de la atención a través de los Hogares Múltiples, el ICBF inicia un proceso de acercamiento a las Cajas de Compensación del país, con el fin de sumar esfuerzos para continuar cualificando los servicios dirigidos a la primera infancia; como resultado, se da inicio a la construcción, dotación y creación de la propuesta de atención de los Jardines Sociales.

El CONPES 109 de 2007 adopta la Política Pública Nacional de Primera Infancia –Colombia por la Primera Infancia– que reconoce los

beneficios de la inversión pública y privada en programas para el desarrollo de la primera infancia, tanto en el ámbito internacional como nacional a nivel gubernamental y entre la sociedad civil.

El CONPES 115 de 2008: Distribuyó recursos para educación y la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2008, correspondiente a las liquidaciones del mayor valor del Sistema General de Participaciones, por crecimiento real de la economía superior al 4% de la vigencia 2006.

El CONPES 123 de 2009: Distribuyó los recursos del Sistema General de Participaciones para la atención integral de la primera infancia para la vigencia 2009, provenientes del crecimiento real de la economía superior al 4% en el 2007 y declaración estratégica del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia.

#### **Formas de atención**

**Los Hogares Comunitarios de Bienestar cuentan con (2) dos Modalidades de Atención:**

**FAMI - Familia Mujer e Infancia:** es una modalidad de atención, que opera en la casa del agente educativo comunitario o en espacio de la comunidad para atender entre 12 y 15 familias en desarrollo, entendiéndose estas, como familias que cuentan con miembros que son Mujeres Gestantes, Madres Lactantes, y niños y niñas menores de 2 años.

**Tradicional o de 0 a 5 años:** Este servicio se brinda a través de las siguientes formas de atención:

i) **Hogares Comunitarios Familiares:** Este servicio se presta en las viviendas de los agentes educativos quienes, previamente capacitados, se responsabilizan del cuidado y atención de un grupo conformado por 12 a 14 niños y niñas;

ii) **Hogares Comunitarios Grupales:** es una forma de atención que agrupa de dos y hasta siete Hogares Comunitarios Familiares, en una misma planta física;

iii) **Hogares Comunitarios Múltiples:** es una forma de atención que agrupa entre ocho y hasta doce Hogares Comunitarios Familiares. Funcionan en infraestructuras construidas o adecuadas para tal fin;

iv) **Hogares Comunitarios Múltiples Empresariales:** es una forma de atención que se presta en un sitio especialmente adecuado por la empresa, para la atención de niños desde 6 meses hasta menores de 5 años de edad, hijos de los trabajadores de más bajos ingresos con el apoyo y cofinanciación de las empresas donde estos laboran. Esta modalidad agrupa más de 2 Hogares Comunitarios Familiares;

v) **Jardines Sociales:** Son una forma de atención para niños desde 6 meses hasta menores de

5 años, que agrupa hasta 32 Hogares Comunitarios Familiares. Funcionan en un sitio especialmente construido para este fin. Son administrados y cofinanciados preferiblemente por Cajas de Compensación Familiar, Fundaciones, ONG, y Organismos de Cooperación, entre otros, implicando la participación de equipos interdisciplinarios y agentes educativos. Esta forma de atención contempla para el ICBF los mismos conceptos de gasto del Hogar Comunitario Familiar.

#### **Antecedentes de aportes y financiación al ICBF**

*Para la organización y funcionamiento de los HCB Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales, y Jardines Sociales es importante gestionar la participación de: La comunidad, entidades territoriales, organizaciones comunitarias, ONG, Cajas de Compensación o Empresa Privada para que además de los recursos del ICBF, garanticen la planta física y personal adicional como coordinador pedagógico, y de servicios generales, de acuerdo con el número de hogares que agrupe”<sup>1</sup>.*

Por otro lado, es de precisar que el patrimonio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar está constituido de acuerdo al artículo 39 de la Ley 7ª de 1979<sup>2</sup>, entre otros; por los aportes parafiscales 3% sobre el valor de la nómina mensual de salarios de que trata el artículo 1º de la Ley 89 de 1988<sup>3</sup>, las contribuciones o aportes parafiscales, constituyen una de las especies del tributo, y obedecen a la facultad impositiva del Estado. Se gravan un determinado ramo, actividad o sector de la población a fin de atender necesidades específicas de la población, y su pago es obligatorio.

El aporte parafiscal con destino al ICBF fue creado mediante Ley 27 de 1974<sup>4</sup>, la cual en su artículo 2º señaló que: “A partir de la vigencia de la presente ley, todos los patronos y entidades públicas y privadas, destinarán una suma equivalente al 2% de su nómina mensual de salarios para que el Instituto de Bienestar Familiar atienda a la creación y sostenimiento de centros de atención al preescolar; para menores de 7 años hijos de empleados públicos y de los trabajadores oficiales y privados”; esta misma ley definió que el aporte parafiscal con destino al ICBF, se calcularía sobre lo pagado por salario de acuerdo con lo señalado en el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>5</sup>, y debería ser pagado

dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al cual se causó la nómina, con la Ley 7ª de 1979 en su artículo 39, se incorporó el aporte parafiscal al patrimonio del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Ley 89 de 1988 a partir del 1º de enero de 1989 aumentó los aportes para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), al tres por ciento (3%) del valor de la nómina mensual de salarios, y en el parágrafo 2º del mismo artículo especifica que dicho incremento se dedicará exclusivamente a dar continuidad, desarrollo y cobertura de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

De acuerdo al fallo de la Sentencia T-628 de 2012, la cual establece que se crearán mecanismos, incluso de carácter legislativo, se hace necesario que esta Corporación cree una ley para que las madres comunitarias devenguen al menos un salario mínimo legal vigente y para ello se deberá incrementar el porcentaje del aporte parafiscal con destino al ICBF en un uno por ciento (1%).

La Corte Constitucional en Sentencia T-628 de 2012 en lo que refiere a la naturaleza de la relación entre el Estado y las madres comunitarias según las normas legales y reglamentarias expresa:

*“56. El derecho a la igualdad y la consecuente prohibición de la discriminación por razones de sexo se encuentran prescritas en los artículos 13 y 43 de la Constitución, así como en varios Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 26) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 24).*

*De lo estipulado en las anteriores disposiciones constitucionales y del bloque de constitucionalidad, surgen para el Estado variadas obligaciones respecto del derecho a la igualdad sexual. Para explicarlas, la Sala recurrirá al texto de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y a los pronunciamientos que sobre este ha hecho el organismo internacional competente para interpretarlo. Lo anterior, con fundamento en el artículo 93 de la Constitución que dispone que “los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia”.*

*Según la Recomendación General número 25 del Comité de la CEDAW, la interpretación sistemática de los artículos 1º a 5º y 24 permite concluir que hay tres obligaciones fundamentales que se desprenden de la principal que asumen los estados al ratificar la Convención cual*

<sup>1</sup> Lineamiento Técnico-Administrativo, Modalidad Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas (Famis, Familiares, Grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales y Jardines Sociales), para la atención de niños y niñas hasta los cinco 5 años de edad. Aprobados mediante Resolución número 776 de 7 de marzo de 2011. ICBF.

