



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 956

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

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:	GREGORIO ELJACH PACHECO	JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
	SECRETARIO GENERAL DEL SENADO www.secretariasenado.gov.co	SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CORRECCIONES

#### **CORRECCIÓN AL INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2017 SENADO**

*por medio del cual se establecen medidas para  
fomentar la formación profesional de los trabajadores  
del territorio colombiano y se dictan otras  
disposiciones.*

Bogotá, D. C., octubre de 2017

Doctor

JESÚS MARÍA ESPAÑA

Secretario General

Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Corrección al informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de ley número 25 de 2017 Senado**, por medio del cual se establecen medidas para fomentar la formación profesional de los trabajadores del territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.

Señor Secretario:

Teniendo en cuenta que el día 29 de agosto de 2017, se presentó ante la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado de la República la ponencia para primer debate del proyecto de ley de referenciado

anteriormente, la cual fue publicada en la *Gaceta del Congreso* número 748 de 2017 y de conformidad con lo establecido en el artículo 160 de la Ley 5ª de 1992, atentamente nos permitimos presentar para consideración y discusión las siguientes modificaciones a la ponencia, teniendo en cuenta las razones que más adelante se señalan.

#### **JUSTIFICACIÓN**

Puesta a consideración la ponencia para primer debate, fueron recibidas diferentes preocupaciones por parte de asociaciones de empresarios y de igual manera proposiciones por parte de las diferentes Unidades de Trabajo Legislativo.

En razón a ello, del proceso de concertación fueron recibidas estas observaciones que denotan la necesidad de modificar la ponencia presentada, a fin de que la norma cumpla con el objetivo propuesto y se establezcan las condiciones que permitan una mejor preparación de los trabajadores colombianos. Hoy tenemos un déficit de especialistas, magísteres, doctorados, lo que limita el desarrollo de las fuerzas productivas de nuestro país, mediante la aplicación de conocimientos aplicados, en los diferentes sectores de la economía.

En ese sentido, siendo ponentes de tal iniciativa se sugiere realizar las siguientes modificaciones, producto esencialmente de la construcción conjunta en mesa de trabajo, realizada el día 4 de octubre de 2017:

#### **MODIFICACIONES PROPUESTAS**

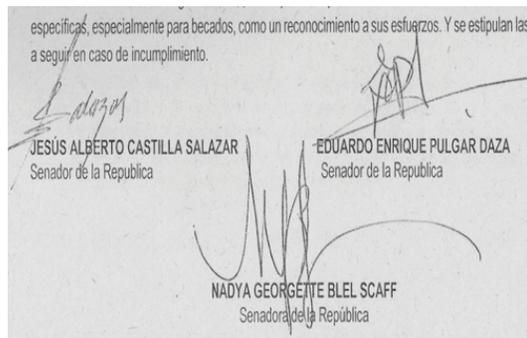
<b>TEXTO PONENCIA RADICADA PRIMER DEBATE</b>	<b>TEXTO PROPUESTO CORRECCIÓN DE PONENCIA PRIMER DEBATE</b>
TÍTULO: PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2017, por medio del cual se establecen medidas para fomentar la formación profesional de los trabajadores del territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.	TÍTULO PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2017, por medio del cual se establecen medidas para fomentar la formación en posgrado de los trabajadores del territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.

TEXTO PONENCIA RADICADA PRIMER DEBATE	TEXTO PROPUESTO CORRECCIÓN DE PONENCIA PRIMER DEBATE
Artículo primero. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer garantías laborales que fomente la formación profesional de los trabajadores del territorio colombiano.	Artículo primero. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer garantías laborales que fomenten la formación <b>en posgrado</b> de los trabajadores, <b>relacionada con la actividad laboral que desempeña</b> .
<p>Artículo segundo. Modifique el artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo. Obligaciones especiales del empleador, así:</p> <p>6 a) Conceder al trabajador las licencias necesarias para el ejercicio del sufragio*1; para el desempeño de cargos oficiales transitorios de forzosa aceptación*2; en caso de grave calamidad doméstica debidamente comprobada*3; para desempeñar comisiones sindicales*4 inherentes a la organización o para asistir al entierro de sus compañeros, siempre que avise con la debida oportunidad al {empleador} o, a su representante y que, en los dos (2) últimos casos, el número de los que se ausenten no sea tal que perjudique el funcionamiento de la empresa. En el reglamento de trabajo se señalarán las condiciones para las licencias antedichas;</p> <p>b) Conceder permisos o declarar licencia de estudio hasta por un año, al trabajador menor de 35 años que, teniendo no menos de TRES años de trabajo en la misma empresa, obtuviere beca para estudios en el extranjero, en materia relacionada con la actividad laboral que ejercita, o decida especializarse en establecimientos oficiales del país ubicados en circunscripción territorial distinta a su lugar de trabajo; siempre que la empresa cuente con quince o más trabajadores y el número de beneficiarios no exceda del dos por ciento del total de ellos. En el periodo de licencia de estudios el trabajador tendrá derecho a permanecer afiliado al sistema de seguridad social a cargo del empleador; en los demás aspectos operará el efecto de suspensión del contrato. Terminada la licencia de estudios, el trabajador deberá prestar sus servicios por lo menos durante dos años en la misma empresa y realizar proyecto de mejoramiento de calidad en el área de formación.</p>	<p>Artículo segundo. Adiciónese al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral, así:</p> <p>12. Conceder permiso o licencia de estudio, <b>no remunerada, hasta por 12 meses, la cual puede ser prorrogada por un término igual al inicial</b>, al trabajador menor de 35 años que, teniendo no menos de tres años de trabajo en la misma empresa, <b>obtuviere beca, para estudios en el extranjero o en institución de educación superior ubicada en domicilio diferente a su lugar de trabajo, en materia relacionada con la actividad laboral que ejercita</b>, sin perjuicio, de que el trabajador y empleador, puedan acordar que se otorgará la licencia para actividad laboral diferente a la que ejercita; siempre que la empresa cuente con quince o más trabajadores y el número de beneficiarios no exceda del dos por ciento del total de ellos.</p> <p><b>Terminada la licencia de estudios, el trabajador se reintegrará a prestar sus servicios, por un mínimo de tiempo igual al otorgado en la licencia concedida. El incumplimiento de lo preceptuado, dará lugar a la terminación del contrato en los términos del literal i) del artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo.</b></p> <p><b>Parágrafo. En caso de que el trabajador no cumpla con el tiempo mínimo de prestación de servicios en la empresa y de no lograrse un acuerdo entre las partes, este deberá al empleador, en contraprestación, la suma que de común acuerdo haya sido pactada, al momento de otorgamiento de la licencia; la cual no podrá exceder el 10% del valor equivalente al que se hubiere devengado por concepto de salarios, durante el tiempo que trascurrió la licencia.</b></p>
Artículo tercero. Reanudación de la relación laboral. Terminado el periodo de la licencia por estudios, el beneficiario deberá comunicar por escrito al empleador la intención de reanudar la relación laboral. El incumplimiento de dicha condición dará lugar a la terminación del contrato en los términos de la literal i del artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo.	SE ELIMINA
<p>Artículo cuarto. Condiciones flexibles. El empleador y el trabajador que acredite su vinculación a un establecimiento oficial con fines académicos, podrán acordar temporal o indefinidamente horarios flexibles dentro de su jornada laboral; sin perjuicio del cumplimiento de jornada ordinaria de trabajo convenida por las partes.</p> <p>La distribución de las horas no dará lugar a recargo por trabajo suplementario, cuando el número de horas no exceda el promedio de cuarenta y ocho (48) horas semanales dentro del trabajo ordinario.</p> <p>Parágrafo. Las empresas promoverán políticas de traslado de domicilio laboral dentro de las filiales o sucursales, cuando por condiciones asociadas a la formación educativa sean requeridas por el trabajador.</p>	SE ELIMINA- CÓDIGO SUSTANTIVO DE TRABAJO CONTEMPLA LA POSIBILIDAD DE PACTAR JORNADAS FLEXIBLES.
Artículo quinto. Prohibición de despido. La vinculación a establecimientos educativos oficiales con fines académicos por parte del trabajador, no constituye por sí misma una causal de justificación para dar por terminada unilateralmente la relación de trabajo.	SE ELIMINA EN LOS CASOS DE LICENCIA O PERMISO TEMPORAL CONCEDIDO POR EL EMPLEADOR AL TRABAJADOR, EL EFECTO QUE SE DA SOBRE EL CONTRATO ES LA SUSPENSIÓN, POR LO CUAL NO ES POSIBLE EL DESPIDO. ASÍ ESTÁ CONFIGURADO HOY POR EL CST
Artículo sexto. La presente ley rige a partir de su publicación.	IGUAL

**Título:** Se especifica que la iniciativa va dirigida al fomento en la formación de posgrados. La formación profesional, es un concepto muy amplio que de acuerdo a la Ley 30 de 1992, y es realizada con posterioridad a la educación media o secundaria. (Incluyendo los técnicos profesionales).

**Artículo 1°. Objeto** Desde el objeto precisamos que el fin de estas licencias de estudio es el fomento de la formación en posgrado de los trabajadores, relacionada con la actividad laboral que desempeña. Con ello, se aumenta el número de trabajadores, mayormente preparados, se evita la “fuga de cerebros” y se benefician las empresas por una mejora sustancial en la calificación de los y las trabajadoras, y sobre la actividad económica como tal.