<sup>2</sup> Ley 7ª de 1979.

<sup>3</sup> Ley 89 de 1988.

<sup>4</sup> Ley 27 de 1974.

<sup>5</sup> Código Sustantivo del Trabajo.

es “seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer” (artículo 2°). Estas son:

- “Garantizar que no haya discriminación directa ni indirecta contra la mujer en las leyes y que, en el ámbito público y el privado, la mujer esté protegida contra la discriminación—que puedan cometer las autoridades públicas, los jueces, las organizaciones, las empresas o los particulares— por tribunales competentes y por la existencia de sanciones y otras formas de reparación”.

- “Mejorar la situación de facto de la mujer adoptando políticas y programas concretos y eficaces”.

- “Hacer frente a las relaciones prevalecientes entre los géneros y a la persistencia de estereotipos basados en el género que afectan a la mujer no sólo a través de actos individuales sino también porque se reflejan en las leyes y las estructuras e instituciones jurídicas y sociales”.

Por su importancia para la resolución del caso concreto, la Sala resalta tres obligaciones estatales que se inscriben en las categorías antes mencionadas:

- “Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación” (artículo 2.d).

- “Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer” (artículo 2°, ordinal f).

- “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” (artículo 5.a).

57. Las obligaciones de las normas transcritas se construyeron alrededor del concepto de discriminación contra la mujer, razón por la cual resulta vital entender su contenido. El artículo 1° de la CEDAW la define como “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

El Comité de la CEDAW ha precisado que esta definición incluye la discriminación indirecta, la cual ocurre “cuando las leyes, las políticas

y los programas se basan en criterios que aparentemente son neutros desde el punto de vista del género pero que, de hecho, repercuten negativamente en la mujer. Las leyes, las políticas y los programas que son neutros desde el punto de vista del género pueden, sin proponérselo, perpetuar las consecuencias de la discriminación pasada. Pueden elaborarse tomando como ejemplo, de manera inadvertida, estilos de vida masculinos y así no tener en cuenta aspectos de la vida de la mujer que pueden diferir de los del hombre. Estas diferencias pueden existir como consecuencia de expectativas, actitudes y comportamientos estereotípicos hacia la mujer que se basan en las diferencias biológicas entre los sexos. También pueden deberse a la subordinación generalizada de la mujer al hombre”.

58. Como se expresó, según las normas legales y reglamentarias aplicables, la alternativa laboral de las madres comunitarias no origina una relación laboral entre estas, el ICBF y/o las asociaciones que participan del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Estas mismas disposiciones les otorgan un régimen jurídico que podría denominarse especial, al ser intermedio entre el trabajo subordinado e independiente lo que se explica, según el ICBF, por la lógica que guía el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar: corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad en la asistencia y protección de los niños y niñas.

Tanto la peticionaria como la Corporación Sisma Mujer sostienen que este régimen jurídico, al no reconocer la existencia de una relación laboral, es violatorio del derecho a la igualdad de las mujeres y contrario a las obligaciones que tiene el Estado colombiano frente al mismo. Mencionan como consecuencias concretas de esta exclusión (i) el pago que no alcanza el salario mínimo legal mensual por una jornada máxima de trabajo de 8 horas, y (ii) la falta de acceso al sistema de seguridad social, sobre todo a la pensión de vejez.

59. En similar sentido se pronunció en 1995 el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) en las conclusiones finales relativas al tercer informe periódico presentado por Colombia. Indicó que: “preocupa al Comité el hecho de que el Programa de Madres Comunitarias destinado a ayudar a los niños no cuente con fondos suficientes, habida cuenta de la importante labor social que llevan a cabo estas mujeres sin la formación adecuada y en malas condiciones de trabajo”. En consecuencia, recomendó a Colombia “mejorar la formación de las madres comunitarias y regularizar su situación laboral”.

Más recientemente—2001—, en el marco de la revisión del cuarto informe periódico presentado por Colombia, el Comité preguntó al Estado

si desde la recomendación de 1995 había habido algún cambio en la situación de las madres comunitarias y particularmente si se había regularizado su situación laboral considerándolas trabajadoras asalariadas. Frente a este cuestionamiento, Colombia respondió que, en cumplimiento de la mencionada recomendación, las madres comunitarias habían sido incluidas en el Sistema de Seguridad Social. A pesar de ello, en las observaciones finales, el Comité expresó que: “deplora que (...) sigan sin ser reconocidas como trabajadoras ni perciban el salario mínimo legal” y reiteró “su recomendación de 1995 de que se debe regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo”.

El Comité de la CEDAW también se ha empezado a interesar en este asunto. Durante el proceso de revisión de los informes periódicos quinto y sexto del Estado colombiano en 2007, preguntó si el Gobierno tenía la intención de “reconocer oficialmente” las actividades de las madres comunitarias “en vista de que esas mujeres realizan una labor sumamente valiosa”. Ante ello, el Estado contestó que “las madres comunitarias pueden recibir cuidados de salud mediante el sistema de seguridad social y se las alienta a que terminen la enseñanza primaria. Se han asignado fondos para proporcionarles subsidios de vivienda, el ICBF ha alcanzado acuerdos con el SENA [Servicio Nacional de Aprendizaje] y otras entidades para proporcionales capacitación, y también existe un plan para otorgar pensiones”.

60. Esta Sala estima que, si bien la legislación debe evolucionar progresivamente en el sentido recomendado por el Comité del PIDESC, el hecho de que las normas actuales excluyan la relación laboral entre las madres comunitarias, el ICBF y las asociaciones que participan del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar no es violatorio per se del derecho a la igualdad de las mujeres. En virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades consagrado en el artículo 53 de la Constitución, la naturaleza laboral de una relación no depende de lo que lo que estipulen las normas o los contratos sino de si en la realidad se presentan las características de tal relación, especialmente la subordinación. Con base en dicho principio constitucional, toda persona, incluida cualquier madre comunitaria, puede solicitar ante los jueces competentes el reconocimiento de una relación laboral, acreditando los requisitos necesarios para ello según el ordenamiento jurídico vigente.

Ahora bien, serán violatorias del derecho a la igualdad aquellas diferencias entre el régimen del trabajo subordinado y el régimen especial de las madres comunitarias que configuren discriminación contra la mujer. En el presente proceso se han aducido algunas distinciones que podrían

llegar a serlo, básicamente (i) la retribución económica, ya que no alcanza el salario mínimo legal mensual a pesar de que la jornada máxima de trabajo es de 8 horas, y (ii) la falta de acceso al sistema de seguridad social, sobre todo a la pensión de vejez. Para dilucidar el asunto, la Sala comenzará por determinar si, en realidad, existen las aludidas diferencias y, si ello es así, analizará si constituyen discriminación contra la mujer según la definición contenida en la CEDAW.

61. Con respecto a (ii), de acuerdo con las Leyes 1187 de 2008 y 509 de 1999 y el Acuerdo número 18 de 2000 del ICBF, las madres comunitarias se encuentran afiliadas a la seguridad social en salud y pensiones con una regulación muy similar a la de los trabajadores subordinados ya que no están obligadas a asumir la totalidad de los aportes sino que el Estado paga una parte de los mismos, lo cual es consecuencia de la lógica de la corresponsabilidad que anima el Programa.

La cotización para pensión es subsidiada por el Estado en un 80%, con lo cual sólo pagan el 20% de la misma, distribución que es incluso más favorable que la prevista para los trabajadores subordinados pues estos deben sufragar el 25% mientras sus empleadores pagan el 75% de la cotización. De la cotización para salud aportan el 4% de su bonificación y de la cuota mensual de participación de los padres, porcentaje que es igual al de los trabajadores subordinados, mientras el valor restante es asumido por el Estado a través de un régimen especial (Ley 509 de 1999).

Así las cosas, en este punto no hay ninguna diferencia entre el régimen de las madres comunitarias y el de los trabajadores subordinados que opere en contra de las primeras.

62. En lo relativo a (i), es decir, a la retribución económica de las madres comunitarias, la Sala considera que el hecho de que no equivalga al menos al salario mínimo legal mensual de los trabajadores subordinados, a pesar que de su jornada máxima de trabajo también es de 8 horas, sí constituye una discriminación que viola el derecho a la igualdad de las mujeres.

Esta situación encaja en el concepto de discriminación contra la mujer que ofrece el artículo 1° de la CEDAW: “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Veamos.

En primer lugar, existe una distinción que consiste en que, ante una jornada laboral máxima de igual duración, a los trabajadores subordinados

se les otorga un salario mínimo legal mensual y a las madres comunitarias se les fija una retribución económica menor al mismo. Para el año 2012, la bonificación de una madre comunitaria de tiempo completo, fijada por el ICBF, se encuentra entre \$349.200 y \$407.400, según el número de niños y niñas que atiende, mientras el salario mínimo está entre \$566.700 y \$634.500, según se tenga derecho a subsidio de transporte o no. La retribución económica sigue siendo inferior al mínimo incluso si a la bonificación se agrega la suma de la cuota mensual de participación que pagan los padres de familia o los responsables del cuidado de los niños y niñas que asisten al hogar comunitario, cuyo valor cambia según el número de niños que se atiende, de conformidad con el Acuerdo número 18 de 2000 del ICBF. En el caso de una madre comunitaria de tiempo completo que atiende 14 niños esta ascendería a tan sólo \$168.000.

En segundo lugar, la diferenciación descrita tiene por objeto no reconocer a las madres comunitarias la remuneración mínima vital, consagrada en el artículo 53 de la Constitución como parte del derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas y que también se encuentra reconocida como derecho humano en varios tratados internacionales ratificados por Colombia, como el PIDESC (artículo 7.a) y el Protocolo de San Salvador (artículo 7.a).

En tercer lugar, aunque según el artículo 5° del Acuerdo número 21 de 1996 tanto hombres como mujeres pueden ser madres comunitarias, y en ese sentido la distinción afectaría tanto a hombres como mujeres, existen dos razones que demuestran que la diferenciación sí está basada en el sexo. La primera es que, en la práctica, son solo mujeres las que se dedican a la labor de madre comunitaria. La segunda, y la más importante, es que las actividades que desarrollan las madres comunitarias son “típicamente femeninas” –cuidado de menores de edad, alimentación, aseo, etc.–, es decir, son tareas que históricamente la sociedad ha asociado al sexo femenino. Así, se asigna una retribución económica por debajo del salario mínimo mensual a una alternativa laboral desarrollada solo por mujeres y que consiste precisamente en ejercer su rol tradicional.

En opinión de la Sala este es un ejemplo de discriminación indirecta pues se trata de una política estatal –fijada por el ICBF– que es aparentemente neutra desde el punto de vista del sexo, pero que de hecho repercute negativamente en el goce del derecho a la remuneración mínima vital de las mujeres. Recuérdese que, según la Recomendación General número 25 del Comité de la CEDAW, esta forma de discriminación también encaja en el concepto de discriminación contra la mujer prohibida por el artículo 1° de este tratado.

63. Podría argumentarse que la diferencia que se acusa de discriminatoria tiene una justificación debido a que las madres comunitarias no tienen, por regla general, una relación laboral con el ICBF ni con las instituciones que participan en el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y por esta razón el Estado no está obligado a tratarlas de la misma forma que a los trabajadores subordinados.

Sin embargo, el anterior argumento no es de recibo al tener en cuenta que, como se vio, el régimen jurídico de las madres comunitarias no es el de las personas que trabajan por contrato de prestación de servicios, sino uno intermedio entre el trabajo subordinado y el independiente, el cual fue configurado autónomamente por el ICBF. Al hacerlo, esta entidad escogió dotarlo de una jornada máxima igual a la de los trabajadores subordinados y al hacerlo no podía, al mismo tiempo, excluir el salario mínimo mensual, sin incurrir en discriminación sexual en el sentido ya indicado.

64. También podría decirse que la diferencia en la retribución económica obedece a la lógica de corresponsabilidad que anima el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, de conformidad con la cual la obligación de asistir y proteger a los niños y niñas es compartida entre el Estado, la familia y la sociedad, como lo prescribe el artículo 44 de la Constitución. Así las cosas, las madres comunitarias, como parte de la sociedad, prestarían sus servicios por una suma inferior el salario mínimo en cumplimiento de su deber constitucional de contribuir al bienestar de los niños y niñas de su comunidad.

A pesar de que la Sala apoya la realización práctica de la responsabilidad compartida de la que habla el artículo 44 de la Constitución, estima que prestar de sus servicios por menos del salario mínimo resulta desproporcionado para las madres comunitarias, ya que implica la exclusión de uno de los contenidos esenciales del derecho fundamental al trabajo en condiciones dignas, cual es la remuneración mínima vital, respecto de mujeres que hacen parte de los estratos sociales pobres del país. La contribución de las madres comunitarias puede consistir, por ejemplo, en prestar a título gratuito su casa para el funcionamiento del hogar comunitario o en la obligación capacitarse para prestar un mejor servicio, pero el mandato del mencionado artículo constitucional no puede implicar de ninguna forma sacrificio de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y en tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

Una interpretación del mandato constitucional en ese sentido contradiría el artículo 1° de la Constitución según el cual Colombia es un Esta-

do fundado en el respeto de la dignidad humana y los demás derechos fundamentales de las personas.

Esta Corte ha expresado que: “en el modelo que propone la Constitución que nos rige, el Estado sólo puede buscar el bien común dentro de la garantía de los derechos fundamentales. No existe pues una prevalencia absoluta del interés general sobre el particular, pues tal prevalencia no puede obtenerse a costa del sacrificio de tales derechos”. En consecuencia, “el principio de prevalencia del interés general permite preferir la consecución de objetivos comunes sobre intereses particulares, siempre y cuando el interés particular no se encuentre amparado por un derecho constitucional (...) La interpretación constitucional debe en lo posible armonizar los principios constitucionales en tensión. Es posible que en una situación específica puedan existir poderosas razones de interés general que justifiquen la restricción de un derecho fundamental, siempre y cuando esta sea proporcionada y respete el contenido esencial del derecho afectado”, lo cual no sucede en el presente caso.