**Artículo 2°.** Para mejor entendimiento, se adiciona un numeral al artículo de las obligaciones especiales del empleador, allí encontramos diferentes licencias. No solo el derecho al sufragio, además encontramos la licencia de maternidad. De igual manera, se especifica que lo beneficiarios cuentan con unas calidades específicas, especialmente para becados, como un reconocimiento a sus esfuerzos. Y se estipulan las acciones a seguir en caso de incumplimiento.



### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 25 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se establecen medidas para fomentar la formación en posgrado de los trabajadores del territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo primero. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer garantías laborales que fomenten la formación en posgrado de los trabajadores, relacionada con la actividad laboral que desempeña.

**Artículo segundo. Adiciónese al artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo, el siguiente numeral, así:**

12. Conceder permiso o licencia de estudio, no remunerada, hasta por 12 meses, la cual

puede ser prorrogada por un término igual al inicial, al trabajador menor de 35 años que, teniendo no menos de tres años de trabajo en la misma empresa, obtuviere beca, para estudios en el extranjero o en institución de educación superior ubicada en domicilio diferente a su lugar de trabajo, en materia relacionada con la actividad laboral que ejercita, sin perjuicio, de que el trabajador y empleador, puedan acordar que se otorgará la licencia para actividad laboral diferente a la que ejercita; siempre que la empresa cuente con quince o más trabajadores y el número de beneficiarios no exceda del dos por ciento del total de ellos.

Terminada la licencia de estudios, el trabajador se reintegrará a prestar sus servicios, por un mínimo de tiempo igual al otorgado en la licencia concedida. El incumplimiento de lo preceptuado, dará lugar a la terminación del contrato en los términos del literal i) del artículo 61 del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo. En caso de que el trabajador no cumpla con el tiempo mínimo de prestación de servicios en la empresa y de no lograrse un acuerdo entre las partes, este deberá al empleador, en contraprestación, la suma que de común acuerdo haya sido pactada, al momento de otorgamiento de la licencia; la cual no podrá exceder el 10% del valor equivalente al que se hubiere devengado por concepto de salarios, durante el tiempo que transcurrió la licencia.

**Artículo tercero.** La presente ley rige a partir de su publicación.



### COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017).

En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, el siguiente: Corrección al informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

Número del Proyecto de ley: número 25 de 2017 Senado.

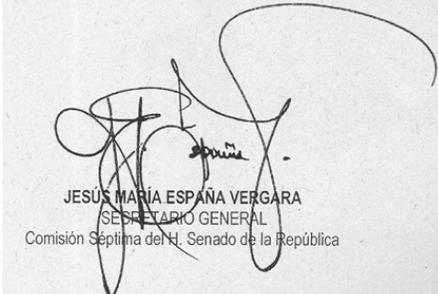
Título del proyecto de ley: *por medio del cual se establecen medidas para fomentar la formación profesional de los trabajadores del territorio colombiano y se dictan otras disposiciones.*

### NOTA SECRETARIAL

En la fecha se ordena publicar la presente corrección, con nuevo articulado propuesto para primer debate Senado, **al Proyecto de ley número 25 de 2017 Senado, por medio del cual se establecen medidas para fomentar la formación profesional de los trabajadores del territorio colombiano y se dictan otras disposiciones**, el cual reemplaza el articulado propuesto inicialmente que ya aparece publicado en la **Gaceta del Congreso** número 748 de 2017, en la cual solo presenta la proposición con la cual termina el informe de ponencia para primer debate al referido proyecto de ley.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

## PONENCIAS

### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN SENADO AL PROYECTO LEY NÚMERO 93 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2017

Honorable Senadora

NADIA BLEL SCAFF

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para primer debate en Senado al Proyecto ley número 93 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.**

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento del encargo hecho por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de conformidad con lo establecido en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir **informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 93 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollará de la siguiente manera:

1. Antecedentes de la iniciativa
2. Objeto del proyecto
3. Antecedentes constitucionales y legales
4. Justificación y consideraciones del proyecto
5. Proposición

### 1. ANTECEDENTES DE LA INICIATIVA

El texto del proyecto de ley fue radicado en la Secretaría General del Senado de la República por el honorable Senador Ángel Custodio Cabrera Báez, el día 22 de agosto de 2017 y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 733 de 2017.

Dicho proyecto de ley, fue repartido por competencia a la Comisión Séptima Constitucional de Senado y como ponentes fueron designados los honorables Senadores Édinson Delgado Ruiz (Coordinador), Jesús Alberto Castilla y Jorge Eduardo Géchem.

La presente iniciativa tuvo su curso en la Legislatura 2016-2017 bajo el número 234 de 2017 Senado, pero fue archivado toda vez que no fue aprobado en primer debate en la sesión de la Comisión Séptima.

### 2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer aspectos laborales de los responsables de los Hogares Sustitutos y Tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como aspectos operativos, en el proceso de atención de los niños, niñas y adolescentes en protección del Estado.

### 3. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

A través de los años, la atención a los niños, niñas y adolescentes por parte de las madres sustitutas, pasó de ser una labor voluntaria sin reconocimiento económico, a una labor voluntaria con un reconocimiento económico parcial:

**En la Ley 1450 de 2011**, por la cual se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2011-2014, en el artículo 165. *“Bonificación para las madres comunitarias y sustitutas. Durante las vigencias 2012, 2013 y 2014 la bonificación que se les reconoce a las madres comunitarias tendrá un incremento correspondiente al doble del IPC publicado por el DANE. Adicionalmente*

*se les reconocerá un incremento que, como trabajadoras independientes, les permita en forma voluntaria afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales. Así mismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá asignar una bonificación para las Madres Sustitutas, adicional al aporte mensual que se viene asignando para la atención exclusiva del Menor”.*

En cumplimiento de lo anterior, el Consejo Directivo del ICBF profirió el Acuerdo número 001 de 2012, por el cual se les reconoce una bonificación a las madres sustitutas por la atención de niños, niñas y adolescentes en proceso de restablecimiento de derechos:

**Artículo 1º.** Reconocer para las vigencias 2012, 2013 y 2014 a las madres sustitutas una bonificación mensual adicional por la atención hasta tres niños, niñas y adolescentes.

**Artículo 2º.** El reconocimiento de la bonificación mensual adicional se entregará a partir de enero del año 2012 hasta diciembre del año 2014 y será de \$40.000 mensuales por cada niño, niña o adolescente en situación de vulneración o adoptabilidad y de \$50.000 mensuales por cada niño, niña o adolescente en situación de discapacidad o con enfermedad de cuidado especial.

**Parágrafo.** La bonificación se aumentará anualmente de acuerdo al incremento del salario mínimo legal mensual vigente.

Para el año 2012, la Corte Constitucional profiere la Sentencia T-628 de 2012. Décimo: “ORDENAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, de forma inmediata, INICIE, LIDERE y COORDINE un proceso interinstitucional y participativo de diseño y adopción de todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar que, de forma progresiva pero pronta, las madres comunitarias de tiempo completo del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos el salario mínimo legal mensual vigente para entonces”.

En cumplimiento de este ordenamiento el ICBF inició el proceso de formalización laboral de las madres comunitarias las cuales se formalizaron a partir del 1º de febrero de 2014 como trabajadoras independientes, con todos los beneficios de ley en el marco de un contrato de trabajo. (En la actualidad no existe vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias).

En la Reforma Tributaria **Ley 1607 de 2012 artículo 36** se ordenó: “Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas **una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente (...)** Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes”.

Teniendo en cuenta la Ley 1607 el Consejo Directivo del ICBF profirió el **Acuerdo número 002 de 2013**, por medio del cual se derogó el Acuerdo número 001 de 2012.

Artículo 4º. El reconocimiento de la beca a las madres sustitutas equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, se reconocerá a partir del mes de julio de 2013.

Posteriormente el ICBF profiere la **Resolución número 2925 de abril de 2013**, Regulando la entrega de la beca equivalente al salario mínimo legal mensual vigente a los Hogares Sustitutos y Tutores de ICBF, a partir del **1º de julio de 2013**, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación durante el mes.

A partir de julio de 2013, se les paga a las madres sustitutas como reconocimiento a la labor desempeñada una beca, proporcional al número de niños, niñas y adolescentes atendidos en el Hogar Sustituto y el número de días de atención, siendo en todo caso la base del pago un salario mínimo legal mensual vigente, que para el año 2017 es de (\$737.717), setecientos treinta y siete mil setecientos diecisiete pesos moneda corriente.

**Resolución número 3444 del 21 de abril de 2016.** Se entrega a las madres sustitutas una beca correspondiente a cinco (5) días de smlmv, si la madre sustituta no tuvo ubicación de niños, niñas o adolescentes durante el mes.

Reconocimiento de la beca por cupo atendido		
Niños, niñas y adolescentes	Cupo	Se reconoce
Con vulnerabilidad	1	1/3 del SMMLV
Con discapacidad o enfermedad de cuidado especial	1	½ del SMMLV
Desvinculados con o sin discapacidad	1	½ SMMLV
Hijos de adolescentes desvinculados	1	1/3 del SMMLV

Reconocimiento de la beca por no ubicación durante el mes		
Modalidad	Beca	Se reconoce
Madre Sustituta	X	5 días del SMMLV
Madre Sustituta Tutora	X	5 días del SMMLV

Adicional al recurso entregado por concepto de beca, existen beneficios que les han sido adjudicados por el Gobierno nacional a las madres sustitutas.

**Ley 1187 de 2008.** Artículo 2º parágrafo 2º. De conformidad con lo previsto por la Ley 797 de 2003, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio como tales. El Gobierno nacional garantizará la priorización al acceso de las Madres Comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad

Pensional - Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido.

Parágrafo 2°. “Las *madres sustitutas, los agentes educativos FAMI (Familia, Mujer e Infancia), tendrán acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley*”.

REGIONAL	ACTIVO EN FONDO DEPENSIÓN			TOTAL GENERAL
	NO	PENSIONADA	SI	
REGIONAL AMAZONAS	13			13
REGIONAL ANTOQUIA	612	7	308	927
REGIONAL ARAUCA	64		1	65
REGIONAL ATLÁNTICO	115		30	145
REGIONAL BOGOTÁ	74	20	113	207
REGIONAL BOLÍVAR	99		16	117
REGIONAL BOYACÁ	87	4	64	155
REGIONAL CALDAS	277		112	389
REGIONAL CAQUETÁ	65		22	87
REGIONAL CASANARE	56		39	95
REGIONAL CAUCA	130		86	216
REGIONAL CESAR	51		8	59
REGIONAL CHOCÓ	42		1	43
REGIONAL CÓRDOBA	80	2	2	84
REGIONAL CUNDINAMARCA	131	2	83	216
REGIONAL HUILA	54	2	55	111
REGIONAL LA GUAJIRA	9		1	10
REGIONAL MAGDALENA	54		3	57
REGIONAL META	140		57	197
REGIONAL NARIÑO	119		127	246
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	111	3	16	130
REGIONAL PUTUMAYO	43		6	49
REGIONAL QUINDIO	97		62	159
REGIONAL RISARALDA	111		14	125
REGIONAL SAN ANDRÉS	1		2	3
REGIONAL SANTANDER	79		16	95
REGIONAL SUCRE			22	22
REGIONAL TOLIMA	218	1	116	335
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	250	2	89	341
REGIONAL VAUPÉS	3			3
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>3185</b>	<b>43</b>	<b>1473</b>	<b>4701</b>

En datos actuales del ICBF, al menos 3.185 madres sustitutas no se encuentran activas en Fondo de Pensión, lo cual es un indicio de la necesidad de garantizar que en el marco del reconocimiento a su labor voluntaria y solidaria, pueda asegurar una vejez con el acceso a un recurso que garantice su sostenimiento y el de su familia.

**Decreto número 1766 del 23 de agosto de 2012:** Facturación subsidiada de servicios públicos domiciliarios como estrato 1 para los inmuebles de uso residencial donde operan los hogares sustitutos.

La base de datos deberá ser actualizada mensualmente ya sea por el Centro Zonal o el operador y enviada al Nivel Regional.

Cada Dirección Regional está obligada a expedir una comunicación que certifica la base de datos de las madres sustitutas para que cada una de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios asignen el beneficio de estratificación 1 para los inmuebles donde funcionan los Hogares Sustitutos.

**Decreto número 126 del 31 de enero de 2013:** Tratamiento preferente de acceso al subsidio de vivienda de interés social urbano para las madres sustitutas.

El ICBF expide la certificación de madre sustituta que le permite a la representante del Hogar Sustituto beneficiarse del Subsidio en tanto cumpla con los requisitos de acceso estipulados por la Caja de Compensación.

REGIONAL	TIPO DE VIVIENDA			TOTAL GENERAL
	ARRIENDO	FAMILIAR	PROPIA	
REGIONAL AMAZONAS		1	12	13
REGIONAL ANTOQUIA	254	75	574	903
REGIONAL ARAUCA	2	42	20	64
REGIONAL ATLÁNTICO	35	24	88	147
REGIONAL BOGOTÁ	40	29	138	207
REGIONAL BOLÍVAR	19	8	92	119
REGIONAL BOYACÁ	33	20	102	155
REGIONAL CALDAS	178	21	191	390
REGIONAL CAQUETÁ	31	3	56	90
REGIONAL CASANARE	19	7	67	93
REGIONAL CAUCA	13	3	27	43
REGIONAL CESAR	6	14	39	59
REGIONAL CHOCÓ	3		40	43
REGIONAL CÓRDOBA	15	1	68	84
REGIONAL CUNDINAMARCA	54	22	144	220
REGIONAL GUAINÍA		3		3
REGIONAL GUAIVARE	6	4	4	14
REGIONAL HUILA	35	8	68	111
REGIONAL LA GUAJIRA	5		9	14
REGIONAL MAGDALENA	10	1	47	58
REGIONAL META	64	14	136	214
REGIONAL NARIÑO	61	9	155	225
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	33	7	53	93
REGIONAL PUTUMAYO	3	2	44	49
REGIONAL QUINDIO	70	9	81	160
REGIONAL RISARALDA	54		72	126
REGIONAL SAN ANDRÉS	1		2	3
REGIONAL SANTANDER	94	15	49	158
REGIONAL SUCRE	8		58	66
REGIONAL TOLIMA	147	19	170	336
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	154	40	158	352
REGIONAL VAUPÉS			3	3
REGIONAL VICHADA	1	4	7	12
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1448</b>	<b>463</b>	<b>2716</b>	<b>4627</b>

A pesar de la normatividad vigente, las cifras del ICBF muestran que menos del 50% de ellas cuentan con vivienda propia, donde un porcentaje importante, paga un arriendo por un inmueble donde brinda atención y cuidado a los niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

**Ley 1687 del 11 diciembre de 2013. Artículo 93:** Las Madres Comunitarias, Famis y Sustitutas que ostentaban esta condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, durante este período podrán beneficiarse del pago del valor actuarial de las cotizaciones para el citado período, conforme lo establece el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011.

El ICBF o el operador y el ICBF en el caso en que una Entidad administre la Modalidad, expedirán la certificación de Hogar Sustituto que le permita a cada una de las madres sustitutas acercarse al Consorcio Colombia Mayor y solicitar revisión de su estado de afiliación para postularse al beneficio de cálculo actuarial.

**Ley 1753 del 9 de junio de 2015:**

- **Artículo 212. Programa Subsidio Aporte a la Pensión.** Las personas que fueron beneficiarias del programa Subsidio Aporte a la Pensión podrán vincularse al *servicio* complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), y trasladar un porcentaje de dicho subsidio en la proporción y condiciones que reglamente el Gobierno nacional. En todo caso será prioritario el reconocimiento de la pensión si se logra cumplir los requisitos para ello. Las madres comunitarias, sustitutas y FAMI tam-

bién podrán beneficiarse de lo dispuesto en este artículo.

- **Artículo 213. Reconocimiento del valor actuarial de madres comunitarias y sustitutas.** Modifíquese el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así: “Las Madres Comunitarias, FAMI y Sustitutas que ostentaron esta condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional durante este periodo, podrán beneficiarse del pago del valor actuarial de las cotizaciones para el citado periodo”.
- **Artículo 214. Tarifas de servicios públicos para servicios de primera infancia y Hogares Sustitutos.** Modifíquese el artículo 127 de la Ley 1450 de 2011, el cual quedará así: “Artículo 127. Tarifas de servicios públicos para servicios de primera infancia y hogares sustitutos. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica y gas domiciliario, los inmuebles de uso residencial donde operan hogares sustitutos y donde se prestan servicios públicos de atención a primera infancia (hogares comunitarios de bienestar, centros de desarrollo infantil, hogares FAMI y hogares infantiles) serán considerados estrato uno (1), previa certificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”.

**Ley 1769 del 2015. Ley 1819 del 7 de diciembre de 2016:**

- **Artículo 117.** Las madres sustitutas, que forman parte de la Modalidad Hogares Sustitutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se afiliarán, con su grupo familiar, al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del sistema de salud.

Las Madres sustitutas cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de trabajadores independientes, un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben mensualmente por concepto de beca del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dicho aporte se recaudará a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA).

**Parágrafo 1º.** La base de cotización para la liquidación de aportes con destino a la seguridad social en salud por parte de las madres sustitutas así COITJO las prestaciones económicas, se hará teniendo en cuenta la beca que efectivamente

reciban por concepto de bonificación de conformidad con lo dispuesto en la ley.

**Parágrafo 2º.** El Sistema General de Seguridad social en Salud reconocerá a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB), escogidas por las beneficiarias, los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación del Régimen Contributivo, transfiriendo los recursos necesarios de la subcuenta de solidaridad a la subcuenta de compensación en los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación subsidiada.

**Parágrafo 3º.** La diferencia que resulte entre las Unidades de Pago por Capitación (UPC), subsidiadas, no cubierta con los aportes de las Madres a que hace referencia el parágrafo 1º del presente artículo, y con las transferencias previstas por el mismo, será satisfecha con el porcentaje que sea necesario, de los rendimientos producidos por el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

**RESOLUCIÓN NÚMERO 0483 DEL 19 DE FEBRERO DEL 2016 – MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Por la cual se modifican los artículos 7º, 8º, 10 y 11 de la Resolución número 1747 de 2008 con el fin de habilitar la cotización de las madres sustitutas al Sistema General de Seguridad Social Integral.

**DECRETO NÚMERO 2083 DEL 19 DE DICIEMBRE DE 2016 MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

Por el cual se modifica el artículo 2.1.5.1 del Decreto número 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

Decreta: artículo 2.1.5.1 Afiliados al Régimen Subsidiado. Numeral 3. Personas que dejen de ser madres comunitarias o madres sustitutas y sean beneficiarias del Subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, en los términos de los artículos 164 de la Ley 1450 de 2011 y 111 de la Ley 1769 de 2015. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar elaborará el listado censal.