La inconstitucionalidad de la imposición de esta carga desproporcionada es aún más evidente cuando se recaba en que es un grupo tradicionalmente discriminado como las mujeres el que debe renunciar a un derecho fundamental —la remuneración mínima vital— para el beneficio de otros o en virtud del interés general. Esto no es más que perpetuar la discriminación histórica que han sufrido al negarles su dignidad humana pues se les trata, no como fines en sí mismas, sino como simples instrumentos para lograr finalidades estatales o sociales. Conducta notoriamente contraria a la Constitución que en su artículo 13 no sólo prohíbe la discriminación de estos grupos sino que además impone al Estado el deber de adoptar medidas en su favor para que la igualdad sea real y efectiva.

65. Descartadas las posibles justificaciones de la distinción que se estudia, 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.d de la CEDAW).

No sólo eso. Además, a juicio de la Sala, 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.a de la CEDAW. Otorgar una retribución

económica inferior al salario mínimo legal a una alternativa laboral que consiste en desarrollar actividades asociadas tradicionalmente el 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.

66. En este orden de ideas, en virtud de los artículos 13 y 43 de la Constitución y del artículo 2º, ordinal f) de la CEDAW, el Estado colombiano está en la obligación tomar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar las normas o políticas que contienen la discriminación contra la mujer que se ha puesto en evidencia”<sup>6</sup>.

Actualmente con la reforma tributaria, Ley 1607 de 2012, en su artículo 25 exonera del pago de los aportes a los parafiscales SENA e ICBF a partir de julio de 2013. El Gobierno tiene que diseñar el mecanismo de retención a título de impuesto a la equidad, con el cual se irán recogiendo a lo largo del año los recursos del mismo y se podrán entregar cada mes al SENA e ICBF, para atender la financiación de los programas y proyectos que adelanta la entidad a favor de los niños, niñas, adolescentes, y en general al bienestar de las familias colombianas.

Para que el ICBF pueda dar cumplimiento al fallo de la Corte Constitucional y a lo estipulado en la Ley 1607 de 2012, con el presente proyecto de ley, se busca administrar los recursos destinados al ICBF y a su vez dictar otras disposiciones, con el fin dejar claridad sobre la nueva modalidad contractual entre el ICBF, las Asociaciones y las Madres Comunitarias.

**TEXTO DEFINITIVO, APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN TERCERA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES**

por la cual se regula y se formaliza la prestación del servicio en los Programas Hogares Comunitarios Fami y sustitutas de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El objeto de la presente ley es regular la actividad de las Madres Comunitarias Fami y sustitutas del programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar del ICBF y definir otras disposiciones.

Artículo 2º. El Programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar es un servicio público

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia T-628 de 2012 Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

de atención a la primera infancia, que cuenta con dos modalidades: Fami – Familia, Mujer, Infancia y Hogares Comunitarios tradicionales en sus diferentes formas de atención: familiar, agrupado, múltiple, múltiple empresarial y jardín social.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, garantizará los recursos necesarios con el fin de formalizar laboralmente a las Madres Comunitarias, Fami y Sustitutas.

Artículo 4°. Durante la vigencia 2013, las Madres Comunitarias y Fami, recibirán una Bonificación equivalente al salario mínimo legal mensual vigente y a partir del 1° de enero del año 2014, las Madres Comunitarias y Fami, devengarán el salario mínimo legal mensual vigente incluidas las prestaciones sociales de ley.

Parágrafo. El inciso anterior se aplica en forma proporcional a las Madres Comunitarias y Fami, de tiempo parcial.

Artículo 5°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar suscribirá contratos de aportes preferentemente con las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias Fami y sustitutas para la operación del programa.

Artículo 6°. Las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias Fami y sustitutas, suscribirán contratos de trabajo a término fijo inferior a un año con las Madres Comunitarias Fami y sustitutas a las cuales se les garantizarán y respetaran todos los derechos y garantías establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 7°. La vigencia del contrato de trabajo, tendrá una de duración igual a la vigencia del contrato de aporte, la fecha de vinculación deberá ser la misma fecha de suscripción del acta de inicio del contrato de aporte, los cuales deberán ser suscritos a más tardar la segunda semana de enero del año correspondiente.

Artículo 8°. La Junta Directiva de las asociaciones estará conformada por 5 miembros: Un Representante Legal, un Tesorero, un Fiscal, un Secretario y un Vocal, la cual estará integrada por Madres Comunitarias y Padres Usuarios del programa.

Parágrafo. El cargo de Representante Legal y Tesorero podrá ser ocupado por Madres Comunitarias Fami o sustitutas.

Artículo 9°. El ICBF responderá solidariamente frente a las controversias contractuales que se generen con ocasión del contrato de trabajo que suscriban las asociaciones con las Madres Comunitarias Fami y sustitutas, y por los hechos que se causen, por caso fortuito o fuerza mayor, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 10. El ICBF garantizará los recursos a tiempo, a las asociaciones para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 11. Las Madres Comunitarias Fami y sustitutas que pasen a un programa o estrategia diferente conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

Adiciónese al artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 el siguiente parágrafo:

**Parágrafo.** Este beneficio aplicará a los sitios donde funcione el Hogar Comunitario, Hogar Comunitario Agrupado, Hogar Comunitario Múltiple Fami, sustituto y adicionalmente a los Centros de Desarrollo Integral.

Artículo 12. Las Direcciones Regionales del ICBF brindarán Asesoría Técnica y Jurídica a las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias y Fami y sustitutas.

Artículo 13. El Programa de Hogares Sustitutos de Bienestar Familiar 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 cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen. Esta medida podrá ser adoptada por el tiempo y en la forma que determina el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006.

Artículo 14. Las Madres Sustitutas recibirán una bonificación en forma proporcional al salario mínimo de 2013, de acuerdo al número de días activos y nivel de ocupación del Hogar Sustituto durante el mes.

A partir del 1° de enero del año 2014, las Madres Sustitutas devengarán el salario mínimo legal mensual vigente incluidas las prestaciones sociales de ley, de acuerdo a lo establecido en el inciso anterior.

Parágrafo. Se entenderá por día activo, aquel en el cual hay en el Hogar Sustituto por lo menos un niño, niña o adolescente pernoctando con la medida de protección vigente. Por nivel de ocupación se entiende, la cantidad niños, niñas y adolescentes en la medida de protección ubicados en un mismo Hogar Sustituto. Lo dispuesto en este parágrafo será reglamentando por el Gobierno Nacional a través del ICBF.

Artículo 15. El Gobierno Nacional apropiará, por una única vez, los recursos necesarios para pagar el pasivo prestacional de los Hogares Infantiles. El ICBF definirá la priorización y las condiciones para hacer estos aportes.