**Artículo 119.** Tendrán acceso al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, las personas que dejen de ser madres sustitutas que no reúnan los requisitos para tener una pensión y cumplan las siguientes condiciones:

- a) Ser colombiano;
- b) Tener como mínimo 57 años de edad si es mujer o 62 años de edad si es hombre;
- c) Residir durante los últimos diez años en el territorio nacional;
- d) Acreditar la condición de retiro como madre sustituta de la modalidad de Hogares Sustitutos del Bienestar Familiar.

**Parágrafo 1º.** Criterios de priorización. En el proceso de selección para el acceso al subsidio

de la subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional que adelante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá aplicar los siguientes criterios de priorización:

- a) La edad del aspirante;
- b) El tiempo de permanencia como madre sustituta;
- c) La minusvalía o discapacidad física o mental del aspirante.

Los cupos serán asignados anualmente por el Comité Directivo del Fondo de Solidaridad Pensional y las bases de ponderación de cada uno de los criterios señalados, serán las que establezca el Ministerio del Trabajo.

**Parágrafo 2º. Pérdida del Subsidio.** La persona beneficiaria perderá el subsidio en los siguientes eventos:

- a) Muerte del beneficiario;
- b) Comprobación de falsedad en la información suministrada o intento de conservar fraudulentamente el subsidio;
- c) Percibir una pensión u otra clase de renta;
- d) No cobro consecutivo de subsidios programados en dos giros;
- e) Ser propietario de más de un bien inmueble.

Las novedades de las personas beneficiarias serán reportadas al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), conforme con el procedimiento que para tal fin establezca el Ministerio del Trabajo.

**Parágrafo 3º.** La identificación de los posibles beneficiarios a este subsidio la realizará el ICBF.

#### 4. JUSTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES DEL PROYECTO

Los hogares sustitutos, comienzan a estructurarse en la década de los años 70, creándose como “Una modalidad familiar y comunitaria orientada a prevenir la privación afectiva de los niños, niñas y adolescentes que se presentaba en las instituciones”, buscando proporcionarles experiencias de vida en familia y la formación de vínculos afectivos. Para ello acogían niños y niñas menores de 12 años. Aun así, se privilegiaba la ubicación de los niños y niñas de 0 a 7 años que habían sido abandonados, estaban extraviados, en peligro o en proceso de adopción; adicionalmente a los que provenían de hogares en los que los padres presentaban alguna enfermedad, estaban en detención preventiva, incurso en algún proceso penal, tenían problemas mentales o tenían problemas de alcoholismo.

En el programa sin embargo, no se tenían en cuenta niños y niñas con enfermedades contagiosas, problemas de conducta graves, limitaciones físicas o mentales o problemas familiares de tipo económico; para estos casos se buscaba otro tipo de ayuda.

En el año 1974 se elaboraron los primeros Lineamientos para orientar el trabajo del ICBF con los hogares.

En 1985 se formalizó el cuidado solidario por parte de los vecinos y la familia extensa quienes reemplazaban la familia biológica en cuanto a sus funciones debido a los problemas internos que presentaban. Para este momento se incluyeron niños y niñas con limitaciones físicas o mentales, en situaciones familiares de pobreza, con padres abusadores y maltratantes procedentes de zonas urbanas y rurales. En 1989 los Hogares Sustitutos se comienzan a desarrollar, según lo estipulado por el Código del Menor Decreto número 2737 de 1989.

En el año 1995 se afianzan los propósitos de solidaridad y compromiso comunitario en la protección de los niños y niñas fomentando la formación integral y la disminución de rupturas de vínculos afectivos. Con los niños y niñas de difícil adopción se buscó crear lazos afectivos con alguna familia y con la comunidad, de tal modo que se favoreciera su sentido de identidad y pertenencia. Para 1997 se incluyeron en el programa niños y niñas con discapacidad sensorial y se incrementó la atención a aquellas víctimas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil, conflicto armado y explotación sexual y laboral<sup>1</sup>.

Las diferentes transformaciones a los Hogares, principalmente la inclusión de nuevas situaciones que ameritaban respuestas de protección en medio familiar, han tenido como escenario una década en la cual se intensificó el conflicto armado en el País, la violencia social y familiar, el desempleo, la pobreza y la vulneración de derechos de los niños en todas sus formas como es el caso de la explotación sexual y laboral infantil, entre otras<sup>2</sup>.

Dado que estas situaciones persisten expresándose en las crecientes demandas sociales de protección a la niñez, a partir del año 2001 se consideró necesario actualizar los lineamientos de los Hogares Sustitutos y Amigos, haciendo explícito el enfoque de garantía de derechos y la protección integral de la niñez que exige el concurrir de todas las instituciones en forma coordinada y racional, como una unidad de esfuerzos conjuntos, racionalizando gastos, articulando servicios y buscando mecanismos para que la misma comunidad y la familia generaran estrategias de promoción, prevención y protección de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.

Con el fin de mejorar la gestión institucional en las diferentes dependencias en el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se generó

<sup>1</sup> Documento Evolución del medio familiar hogares sustitutos y amigos del ICBF. Edición 2009 - Convenio de Cooperación número 260 de 2006 suscrito entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Save the Children.

<sup>2</sup> Lineamientos de HSA 2005.

la necesidad de modificar los Lineamientos internos administrativos de Hogares Sustitutos, nombrándose como “Hogares sustitutos y Amigos”, aprobados mediante la Resolución número 578 de 2005, fundamentado normativamente en el artículo 44 de la Constitución Política de 1991 y el artículo 57 numeral 3 del Código del Menor Decreto número 2737 de 1989.

En este lineamiento se tuvo en cuenta el marco normativo para ese entonces, metodología de organización y funcionamiento del servicio, con el fin de cualificar la atención en las diferentes modalidades, así como la evolución de la atención del servicio en Hogares Sustitutos, teniendo como reto, aplicar como último recurso la ubicación en institución para la protección de los niños y niñas en situación de peligro o abandono, teniendo como base el comportamiento histórico que mostraba un porcentaje muy alto en las medidas de protección, con el consecuente aislamiento y dificultad para la integración al medio social y familiar de los niños, niñas y adolescentes. El siguiente cuadro muestra dicho comportamiento de las medidas de protección:

**EVOLUCION DE LA ATENCION EN SERVICIOS DE PROTECCION**

AÑO	MEDIO FAMILIAR	MEDIO INSTITUCIONAL	% Ubicación anual en H.S.
1996	8.789	12.712	40.9
1997	17.275	15.253	53.1
1998	17.267	16.408	51.3
1999	14.346	11.066	56.5
2000	13.347	13.811	49.1
2001	17.959	17.872	50.1

Fuente: ICBF- Consolidados de Metas Sociales y Financieras- 1996-1997-1998-1999-2000-2001. Bogotá

Con la ley, se ajustaron los lineamientos técnicos-administrativos aprobados mediante la Resolución números 2365 del 24 de septiembre de 2007 y 912 del 7 de mayo de 2007. El objetivo de estos era actualizar el Lineamiento Técnico-Administrativo de Hogares Sustitutos, aprobado mediante la Resolución número 578 de 2005.

Después del Lineamiento 2007, se emite el Lineamiento Técnico-Administrativo de la Modalidad Hogar Sustituto, aprobado por la Resolución número 5930 de 2010, el mismo contiene unas actualizaciones en la Ruta de Actuaciones, modelo de atención, criterios de ubicación y forma de administración.

Con la expedición de la Ley 1098 de 2006, específicamente el artículo 59 se señala (...)

*“Ubicación en Hogar Sustituto. Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen”. Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable*

*del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.*

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

Actualmente, el Lineamiento de la Modalidad, se encuentra aprobado por la Resolución número 1520 del 23 de febrero de 2016.

### **COMPRESIÓN ACTUAL DE LOS HOGARES SUSTITUTOS**

En primera instancia, es preciso tener en cuenta que la Modalidad de Hogar Sustituto es una Modalidad Familiar de atención para el restablecimiento de derechos que consiste en “La ubicación del niño, la niña o el adolescente, en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen” (artículo 59 de la Ley 1098 de 2006). Esta modalidad debe cumplirse con estricta sujeción a las normas y a los reglamentos dictados en el Lineamiento Técnico para las modalidades de vulnerabilidad o adoptabilidad para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes y mayores de 18 años con discapacidad, con sus derechos amenazados, inobservados o vulnerados *aprobado mediante Resolución número 1520 del 23 de febrero de 2016.*

El hogar sustituto proporciona experiencias positivas de vida para los niños, niñas y adolescentes, con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados; este facilita que en el seno de una familia concurren, tanto un entorno acogedor en el que se privilegien el disfrute del amor y la protección como la construcción de vínculos afectivos seguros, que le permitan a cada uno de los beneficiarios superar las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentran.

Este proceso ocurre, en el marco de la corresponsabilidad<sup>3</sup> de la familia, la sociedad y el Estado, de garantizar y promover el ejercicio pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, así como concurrir para el restablecimiento de los que han sido vulnerados, de su dignidad e integridad, promoviendo y fortaleciendo las condiciones para que avancen en su integración familiar, social y comunitaria.

<sup>3</sup> Artículo 10 Ley 1098 de 2006.

SERVICIO	MOTIVO DE INGRESO	NÚMERO DE BENEFICIARIOS
HOGAR SUSTITUTO VULNERACIÓN	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados en general: víctimas de violencia sexual, huérfanos, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado y víctimas de trata.	11.404
HOGAR SUSTITUTO DISCAPACIDAD	Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años con sus derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con discapacidad y mayores de 18 años con discapacidad que al cumplir su mayoría de edad se encontraban con declaratoria de Adoptabilidad. Niños, niñas y adolescentes con enfermedad de cuidado especial, víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos.	3.269
HOGAR SUSTITUTO TUTOR	El programa de atención especializado para niños, niñas y adolescentes víctimas de reclutamiento ilícito que se han desvinculado de grupos armados organizados al margen de la ley: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Niños, niñas y adolescentes menores de 15 años.</li> <li>• Adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, con permanencia inferior a un mes en el grupo armado.</li> <li>• Niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas quienes pueden ser ubicados en un hogar tutor de su misma etnia.</li> <li>• Adolescentes gestantes o lactantes, y adolescentes (hombres y mujeres) con sus hijos menores de cinco (5) años.</li> </ul>	179
<b>TOTAL</b>		<b>14.852</b>

Las poblaciones atendidas por estas familias que de manera solidaria participan en el cuidado en el marco del proceso administrativo de restablecimiento de derechos, desde un entorno familiar son:

**Vulneración:**

- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados en general.<sup>4</sup>
- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, víctimas de violencia sexual dentro y fuera del conflicto armado y/o víctimas de trata.
- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, huérfanos como consecuencia del conflicto armado.
- Mayores de 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, que al cumplir la mayoría de edad se encontraba en proceso administrativo de restablecimiento de derechos.

**Discapacidad:**

- Niños, niñas, adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con discapacidad, cuando el grado de severidad de sus deficiencias y/o

limitaciones permita la ubicación en medio familiar.

- Mayores de 18 años con discapacidad mental cognitiva, que al cumplir la mayoría de edad se encontraban con declaratoria de adoptabilidad.
- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, con enfermedad de cuidado especial.
- Niños, niñas y adolescentes de 0 a 18 años, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados, víctimas de minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados y niños, niñas y adolescentes víctimas de acciones bélicas y de atentados terroristas en el marco del conflicto armado.

**Tutor:**

- Niños, niñas y adolescentes menores de 15 años.
- Adolescentes mayores de 15 años y menores de 18 años, con permanencia inferior a un mes en el grupo armado.
- Niños, niñas y adolescentes pertenecientes a pueblos indígenas quienes pueden ser ubicados en un hogar tutor de su misma etnia.
- Adolescentes gestantes o lactantes, y adolescentes (hombres y mujeres) con sus hijos menores de cinco (5) años.
- Adolescentes mayores de 15 años y que, cumplida su primera y/o segunda fase de atención en otra modalidad, la autoridad

<sup>4</sup> En aquellos departamentos en los que no se cuente con ninguna modalidad para población gestante o en periodo de lactancia, se podrán ubicar en hogar sustituto la mujer gestante o en periodo de lactancia, con sus hijos e hijas menores de 6 años y se deberá pagar cupo por cada uno de ellos.

administrativa competente, ordena su ubicación en esta modalidad.

- Niños, niñas y adolescentes, con discapacidad con grado de limitación leve a moderado, o enfermedad de cuidado especial, siempre y cuando el medio familiar cuente con las condiciones para responder a sus necesidades y de acuerdo con los parámetros establecidos en la modalidad hogar sustituto con discapacidad.

En el marco de la Ley 1448 de 2011, los niños, las niñas y adolescentes como víctimas de reclutamiento ilícito, son sujetos de los derechos a la verdad, justicia y reparación integral, que comprende medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, garantías de no repetición y satisfacción.

Los representantes de los Hogares Sustitutos (un hombre o una mujer), son constituidos como Familia Sustituta, después de surtir el proceso de selección estipulado en el Lineamiento Técnico, aprobado mediante la Resolución número 1520 de 2016; en este sentido, las principales *responsabilidades* que asumen para el cuidado de los niños, niñas y adolescentes ubicados en el hogar son:

1. **Rol de Cuidador:** Dedicarse en su actividad diaria al cuidado del desarrollo y atención integral de los niños, niñas y adolescentes. Este rol incluye otras actividades como llevar al niño, niña o adolescente al centro educativo, a las citas a salud, a las citas concertadas con las instituciones para la ocupación sana del tiempo libre o para acompañamiento al Centro Zonal.
2. **Función de formador y educador:** A partir de las prácticas cotidianas en las relaciones de la crianza, transmitir reglas, normas de convivencia, valores y principios morales que rijan el actuar y la interacción del niño, niña y adolescente como un ser individual y socialmente funcional.
3. **Modelo de referente familiar:** Mediante la presencia del modelo familiar, se espera que se construyan vínculos sanos y seguros y se desarrollen habilidades y destrezas resilientes (capacidad de una persona para sobreponerse a periodos de dolor emocional y seguirse proyectando en el futuro a pesar de los acontecimientos desestabilizadores).

De igual manera es preciso tener en cuenta algunos criterios que según el Lineamiento debe cumplir la familia que desee prestar el servicio como Familia Sustituta, de forma libre, espontánea y sin ánimo de lucro, para el restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de amenaza y vulneración:

#### **Rango de edad:**

- La persona responsable del hogar en el momento de la selección, debe encontrarse entre los 23 y 50 años de edad. Para la selección de familia sustituta tutora, el rango de edad estipulado es entre 30 y 55 años.
- La edad de retiro de la madre sustituta será de 65 años y estará supeditada a su capacidad de brindar cuidado y atención a los niños, niñas y adolescentes, ejerciendo el rol de madre: cuidado personal, preparación de los alimentos, gestión y asistencia en citas médicas, citas con Autoridad Administrativa, participación activa en los espacios de recreación y cultura, asistencia a capacitaciones de manera permanente, etc., además de todas aquellas responsabilidades que sean inherentes al cuidado y la protección de los niños, niñas y adolescentes ubicados en su hogar sustituto.
- Cuando la madre sustituta, el Coordinador del Centro Zonal o la autoridad tradicional encuentren que existen razones suficientes que le impiden a la madre cumplir a cabalidad con su rol, podrán solicitar el retiro de la modalidad, el cual se concederá, después de haber tenido un tiempo prudente de preparación para el retiro tanto con la familia sustituta, como con los niños, niñas y adolescentes sustitutos que se encuentren ubicados en el momento en el hogar.

#### **Escolaridad:**

La persona que fungirá como responsable del hogar sustituto, al momento de la selección, debe contar con un grado de escolaridad mínimo de noveno grado aprobado y certificado. Desde el momento que se constituya como hogar sustituto, tendrá 12 meses para completar su bachillerato y adquirir el respectivo diploma. El ICBF o el operador gestionarán lo pertinente para apoyar a la madre sustituta a cumplir con este compromiso. Dicho requerimiento deberá ser flexible para el caso de los hogares sustitutos étnicos, contemplando que en su gran mayoría las mujeres indígenas alcanzan un nivel máximo de estudio de sexto grado.

#### **Salud:**

La persona responsable del hogar sustituto debe acreditar buenas condiciones de salud física. La certificación es obligatoria para la persona responsable directa del servicio, como de su cónyuge o compañero(a) y de los miembros de la familia próxima del solicitante, unida por lazos de consanguinidad, afinidad o civil, con la que comparte en el hogar sus derechos y sus obligaciones.

### Disponibilidad de tiempo:

La persona responsable del hogar sustituto debe tener disponibilidad de tiempo completo, es decir, garantizar la atención y cuidados básicos al niño, la niña o el adolescente las 24 horas del día los 7 días de la semana.

### Ingresos económicos:

La familia aspirante deberá demostrar ingresos económicos mensuales que le permitan el adecuado sostenimiento de los miembros de su hogar biológico. Para el caso de hogares sustitutos étnicos, los ingresos se podrán demostrar y certificar por la autoridad tradicional, dadas las distintas prácticas de producción como ejercicios de subsistencia. Cada año se actualizará la condición económica del hogar sustituto.

### Experiencia:

La persona responsable del hogar sustituto debe acreditar habilidades y competencias en la crianza o trabajo con niños, niñas o adolescentes, sin que la falta de experiencia sea un criterio excluyente. Sin embargo, la persona responsable deberá comprometerse a la adquisición de conocimientos y herramientas para brindar una adecuada atención a la población que se ubica en su hogar, en el marco del proceso de fortalecimiento que tanto el ICBF como el operador adelantan de manera permanente, con cada una de las madres sustitutas.

### Red de apoyo:

El apoyo o acompañamiento que pueda requerir la familia sustituta durante su labor social puede ser asumido por personas de la familia, por la comunidad, por la autoridad tradicional en caso de grupos étnicos o por la red vincular de apoyo que hayan participado en el proceso de selección y estén debidamente autorizadas por el Coordinador de Centro Zonal y el Defensor de Familia.

### CIFRAS HOGARES SUSTITUTOS ICBF PAÍS 2017

Actualmente los Hogares Sustitutos son la única modalidad de Protección que existe en todos los departamentos del país, donde se ubican 33 regionales ICBF.

La administración de los Hogares Sustitutos se encuentra en regionales a cargo de Operadores, que son entidades sin ánimo de lucro que a través de un contrato de aporte, asumen la responsabilidad del acompañamiento a cada una de las madres sustitutas para brindar atención y cuidado a los niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, ubicados por la autoridad competente en su Hogar. De otra parte, el ICBF cuenta con 11 regionales que administran directamente la Modalidad de Hogar Sustituto a través de los diferentes centros zonales y, finalmente, se cuenta con 1 regional que administra la modalidad tanto con operador como de manera directa (administración mixta).