Artículo 16. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Analizado lo anterior y de acuerdo a lo aprobado en la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, se hace necesario realizar unas modificaciones al título del proyecto y a alguno de los apartes del articulado con el fin de darle cobertura a lo establecido en el presente proyecto, a todos los programas de protección y de prevención del Institu-

to Colombiano de Bienestar Familiar, lo cual se expondrá en el pliego de modificaciones que hace parte integral de la presente ponencia.

**TEXTO DEFINITIVO PLENARIA CÁMARA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 160 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se regula la vinculación de las agentes educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios y se fortalecen los Programas de Protección (Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones generales**

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular la vinculación de las Agentes Educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar del ICBF, así como fortalecer los programas de protección (Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y definir otras disposiciones.

Artículo 2°. *Principios.* En la aplicación de esta ley se tendrán en cuenta los principios de corresponsabilidad, interés superior y prevalencia y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Ley 1098 de 2006.

Artículo 3°. *Definiciones.*

**Programa de Hogares Comunitarios:** El Programa Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es un servicio público de bienestar familiar que brinda atención a la primera infancia, en sus diferentes modalidades. Tiene como objetivo propiciar el desarrollo y cuidado de los niños y niñas desde la gestación hasta los menores de 5 años en condiciones de vulnerabilidad, a través de acciones que propicien el ejercicio de sus derechos con la participación activa y organizada de la familia, la comunidad y las entidades territoriales.

La prestación del servicio público de bienestar familiar en los hogares comunitarios enmarca en las políticas nacionales de atención a la primera infancia, y a los lineamientos técnicos y administrativos del programa establecidos para garantizar la cobertura, condiciones de la atención y continuidad del servicio.

**Agente Educativo Comunitario - Madre Comunitaria Tradicional:** Presta su servicio voluntario y solidario a la comunidad a través de un Hogar Comunitario de Bienestar Familiar, que funciona bajo las normas y los lineamientos

establecidos por el ICBF en el cual se atienden niños y niñas desde los 6 meses hasta los 5 años de edad.

**Agente Educativo Madre Fami (Familia Mujer e Infancia):** Presta su servicio a la comunidad a través de un hogar comunitario a las familias en desarrollo que tienen a su cargo mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y niños y niñas menores de dos años.

**Programa de Hogares sustitutos:** El Programa de Hogares Sustitutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 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 cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen. Esta medida podrá ser adoptada por el tiempo y en la forma que determina el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006.

**Programa de Hogares Gestores:** El Programa Hogar Gestor consiste en que una familia asume el cuidado integral de un niño(a) o adolescente, cuando esta garantice cumplir con las condiciones de acogimiento y afecto necesarios, bajo la asesoría, apoyo y acompañamiento económico del Estado.

Estos hogares constituyen una modalidad de protección de niños(as) o adolescentes cuyos derechos se encuentran en peligro de ser afectados, que presenten discapacidad (incluyendo a personas mayores de 18 años con discapacidad mental absoluta) o una enfermedad de tratamiento especial. Igualmente, está orientado para niños(as) y/o adolescentes que se desvinculan de grupos armados organizados al margen de la ley.

**Programa de Hogares Tutores:** Es una modalidad de atención en el cual una familia seleccionada y capacitada acoge voluntariamente y de tiempo completo a un niño, niña o adolescente, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley, con medida de ubicación familiar. La familia tutora le garantizará un ambiente afectivo y una atención integral en el que se restablecen sus derechos.

CAPÍTULO II

**Regulación de la vinculación de las Agentes Educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios del ICBF**

Artículo 4°. Durante la vigencia 2013, las Madres Comunitarias Tradicionales y Fami recibirán una beca por concepto madre comunitaria equivalente al salario mínimo legal mensual vigente o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al programa y a partir del año 2014 las Madres Comunitarias Tradicionales y Fami

devengarán el salario mínimo legal mensual vigente más las prestaciones sociales de ley o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al programa.

Artículo 5°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar suscribirá contratos de aportes preferentemente con las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias y Fami para la operación del programa.

Artículo 6°. Las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias y Fami o las entidades administradoras del servicio, suscribirán contratos de trabajo a término fijo inferior a un año con las Madres Comunitarias y Fami las cuales se les garantizarán y respetarán todos los derechos y garantías establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas concordantes.

Artículo 7°. La vigencia del contrato de trabajo, tendrá una duración igual a la vigencia del contrato de aporte, la fecha de vinculación deberá ser la misma fecha de suscripción del acta de inicio del contrato de aporte, los cuales deberán ser suscritos a más tardar la segunda semana de enero del año correspondiente.

Artículo 8°. La Junta Directiva de las asociaciones estará conformada por 5 miembros: Un Representante Legal, un Tesorero, un Fiscal, un Secretario y un Vocal, la cual estará integrada por madres comunitarias y Padres Usuarios del programa.

Parágrafo. El cargo de Representante Legal y Tesorero podrá ser ocupado por Madres Comunitarias o Fami.

Artículo 9°. El ICBF garantizará los recursos de manera oportuna a las asociaciones o a las entidades administradoras del servicio para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 10. Las Agentes Educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami), que se vinculen a un programa o estrategia diferente, conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

Adiciónese al artículo 127 de la Ley 1450 de 2011 el siguiente parágrafo:

**Parágrafo.** Este beneficio aplicará a los sitios donde funcione el Hogar Comunitario, Hogar Comunitario Agrupado, Hogar Comunitario Múltiple Fami, sustituto y adicionalmente a los Centros de Desarrollo Integral.

Artículo 11. Las Direcciones Regionales del ICBF brindarán Asesoría Técnica y Jurídica a las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias, Fami y entidades prestadoras del servicio.

### CAPÍTULO III

#### **Fortalecimiento al Programa Hogares Sustitutos de Bienestar Familiar**

Artículo 12. El Programa de Hogares Sustitutos Tutores y Gestores del Bienestar Familiar en su carácter voluntario, solidario y de corresponsabilidad tiene como objetivo principal garantizar a los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento y cumplimiento de sus derechos, proporcionándoles protección integral en condiciones favorables, mediante un ambiente familiar, sustituto, que facilite su proceso de desarrollo personal, familiar y social que permita superar la situación de vulnerabilidad en que se encuentra.

Artículo 13. Las Madres de los Hogares Sustitutos Tutores y Gestores recibirán una bonificación en forma proporcional el salario mínimo de 2013, de acuerdo al número de días activos y nivel de ocupación del Hogar Sustituto durante el mes.

A partir del 1° de enero del año 2014, las Madres Sustitutas devengarán el salario mínimo legal mensual vigente incluidas las prestaciones sociales de ley, de acuerdo a lo establecido en el inciso anterior.

Artículo 14. Se entenderá por día activo aquel en el cual hay en el Hogar Sustituto por lo menos un niño, niña o adolescente pernoctando con la medida de protección vigente. Por nivel de ocupación se entiende la cantidad de niños, niñas y adolescentes en la medida de protección ubicados en un mismo Hogar Sustituto. Lo dispuesto en este artículo será reglamentado por el Gobierno Nacional a través del ICBF.