Para el caso de los Hogares Sustitutos Tutores, quienes acogen a los niños, niñas y adolescentes

desvinculados de grupos armados al margen de la ley, la modalidad se encuentra en 4 regionales ICBF (Bogotá, Meta, Quindío y Caldas) y es administrada únicamente por operador.

REGIONAL	MODALIDAD		TOTAL GENERAL
	HOGAR SUSTITUTO	HOGAR TUTOR	
REGIONAL AMAZONAS	12		12
REGIONAL ANTIOQUIA	1194		1194
REGIONAL ARAUCA	63		63
REGIONAL ATLÁNTICO	155		155
REGIONAL BOGOTÁ	169	23	192
REGIONAL BOLÍVAR	128		128
REGIONAL BOYACÁ	155		155
REGIONAL CALDAS	380	22	402
REGIONAL CAQUETÁ	82		82
REGIONAL CASANARE	96		96
REGIONAL CAUCA	211		211
REGIONAL CESAR	58		58
REGIONAL CHOCHÓ	42		42
REGIONAL CÓRDOBA	83		83
REGIONAL CUNDINAMARCA	214		214
REGIONAL GUAINÍA	3		3
REGIONAL GUIVARE	14		14
REGIONAL HUILA	116		116
REGIONAL LA GUAJIRA	14		14
REGIONAL MAGDALENA	60		60
REGIONAL META	248	20	268
REGIONAL NARIÑO	294		294
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	133		133
REGIONAL PUTUMAYO	47		47
REGIONAL QUINDÍO	171	27	198
REGIONAL RISARALDA	125		125
REGIONAL SAN ANDRÉS	3		3
REGIONAL SANTANDER	171		171
REGIONAL SUCRE	62		62
REGIONAL TOLIMA	311		311
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	339		339
REGIONAL VALPES	5		5
REGIONAL VICHADA	18		18
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>6176</b>	<b>92</b>	<b>6268</b>

Actualmente, el ICBF cuenta con 5.268 familias constituidas que brindan cuidado y protección de manera solidaria y voluntaria a 11.800 niños, niñas y adolescentes en proceso administrativo de restablecimiento de derechos, que se encuentran ubicados por la Autoridad Administrativa Competente en la Modalidad de Hogar Sustituto.

REGIONAL	TIEMPO EN LA MODALIDAD				TOTAL GENERAL
	DE 10 A 15 AÑOS	DE 16 A 19 AÑOS	MÁS DE 20 AÑOS	MEJORES DE 10 AÑOS	
REGIONAL AMAZONAS	5	1		6	12
REGIONAL ANTIOQUIA	172	76	55	891	1194
REGIONAL ARAUCA	10	6	11	34	63
REGIONAL ATLÁNTICO	31	16	14	64	155
REGIONAL BOGOTÁ	45	22	17	108	192
REGIONAL BOLÍVAR	28	25	15	60	128
REGIONAL BOYACÁ	37	28	24	66	155
REGIONAL CALDAS	73	25	34	270	402
REGIONAL CAQUETÁ	19	4	5	54	82
REGIONAL CASANARE	15	14	2	65	96
REGIONAL CAUCA	24	11	25	151	211
REGIONAL CESAR	16	1	19	22	58
REGIONAL CHOCHÓ	6	15	5	16	42
REGIONAL CÓRDOBA	28	8	5	42	83
REGIONAL CUNDINAMARCA	41	16	21	136	214
REGIONAL GUAINÍA	2	1			3
REGIONAL GUIVARE				14	14
REGIONAL HUILA	16	10	12	78	116
REGIONAL LA GUAJIRA	1	3	5	5	14
REGIONAL MAGDALENA	7		2	51	60
REGIONAL META	31	13	24	200	268
REGIONAL NARIÑO	57	33	37	167	294
REGIONAL NORTE DE SANTANDER	14	17	13	89	133
REGIONAL PUTUMAYO	11	1	1	34	47
REGIONAL QUINDÍO	28	13	14	143	198
REGIONAL RISARALDA	16	14	11	84	125
REGIONAL SAN ANDRÉS				3	3
REGIONAL SANTANDER	37	7	16	111	171
REGIONAL SUCRE	7	3	7	45	62
REGIONAL TOLIMA	51	7	17	236	311
REGIONAL VALLE DEL CAUCA	52	37	54	196	339
REGIONAL VALPES				5	5
REGIONAL VICHADA				18	18
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>880</b>	<b>429</b>	<b>465</b>	<b>3484</b>	<b>6268</b>

Del total de madres sustitutas, al menos 1.000 de ellas ostentan una edad superior a los 57 años, lo cual indica que como labor solidaria, las mujeres que han alcanzado una edad madura, disponen junto a su familia y red vincular cercana, de todo lo necesario para emprender una labor de reconocimiento social a favor de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables del país.

Es así como la familia sustituta, que alrededor de la madre brinda cuidado y protección a los

niños, niñas y adolescentes ubicados en su Hogar Sustituto, se convierte en una red propicia que apoya y participa activamente en la protección y restablecimiento de derechos de los más vulnerables.

En lo que se refiere al tiempo de permanencia de las madres sustitutas en la modalidad, el promedio de permanencia es de 10 años, alcanzando al menos 880 de ellas, más de este promedio, con antigüedad hasta de 43 años como madres sustitutas, donde la

permanencia obedece al apoyo de su red vincular en el cuidado y protección de los niños, niñas y adolescentes que han sido ubicados en sus hogares por tiempos que oscilan entre los 15 y 20 años; esta población de niños, niñas y adolescentes que han sido ubicados por este tiempo tan considerable en los hogares sustitutos, en su mayoría responden al perfil de tener una discapacidad además de una enfermedad de cuidado especial y no haber sido adoptados por ninguna familia.

### COSTOS FORMALIZACIÓN MADRES SUSTITUTAS 2017

COSTEO 2017				
	Madres sustitutas	beca	Costo mensual	Costo Anual
Madres sustitutas	5.295	\$ 737.717	3.906.211.515	46.874.538.180
Madres tutoras	206	\$ 737.717	151.969.702	1.823.636.424
<b>Total general</b>	<b>5.501</b>		<b>4.058.181.217</b>	<b>48.698.174.604</b>

COSTEO FORMALIZACIÓN			Crecimiento de SMMLV de 7%
SMMLV (2016)		\$ 737.717	
Sub. Transporte		\$ 0	
SALUD	8,5%	\$ 0	
PENSIÓN	12,0%	\$ 0	
ARP	0,52%	\$ 3.851	
CESANTÍAS	8,3%	\$ 61.476	
INTERESES CESANTÍAS	1,0%	\$ 7.377	
PRIMA	8,3%	\$ 61.476	
PARAFISCALES	4,0%	\$ 29.509	
Dotación (Proporción mensual) /3 al año		\$ 31.699	Ajuste de 4.5%
Subtotal		\$ 195.389	
Total		\$ 933.106	

	Madres sustitutas	Salario	Costo mensual	Costo Anual
Madres sustitutas	5.295	933.106	4.940.796.270	59.289.555.240
Madres tutoras	206	933.106	192.219.836	2.306.638.032
<b>Total general</b>	<b>5.501</b>		<b>5.133.016.106</b>	<b>61.596.193.272</b>

Presupuesto Asignado ICBF 2017				
Total cupos	Hst	Valor cupo	Total beca	
11.404	VULNERACIÓN	245.906	33.651.699.128	
3.269	DISCAPACIDAD	368.859	14.469.581.238	
<b>14.673</b>			<b>48.121.280.366</b>	

<b>Costo adicional de formalización</b>	<b>13.474.912.906</b>
---	-----------------------

En el anterior cuadro, los aportes en salud aparece en cero (0), en razón a que estos recursos en la actualidad ya están asignados al Fosyga, de conformidad en lo establecido en la Resolución número 0483 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección

Social, y en igual sentido los aportes en pensión aparecen en cero (0), toda vez que estos recursos en la actualidad ya están asignados al Fondo de Solidaridad Pensional de acuerdo con lo previsto en el parágrafo 2° del artículo 2° de la Ley 1187 de 2008.

En cuanto a los aportes parafiscales, solo se tuvo en cuenta el 4% con destino a las cajas de compensación, en razón a que las asociaciones que se conformarían, para la operación del programa, estarían exoneradas del pago de aportes parafiscales al ICBF y SENA, tal y como lo establece el artículo 65 de la Ley 1819 de 2016.

## 5. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto ley número 93 de 2017 Senado**, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones, con base en el siguiente texto:

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 93 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** La presente ley tiene por objeto establecer aspectos laborales de los responsables de los Hogares Sustitutos y Tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así como aspectos operativos, en el proceso de atención de los niños, niñas y adolescentes en protección del Estado.

**Artículo 2°.** 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°.** El Programa de Hogares Sustitutos y Tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en su carácter 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, propiciando las condiciones para que sea superada la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

**Artículo 4°.** A partir de la vigencia 2018, las Madres Sustitutas y Tutoras devengarán el salario mínimo legal mensual vigente más las prestaciones sociales de ley.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional reglamentará la materia en cuanto al tiempo y modalidad de labor que se realice en la ejecución del programa.

**Artículo 5°.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá establecer contratos de aporte preferentemente con las Asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y Tutoras.

**Parágrafo 1°.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o las Asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y/o Tutoras suscribirán contratos de trabajo con las Madres Sustitutas y/o Tutoras, 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 2°.** Para la operación del programa en cuanto a su funcionamiento, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar determinará su forma de ejecución, de acuerdo a las normas vigentes.

**Artículo 6°.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará los recursos de manera oportuna a las Asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y/o Tutoras, para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.

**Artículo 7°.** Las Madres Sustitutas y Tutoras conservarán los beneficios adquiridos en las normas relacionadas con ellas.

**Artículo 8°.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar brindará Asesoría Técnica y Jurídica a las Madres Sustitutas y Tutoras, así como a las Asociaciones de Madres Sustitutas y/o Tutoras.

**Artículo 9°.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a través de su Dirección Nacional o Direcciones Regionales, podrá adelantar convenios con Universidades Públicas y Privadas, con el fin de garantizar el acceso a la educación superior de las Madres Sustitutas y Tutoras.

**Artículo 10.** Cuando la Madre Sustituta o Tutora acceda a la pensión de vejez o invalidez, beneficios económicos periódicos o al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar realizará acompañamiento psicosocial a la Madre Sustituta o Tutora y a los niños, niñas y adolescentes que para ese momento tenga a su cargo.

**Artículo 11.** Las disposiciones contenidas en los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011 y demás normas concordantes aplican para las Madres Sustitutas y Tutoras.

**Artículo 12.** Las Entidades e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud darán prioridad en la atención, a los niños, niñas y adolescentes sujetos de protección del Estado.

**Parágrafo.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social en un término no mayor a seis meses, contados partir de la expedición de la presente ley, reglamentará la materia.

**Artículo 13.** Los entes territoriales propiciarán el ingreso de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del programa objeto de la presente ley, en los niveles de educación básica y media, en cualquier tiempo del año escolar.

**Artículo 14.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar propiciará, conjuntamente con las cajas de compensación familiar, la afiliación de los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado, en el Programa de Hogares Sustitutos o Tutores.

**Artículo 15.** Los niños niñas y adolescentes beneficiarios del Programa de Hogares Sustitutos o Tutores se consideran responsabilidad del Estado colombiano en su atención integral.

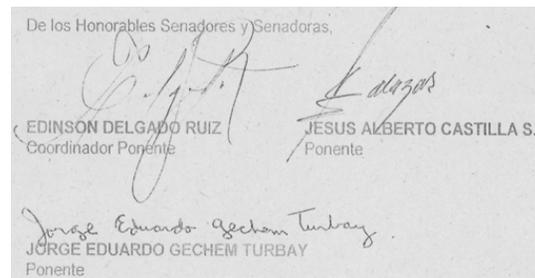
**Artículo 16.** Cuando los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado sean declarados en situación de abandono, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar deberá crear y acompañar un proyecto de vida para estos niños.

**Artículo 17.** Cuando el niño, niña o adolescente a cargo del Estado concluya los niveles de educación básica y media, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el fin de garantizar el acceso a la educación superior, adelantará convenios con universidades públicas o privadas para garantizar su educación superior gratuita.

**Artículo 18.** En los eventos en que los niños, niñas y adolescentes a cargo del Estado demuestren destreza o interés en cualquier disciplina deportiva o artística, el Gobierno nacional a través de las entidades competentes adoptará programas especiales que garanticen el fomento y la práctica del deporte y la cultura.

**Artículo 19.** Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores y Senadoras,



COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los dieciocho (18) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017)

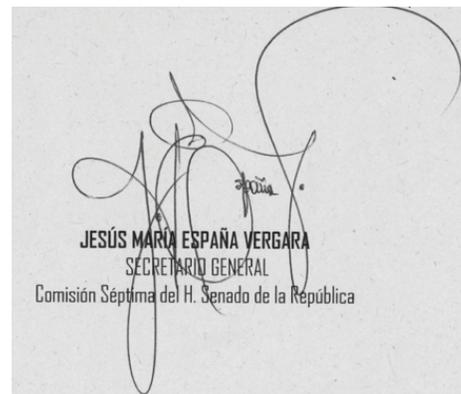
En la presente fecha se autoriza **la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República**, del siguiente informe de ponencia para primer debate y texto propuesto para primer debate.

**Número del Proyecto de ley: número 93 de 2017 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.*

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5° del artículo 2° de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



## CONCEPTOS JURÍDICOS

### CONCEPTO JURÍDICO DE ASOCIACIÓN NACIONAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 72 DE 2017 SENADO

*por medio del cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

**Observaciones al Proyecto de ley número 72 de 2017 Senado, por medio del cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.**

### ES UN ERROR CAMBIAR LA NATURALEZA PARAFISCAL DEL SUBSIDIO FAMILIAR A UN IMPUESTO DIRECTO QUE INGRESE AL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

- Se pretende que los recursos parafiscales instituidos en beneficio de millones de trabajadores y sus familias pasen a financiar de manera indebida el Presupuesto General de la Nación.
- Se pretende desfinanciar la política pública de Protección al Cesante que ha

**beneficiado a más de 2.8 millones de trabajadores.**

- **El proyecto de ley no se enfoca en los real problemática por la que atraviesa el Sistema de Salud en Colombia.**

La Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas), con el acostumbrado respeto, se permite presentar las siguientes observaciones en relación con el proyecto de ley de la referencia.

Dentro del aludido proyecto, se pretende llevar a discusión el siguiente artículo:

*“Artículo 14. Recursos que recaudará y administrará. La Administradora de los Recursos del Sistema General de la Seguridad Social en Salud (ADRES) recaudará y administrará los siguientes recursos:*

(...)

*e) Los recursos correspondientes al monto de las Cajas de Compensación Familiar de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 y los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011. Estos recursos se girarán directamente desde el responsable del recaudo”.*

Al respecto, resulta indispensable realizar las siguientes observaciones:

1. El referido literal e) del artículo 14 establece de manera somera que los recursos a los que hacen referencia el artículo 217 de la Ley 100<sup>1</sup> y el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011<sup>2</sup> deberán transferirse a la ADRES, entidad que se encargará de su administración. Como puede fácilmente advertirse, no se establece de manera alguna la destinación que se les va a otorgar a esos recursos, una vez ingresen a la ADRES, y tampoco se expresa la justifi-

cación que amerita ese traslado. Lo único cierto es que de aprobarse ese precepto, una vez trasladados, **aquellos recursos harán parte del Presupuesto General de la Nación** y, con ello, con fundamento en el principio de **unidad de caja**, podrán ser utilizados por la referida entidad como a bien tenga.

2. Este traslado de recursos, en los términos que contempla la citada disposición, resulta abiertamente inconstitucional e ilegal, comoquiera que vulnera de manera flagrante y evidente el régimen de la parafiscalidad en Colombia. En este sentido, la Corte Constitucional ha sido enfática al indicar que los recursos que nutren el Sistema del Subsidio Familiar y que son administrados por las cajas de compensación familiar (el 4% en los términos de la Ley 21 de 1982 y sobre el cual versa el artículo 217 de la Ley 100 y el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011) son parafiscales en cuanto gravan a los empleadores, en beneficio exclusivo del sector de los trabajadores. Por esta razón y aun teniendo la naturaleza de recursos públicos, estos **no pueden** ingresar al presupuesto de ninguna entidad pública; esto es, no constituyen renta estatal. En otras palabras, la disposición objeto de análisis, **convierte, de manera contraria a derecho, a contribución parafiscal en un verdadero impuesto.**
3. Siendo así las cosas, el literal e) del artículo 14 se encuentra en evidente contravía con el artículo 29 de la **Ley Orgánica del Presupuesto**<sup>3</sup> –que estipula que los recursos parafiscales solo pueden utilizarse en beneficio del propio sector y que no pueden hacer parte del Presupuesto General de la Nación–, en la medida en que lo que se prevé es una apropiación de los recursos parafiscales que manejan las cajas de com-

<sup>1</sup> **Artículo 217. De la participación de las cajas de compensación familiar.** Las cajas de compensación familiar destinarán el 5% de los recaudos del subsidio familiar que administran, para financiar el régimen de subsidios en Salud, salvo aquellas cajas que obtengan un cuociente superior al 100% del recaudo del subsidio familiar del respectivo año, las cuales tendrán que destinar un 10%. La aplicación de este cuociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 49 de 1990, y a partir del 15 de febrero de cada año. (...).

<sup>2</sup> **Artículo 46. Recursos de las cajas de compensación familiar.** Sin perjuicio de los recursos de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, se destinará un cuarto (1/4) de punto porcentual de la contribución parafiscal, establecida en la Ley 21 de 1982 en los artículos 11, numeral 1, y 12, numeral 1, a favor de las cajas de compensación familiar, a atender acciones de promoción y prevención dentro del marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud y/o en la unificación de los Planes de Beneficios, de forma concertada entre el Gobierno nacional y las cajas de compensación familiar, conforme al reglamento.

<sup>3</sup> **“Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (Ley 179 de 1994, artículo 12; Ley 225 de 1995, artículo 2º)”.**

pensación familiar por parte del Gobierno nacional, en perjuicio del sector al cual deben estar destinados esos dineros –los trabajadores de Colombia–.