### CAPÍTULO IV

#### **Disposiciones finales**

Artículo 15. El Gobierno Nacional apropiará, por una única vez, los recursos necesarios para pagar el pasivo prestacional de los Hogares Infantiles proveniente del no pago de cesantías de aquellos trabajadores que no se hubiesen acogido al régimen legal de la Ley 50 de 1990. El ICBF definirá la priorización y las condiciones para hacer estos aportes.

Artículo 16. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### **Proposición**

En consecuencia, por las razones expuestas nos permitimos rendir ponencia positiva y en consecuencia le solicitamos a los honorables miembros de la **Comisión Tercera Constitucional Permanente** de Senado, darle primer debate en Senado al Proyecto de ley número 261 de 2013 Senado, 160 de 2012 Cámara, *por la cual se regula la vinculación de las agentes educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios y se fortalecen*

los Programas de Protección (Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, de conformidad con el pliego de modificaciones que se adjunta.

De los honorables Senadores,

*Germán Hoyos Giraldo, Samuel B. Arrieta Buelvas*, Senadores de la República.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 261 DE 2013 SENADO, 160 DE 2012 CÁMARA**

*por la cual se regula la vinculación de las agentes educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios y se fortalecen los Programas de Protección (Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

**Título Propuesto:**

*por la cual se regula la vinculación de las Madres Comunitarias Tradicionales y Fami del Programa Hogares Comunitarios, se formaliza la vinculación de las madres sustitutas y tutoras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

**Articulado Propuesto:**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Disposiciones Generales**

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es regular la vinculación de las Madres Comunitarias Tradicionales y Fami del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar del ICBF, y formalizar la vinculación de las madres sustitutas y tutoras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y definir otras disposiciones.

Artículo 2°. *Principios.* En la aplicación de esta ley se tendrán en cuenta los principios de corresponsabilidad, interés superior y prevalencia y exigibilidad de los derechos de niños, niñas y adolescentes, de conformidad con lo establecido en la Ley 1098 de 2006.

Artículo 3°. *Definiciones.*

**Programa de Hogares Comunitarios:** El Programa hogares comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es un servicio público de bienestar familiar que brinda atención a la primera infancia, en sus diferentes modalidades. Tiene como objetivo propiciar el desarrollo y cuidado de los niños y niñas desde la gestación hasta los menores de 5 años en condiciones de vulnerabilidad, a través de acciones que propicien el ejercicio de sus derechos con la participación activa y organizada de la familia, la comunidad y las entidades territoriales.

La prestación del servicio público de bienestar familiar en los hogares comunitarios enmarca en las políticas nacionales de atención a la primera infancia.

**Madre Comunitaria Tradicional:** Presta su servicio voluntario y solidario a la comunidad a través de un hogar comunitario de bienestar familiar, en el cual se atienden niños y niñas desde los 6 meses hasta los 5 años de edad.

**Madre Fami:** Presta su servicio a la comunidad a través de un hogar comunitario a las familias en desarrollo que tienen a su cargo mujeres gestantes, madres en periodo de lactancia y niños y niñas menores de dos años.

**Programa de Hogares Sustitutos:** El Programa de Hogares Sustitutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar 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 cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen. Esta medida podrá ser adoptada por el tiempo y en la forma que determina el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006.

**Programa de Hogares Tutores:** Es una modalidad de atención en el cual una familia seleccionada y capacitada acoge voluntariamente y de tiempo completo, a un niño, niña o adolescente, que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley, con medida de ubicación familiar. La familia tutora le garantizará un ambiente afectivo y una atención integral en el que se restablecen sus derechos.

CAPÍTULO II

**Regulación de la vinculación de las Madres Comunitarias Tradicionales y Fami del Programa Hogares Comunitarios del ICBF**

Artículo 4°. Durante la vigencia de 2013, las Madres Comunitarias tradicionales y Fami recibirán una Beca por concepto madre comunitaria equivalente al salario mínimo legal mensual vigente o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al programa y a partir del año 2014 las Madres Comunitarias tradicionales y Fami devengarán el salario mínimo legal mensual vigente más las prestaciones sociales de ley o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al programa.

Artículo 5°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar suscribirá contratos de aportes preferentemente con las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias y Fami para la operación del programa.

Artículo 6°. Las Asociaciones de Padres Usuarios y/o Madres Comunitarias y Fami o las entidades administradoras del servicio, suscribirán contratos de trabajo a término indefinido con las Madres Comunitarias y Fami a las cuales se les

garantizarán y respetarán todos los derechos y garantías establecidas en el Código Sustantivo del Trabajo y demás normas concordantes.

Parágrafo. El ICBF garantizará los recursos de manera oportuna a las asociaciones o a las entidades administradoras del servicio, para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 7°. La Junta Directiva de las asociaciones estará conformada por 5 miembros: Un Representante Legal, un Tesorero, un Fiscal, un Secretario y un Vocal, la cual estará integrada por madres comunitarias y Padres Usuarios del programa.

Parágrafo. El cargo de Representante Legal y Tesorero podrá ser ocupado por Madres Comunitarias o Fami.

Artículo 8°. Las Madres Comunitarias Tradicionales y Fami que se vinculen a un programa o estrategia diferente conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

Adiciónese al artículo 127 de La Ley 1450 de 2011 el siguiente parágrafo:

**Parágrafo.** Este beneficio aplicará a los sitios donde funcione el Hogar Comunitario, Hogar Comunitario Agrupado, Hogar Comunitario Múltiple Fami, sustituto y adicionalmente a los Centros de Desarrollo Integral.

### CAPÍTULO III

#### **Formalización de la vinculación de las madres sustitutas y tutoras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar**

Artículo 9°. A partir del 1° de enero de 2014, el ICBF formalizará la vinculación de las madres sustitutas y tutoras, para lo cual el Gobierno Nacional establecerá los mecanismos.

### CAPÍTULO IV

#### **Disposiciones finales**

Artículo 10. Las Direcciones Regionales del ICBF brindarán Asesoría Técnica y Jurídica a las Asociaciones de padres usuarios y/o madres co-

munitarias, Fami sustitutas, tutoras y entidades prestadoras del servicio.

Artículo 11. El ICBF responderá solidariamente frente a las controversias contractuales que se generen con ocasión del contrato de trabajo que suscriban las asociaciones con las Madres Comunitarias Tradicionales y Fami y por los hechos que se causen, por caso fortuito o fuerza mayor, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

Artículo 12. El Gobierno Nacional apropiará, por una única vez, los recursos necesarios para pagar el pasivo prestacional de los Hogares Infantiles proveniente del no pago de cesantías de aquellos trabajadores que no se hubiesen acogido al régimen legal de la Ley 50 de 1990. El ICBF definirá la priorización y las condiciones para hacer estos aportes.

Artículo 13. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

*Germán Hoyos Giraldo, Samuel B. Arrieta Buelvas*, Senadores de la República.