4. Ahora, con ocasión del traslado de recursos parafiscales previsto en **el artículo 217 de la Ley 100 de 1993**, las CCF han girado al Gobierno nacional más de 5 billones de pesos; solo en el último año, la suma entregada a la Administración supera los 410 mil millones de pesos. En este orden de ideas, estos traslados, además de ilegales, han contribuido de manera efectiva a profundizar la crisis que vienen atravesando las CCF que participan en el Régimen Subsidiado de Salud, por decisión del Gobierno nacional<sup>4</sup>. En la actualidad los pasivos de algunas CCF con el Sistema de Salud **ascienden a junio de 2017 a más de 682 mil millones de pesos**.
6. Actualmente, las cajas de compensación familiar en la atención en salud gastan 104 pesos por cada 100 pesos recaudados, esto sin considerar los gastos para su funcionamiento. Lo que significa que las cajas gastan más en la atención de su población que el ingreso que reciben. La consecuencia es que 16 cajas de compensación familiar han tenido que retirarse del Régimen Subsidiado en los últimos 10 años, con gran riesgo de desaparecer como cajas algunas de ellas.
8. En estos términos, la política pública viene siendo mal dirigida en la medida en que se están extrayendo los recursos parafiscales, que deben utilizarse para solventar la grave crisis que vienen afrontando las CCF que se dedican al Régimen Subsidiado.
9. Debe agregarse que el proyecto de norma objeto de análisis desconoce que desde el año 2014, los recursos a los que hace referencia el **artículo 46 de la Ley 1438 de**

<sup>4</sup> Es así como las CCF que participan del aludido régimen subsidiado no han podido quedar exentas de la crisis general que atraviesa el sistema de salud, el cual, entre otras, se ha generado por las siguientes razones: i) existencia de diferencia en el reconocimiento en la Unidad de Pago por Capitación (UPC) entre el régimen subsidiado y el contributivo, la cual debe asumirse por los prestadores del servicio; ii) las normas que rigen este régimen obligan a una contratación del 60% del total de la red con entidades públicas, lo que limita la libre competencia, genera posiciones dominantes por parte de los prestadores y afecta la calidad y efectividad de los servicios; iii) la financiación de los servicios no cubiertos con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC), terminan siendo cobrados a las EPS cuando debe existir una obligación clara por los entes territoriales, esta situación incrementa la descapitalización para el régimen subsidiado.

**2011** son una fuente trascendental y prioritaria de financiación de la política pública de protección al cesante en Colombia, en los términos del numeral 2 del artículo 6° de la Ley 1636 de 2013 “*por medio del cual se crea el mecanismo de protección al cesante en Colombia*”<sup>5</sup>.

9. Tales recursos equivalen al 6.25% del 4% cuya administración corresponde las cajas de compensación familiar, cifra que según el Ministerio de Trabajo equivale a \$361 mil millones de pesos o, lo que es igual, al **50%** del total de los recursos con los que cuenta el Mecanismo de Protección al Cesante para el desarrollo de programas de empleo y emprendimiento.
10. Sea esta la oportunidad para recordar la trascendencia que tiene para el país la política de protección al cesante, con la cual se ha logrado beneficiar a más de 355 mil personas con el pago de seguridad social y bonos de alimentación en momento de desempleo; orientar a más de 2.8 millones de personas en agencias de gestión y colocación de empleo; colocar a más de 1.5 millones de buscadores de empleo en trabajos de calidad y desarrollar los programas de 40 mil Primeros Empleos e implementar el Programa Estado Joven<sup>6</sup>.
11. En consecuencia, resulta evidente el perjuicio que se les puede causar a los destinatarios de los recursos parafiscales que administran las cajas de compensación, en la medida en que los beneficios tangibles que se están generando con el Mecanismo de Protección al Cesante a las personas en situación de desempleo serán diluidos en tanto se apruebe un traslado de recursos que, sin una destinación concreta, engro-

<sup>5</sup> Artículo 6°. Financiación del mecanismo de protección al cesante y del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec). *Las fuentes de financiación del mecanismo de protección al cesante serán:*

(...)

2. Los recursos del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), el cual a su vez se financiará con los recursos del Fondo de Subsidio al Empleo y Desempleo (Fonede) de que trata el artículo 6° de la Ley 789 de 2002 y los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011. Estos últimos recursos, se incorporan al Fosfec a partir de la vigencia 2014 en la cuantía equivalente a los aportes a la salud correspondientes a aquellas personas que sean elegidas para ese beneficio, el resto seguirán siendo destinados para los fines establecidos en el artículo (sic) 46 de la Ley 1438. A partir del año 2015, esos recursos serán incorporados en su totalidad para financiar el Fosfec y reconocer los beneficios en sus distintas modalidades.

<sup>6</sup> Cifras del Ministerio de Trabajo.

- sarán sin justificación el Presupuesto General de la Nación.
12. Resulta altamente preocupante que el Gobierno nacional, además de estar recibiendo el 10% de los recursos parafiscales en virtud del artículo 217 de la Ley 100 de 1993, pretenda ahora apropiarse de un 6,25% adicional sin ninguna motivación, **convirtiendo ipso facto la contribución parafiscal en un verdadero impuesto**, que por demás resulta altamente regresivo en tanto tratándose de una prestación social, desmejora de manera indebida la situación de miles de trabajadores al desfinanciar los programas instituidos en su beneficio. Todo ello sin ni siquiera consultar o escuchar a las centrales obreras representantes de los trabajadores, a los empresarios que aportan ese 4% y sobre todo con ninguna caja de compensación familiar.
  13. En este punto Asocajas hace un fuerte llamado a la responsabilidad en cuanto a la iniciativa en la formulación de las políticas públicas en este país. Resulta inconcebible que el Estado colombiano haga ingentes esfuerzos a través de su institucionalidad para diseñar, elaborar, ejecutar y financiar una política pública de tanta trascendencia para el desarrollo y el bienestar de las familias colombianas, como lo es la política para superar o mitigar los efectos adversos del desempleo, para que al poco tiempo se formulen iniciativas, por demás improvisadas, tendientes a poner en grave riesgo los progresos que se han alcanzado en esta materia y con ello truncar las expectativas y objetivos que se han trazado de manera concertada entre los diferentes agentes involucrados.
  14. Debe advertirse al respecto, que resulta un desatino suponer que con los recursos parafiscales del Sistema del Subsidio Familiar que pretenden el beneficio de millones de trabajadores y que en la actualidad vienen siendo utilizados para financiar una política específica, sean reorientados para que, en contravía de ordenamiento, pasen a engrosar el presupuesto de una entidad de la Administración, sin que se especifique el destinado final en que serán utilizados esos dineros.
  15. En este sentido, no se puede pretender que sea el Sistema del Subsidio Familiar el encargado de solventar las graves deficiencias que padece el Sistema de Salud en Colombia y más cuando el mecanismo con el cual se pretende hacerlo –nuevos traslados directos al Presupuesto General de la Nación–, resulta en perjuicio de los verdaderos destinatarios de esos recursos, esto es, los trabajadores de Colombia.
  16. Por el contrario, una política seria y coherente debería estar encaminada más que a extraer, a propugnar por el retorno de todos los dineros parafiscales al Sistema del Subsidio Familiar, que tantos beneficios ha otorgado a la clase trabajadora de este país.
  17. En los anteriores términos, solicitamos la eliminación del literal e) del artículo 14 del Proyecto de ley número 72 de 2017 Senado, *por medio del cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones*.
  18. Por lo demás, deben manifestarse las siguientes observaciones respecto del proyecto de ley en general:
    - 18.1. No ataca los problemas fundamentales por los que atraviesa el Sistema de Salud: *i)* fuentes legales de financiamiento; *ii)* el déficit en la oferta de prestadores del servicio de salud y del talento humano necesario para estos efectos; *iii)* la falta de unificación de operación entre el régimen contributivo y subsidiado; *iv)* empeora la relación entre las EPS (o gestores de salud) y la IPS; *v)* no plantea soluciones efectivas a efectos de prevenir actos de corrupción; *vi)* no plantea solución alguna al tema de beneficiarios sin justa causa del Régimen Subsidiado.
    - 18.2. Gran parte de lo contemplado en el proyecto ya está contenido en otras normas: Modelo Integral de Atención en Salud. Por el contrario, prever trasladar esas disposiciones a una ley resulta altamente inconveniente por su naturaleza inflexible. Un modelo de estas condiciones debe adaptarse día a día a las necesidades regionales.

COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL  
PERMANENTE DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los diecinueve (19) días del mes de octubre del año dos mil diecisiete (2017)

En la presente fecha se autoriza **la publicación, en la Gaceta del Congreso de la República**, de las siguientes consideraciones.

**Concepto:** Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas).

**Refrendado por:** doctora *Adriana Guillén Arango* - Presidente Ejecutiva.

**Al Proyecto de ley número 72 de 2017 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio del cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.*

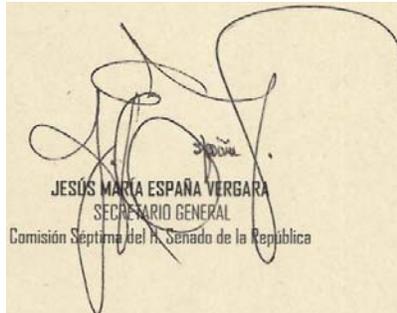
**Número de folios:** cuatro (4) folios.

**Recibido en la Secretaría de la Comisión Séptima del Senado el día:** doce (12) de octubre de 2017.

**Hora:** 10:15 a. m.

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El Secretario,



JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA  
SECRETARIO GENERAL  
Comisión Séptima del H. Senado de la República

**C O N T E N I D O**

Gaceta número 956 - Lunes, 23 de octubre de 2017

	Págs.
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>	
<b>CORRECCIONES</b>	
Corrección al informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de ley número 25 de 2017 Senado, por medio del cual se establecen medidas para fomentar la formación profesional de los trabajadores del territorio colombiano y se dictan otras disposiciones. ....	1
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate en Senado y texto propuesto al Proyecto ley número 93 de 2017 Senado, por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. ....	4
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico de Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar al Proyecto de ley número 72 de 2017 Senado, por medio del cual se redefine el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones. ....	15