Bogotá, D. C., 20 de junio de 2013

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del Proyecto de ley número 261 de 2013 Senado, 160 de 2012 Cámara, *por la cual se regula la vinculación de las agentes educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios y se fortalecen los Programas de Protección (Hogares Sustitutos, Gestores y Tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

Suscrita por los honorables Senadores *Germán Hoyos Giraldo y Samuel B. Arrieta Buelvas*.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia para primer debate, consta de treinta (30) folios.

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

## **TEXTOS DEFINITIVOS APROBADOS EN COMISIÓN**

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN COMISIÓN TERCERA EN SESIÓN DEL DÍA 6 DE JUNIO DE 2012 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 89 DE 2011 SENADO**  
*por medio de la cual se promueve el Desarrollo Industrial en Colombia.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Importancia del Desarrollo Industrial en Colombia.* El desarrollo de la industria na-

cional es uno de los factores que deben garantizar al país una participación activa en la economía internacional, el aumento de la producción interna y de exportaciones no tradicionales competitivas que generen, a su vez, empleos de calidad y desarrollo tanto a nivel nacional como regional.

Para ello, el Estado impulsará en las diferentes ramas de la industria, cadenas de valor agregado modernas, sofisticadas, con visión de largo plazo, que privilegien la innovación y el crecimiento de la productividad.

Artículo 2°. *Formulación de la Política de Desarrollo Industrial.* El Gobierno Nacional, en coordinación con el sector productivo y la academia, velarán por que en la formulación y ejecución de políticas y programas que tengan impacto en el desarrollo de la industria colombiana se involucren los diferentes eslabones y subsectores que integran una cadena, con el fin de identificar e impulsar aquellos que potencien industrias estratégicas, con capacidad de dinamizar la producción de conocimiento e innovación en los bienes y servicios de producción nacional.

Artículo 3°. *Promoción de la Competitividad en las Ramas de la Industria.* En la formulación de la política de desarrollo industrial se debe reconocer que una adecuada política macroeconómica, así como la solidez institucional, el impulso a la infraestructura, a la investigación y a la formación de capital humano, son condiciones indispensables para forjar la competitividad de la producción nacional, tanto en el mercado interno como en el externo.

Así mismo, en la formulación de la citada política deberán adoptarse las siguientes medidas, según la rama industrial de que se trate:

a) Las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias necesarias que garanticen la adecuada protección a la vida y a la salud, que eviten distorsiones del mercado y riesgos para el consumidor;

b) Las medidas tendientes a mejorar la calidad de la producción nacional para garantizar los derechos del consumidor;

c) El impulso a la industria nacional competitiva que genere valor y empleos nacionales, mediante la política de compras estatales. En tal sentido, deberá eliminarse cualquier discriminación en contra de empresas nacionales cuando participen como proveedoras de las compras del Estado a nivel nacional y territorial en las empresas de servicios públicos. También habrá de invitarse a participar a los proveedores nacionales.

No obstante los compromisos de trato nacional con proveedores extranjeros en las compras estatales, producto de los TLC celebrados, no se invitará a participar en igualdad de condiciones a aquellas empresas que en su país reciban subvenciones o subsidios gubernamentales.

Los grandes proyectos nacionales de infraestructura, vivienda, desarrollo energético, desarrollo rural y telecomunicaciones, procurarán incorporar como mínimo 30% de valor agregado nacional, salvo que no exista oferta nacional o que la misma no sea suficiente.

El Ministerio de Comercio Exterior liderará una estrategia enfocada al desarrollo de proveedores nacionales para las compras estatales de Colombia y de los países con los cuales se han negociado TLC. El Gobierno establecerá, conjuntamente con algunos de los gremios industria-

les, un sistema de difusión de las licitaciones y proyectos de contratación estatal y estimulará la organización de consorcios nacionales que participen en las licitaciones internacionales;

d) La adopción de un sistema de perfeccionamiento continuo de procesos y buenas prácticas;

e) El fomento a la actividad inventiva que tenga aplicación industrial, así como las técnicas de adaptación y difusión de conocimientos tecnológicos dentro de los sectores productivos;

f) El favorecimiento de la creatividad, el diseño y los cambios en la presentación, comercialización y distribución de productos;

g) La promoción del registro de patentes de invenciones y diseños nacionales, así como la financiación y facilidades requeridos por parte de los obtentores y creadores, respetando los convenios internacionales vigentes de los que Colombia haga parte;

h) La oportuna y efectiva protección de la propiedad industrial y de la confidencialidad y secretos industriales;

i) La prevención y sanción oportuna de las prácticas desleales de comercio, las que atenten contra la competencia y las que abusen de la posición dominante;

j) La indispensable coordinación institucional que debe haber a nivel nacional y sectorial, para defender y proteger adecuadamente los intereses de la industria colombiana en los foros internacionales de comercio y en las negociaciones internacionales de carácter bilateral o multilateral;

k) La búsqueda focalizada de cooperación internacional que estimule el desarrollo industrial del país y la transferencia tecnológica hacia Colombia;

l) El apoyo prioritario a programas de formación técnica que brinden mediante la capacitación especializada, los recursos humanos calificados que satisfagan la demanda de la industria nacional;

ll) Las medidas tendientes a garantizar la oferta competitiva de servicios públicos indispensables para la producción nacional;

m) Actualizar periódicamente estudios sectoriales con diagnósticos claros de las diferentes ramas de las manufacturas para definir planes de acción que incrementen la competitividad sistémica, sectorial y de cadenas, de tal manera que no dependa exclusivamente de costos de producción, tasa de cambio, tasas de interés ni salarios bajos, sino de la diferenciación de productos, procesos, innovación y sistemas de comercialización y distribución.

Para tal efecto, se promoverá la instalación por parte del sector privado de centros de innovación

y excelencia de cadenas y clústeres de producción, así como centros de innovación de pymes industriales.

Las medidas estatales de apoyo a una determinada rama de la industria, tendrán carácter temporal y estarán sujetas a indicadores de desempeño, inversión, productividad, crecimiento, exportaciones y empleos;

n) La adopción de medidas ágiles con controles eficientes para el ingreso en frontera y la circulación de mercancías en el mercado interno de productos que cumplan normas de calidad;

o) Un programa de homologación a más tardar en 3 años, de las entidades certificadoras de calidad en Colombia y de aquellos países con los cuales tengamos acuerdos de comercio o una relación comercial activa, de tal manera que los certificados y permisos de dichas entidades tengan validez binacional;

p) El aseguramiento de la transparencia administrativa que evite una influencia económica por el dominio del mercado en las decisiones que emiten las autoridades reguladoras;

q) La creación de mecanismos de revisión de las reglamentaciones adoptadas por los principales socios comerciales de Colombia, en particular de aquellos con los que ha negociado TLC, para evitar obstáculos técnicos o sanitarios injustificados al comercio;

r) La facultad del gobierno para exigir garantías bancarias o pólizas de cumplimiento por el valor equivalente a los aranceles e impuestos correspondientes para el importador, cuando quiera que haya dudas fundadas sobre el cumplimiento de requisitos de origen de productos importados;

s) La investigación y adopción de medidas tendientes a excluir del comercio productos falsificados o ilegales que pongan en peligro o grave riesgo la salud de los consumidores, sin perjuicio de la acción penal correspondiente.

Artículo 4°. *Plan Nacional de Desarrollo*. El Gobierno y el Congreso velarán por que la formulación del Plan Nacional de Desarrollo tenga en cuenta el objetivo estratégico del desarrollo industrial del país, aplicando referentes e indicadores internacionales de innovación, productividad, competitividad y desarrollo, tales como el índice de competitividad mundial, el índice de innovación en las manufacturas, el índice de tecnología y el índice de ambiente empresarial o de negocios, entre otros, que consulten el potencial y las oportunidades del país y de cada una de sus regiones.

Al inicio y al final de cada Administración, el Consejo de Política Económica y Social, Conpes, presentará un informe sobre el desarrollo eficaz, competitivo e innovador de la industria colombiana en factores transversales, regionales, de cadenas y sectoriales.

En la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se señalarán los propósitos, objetivos, metas, prioridades, políticas, estrategias de largo y mediano plazo e indicadores dirigidos a potenciar la industria colombiana competitiva, innovadora y exportadora en los términos de la presente ley.

Artículo 5°. *Planes Territoriales de Desarrollo*. Corresponde a las entidades territoriales señalar los objetivos, metas, prioridades, políticas y estrategias dirigidas a promover el desarrollo de la industria y mejoramiento de la competitividad en armonía con la Ley 1286 de 2009 y la Política Nacional de Productividad y Competitividad incorporada al Plan Nacional de Desarrollo, así como definir instrumentos y programas regionales de promoción a la industria.

Las comisiones regionales de competitividad junto con las instituciones locales o regionales correspondientes, adelantarán bajo los parámetros definidos por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la identificación periódica de las cadenas industriales que en cada uno de los entes territoriales tengan mayor potencial de exportación y empleos, a efectos de identificar medidas de apoyo que atraigan nueva inversión a dichas cadenas e impulsar acuerdos de competitividad por cadenas que contengan metas e indicadores específicos.

Se identificarán en cada departamento de Colombia aquellas cadenas industriales de alto potencial que, con las medidas de apoyo correspondientes, alcancen unas metas ambiciosas de crecimiento en producción, empleos, exportaciones, innovación y productividad. Para tal fin, deberá trabajarse con Bancoldex en el desarrollo de Bancos para proyectos de inversión en industrialización regional y en la estructuración financiera de proyectos industriales que puedan ofrecerse a la inversión privada.

Al inicio y al final de cada Administración, la entidad territorial respectiva presentará un informe sobre el impulso al desarrollo industrial y manufacturero en factores transversales y sectoriales, y analizará el impacto que el gasto público y el uso de recursos provenientes del Sistema Nacional de Regalías ha tenido para la evolución eficaz, innovadora y competitiva de las diferentes ramas.

Artículo 6°. *Formulación de una Visión Estratégica de Desarrollo Industrial*. En la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y en los planes territoriales correspondientes, el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales tendrán en cuenta una visión estratégica y de largo plazo sobre el desarrollo industrial, así como en la definición de la política de productividad y competitividad prevista en la Ley 1253 de 2008.

Artículo 7°. *Formas Asociativas de la Industria y/o Fomento del Desarrollo Empresarial*. El Estado promoverá procesos asociativos entre

pequeñas, medianas o grandes industrias colombianas para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el mayor desarrollo industrial y la competitividad internacional de las cadenas y ramas de la industria colombiana.

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, con la ayuda del DNP, el Consejo Privado de Competitividad y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, realizará estudios actualizados sobre cada una de las ramas manufactureras para contar con diagnósticos claros y objetivos que permitan definir criterios y crear ventajas competitivas dinámicas, sustentadas en conocimiento, capital humano, innovación, diferenciación de productos y procesos, así como para mantener un marco de referencia entre esas industrias y sus homólogas de otros países con los cuales Colombia ha celebrado acuerdos de libre comercio, con el propósito de adoptar los correctivos frente a las asimetrías estructurales actuales o futuras.

Artículo 8°. *Protección del mercado interno.* De manera preventiva, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo analizará y hará seguimiento en conjunto con los gremios de la producción, utilizando para ello estudios técnicos y la información internacional disponible de todos aquellos productos objeto de remedios comerciales en otras economías, para evitar que ingresen a Colombia en condiciones lesivas para la industria nacional y el empleo.

Artículo 9°. *Educación de calidad.* El Estado, de común acuerdo con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y con las diferentes ramas de la industria nacional, impulsará la creación de centros de capacitación y de formación técnica especializada en diversas ramas de la industria e impulsará, junto con el sector privado, los programas académicos que aporten criterios y elementos para aumentar la productividad y competitividad de ramas estratégicas de las manufacturas.

Artículo 10. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

SENADO DE LA REPÚBLICA

COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Bogotá, D. C., 6 de junio de 2012

En sesión de la fecha se le dio lectura a la proposición con que termina el informe para primer

debate del Proyecto de ley número 089 de 2011 Senado, *por medio de la cual se promueve el Desarrollo Industrial en Colombia.*

Una vez aprobada la proposición la Presidencia sometió a consideración el articulado presentado por los ponentes, siendo aprobado sin modificaciones. La Comisión de esta forma declara aprobado en su primer debate el proyecto mencionado. Acta número 20 de 6 de junio de 2012. Anunciado el día 5 de junio de 2012. Acta número 19 de la misma fecha.

JUAN MARIO LASERNA  
Senador ponente

JOSE DARIO SALAZAR  
Senador Ponente

GABRIEL ZAPATA CORREA  
Senador Ponente

BERNARDO ELIAS VIDAL  
presidente

El Secretario General,

*Rafael Oyola Ordosgoitia.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 452 - Martes, 25 de junio de 2013

SENADO DE LA REPÚBLICA Págs.

**PONENCIAS**

Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 193 de 2012 Senado, 008 de 2012 Cámara, por medio de la cual se crea la Estampilla Pro desarrollo Instituto Tecnológico del Putumayo y se dictan otras disposiciones. .... 1

Ponencia para primer debate en Senado, Texto definitivo, aprobado en primer debate en la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, Texto definitivo plenaria Cámara y Pliego de modificaciones propuesto al Proyecto de ley número 261 de 2013 Senado, 160 de 2012 Cámara, por la cual se regula la vinculación de las agentes educativas (Madres Comunitarias Tradicionales y Fami) del Programa Hogares Comunitarios y se fortalecen los Programas de Protección (hogares sustitutos, gestores y tutores) del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. .... 4

**TEXTOS DEFINITIVOS APROBADOS EN COMISIÓN**

Texto definitivo aprobado en Comisión Tercera en sesión del día 6 de junio de 2012 al Proyecto de ley número 89 de 2011 Senado, por medio de la cual se promueve el Desarrollo Industrial en Colombia. .... 17