



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 363

Bogotá, D. C., martes, 5 de junio de 2018

EDICIÓN DE 32 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariosenado.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 SEGUNDO 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., 16 de mayo de 2018

Honorable Senadora

NADYA BLEL SCAFF

Presidente Comisión Séptima Constitucional

Senado de la República

E. S. D.

**Asunto: Informe de ponencia para segundo debate en Senado 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.**

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 segundo debate 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**, en los siguientes términos:

La presente ponencia se desarrollara 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 Gechem.

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.

Durante el trámite legislativo, los senadores mencionados, radicaron el informe de ponencia el 18 de octubre de 2017, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 956 de 2017. Posteriormente, el 22 de noviembre de 2017, fue sometido a consideración en sesión ordinaria de la Comisión Séptima quienes aprobaron por unanimidad el texto propuesto, haciendo dos modificaciones a los artículos 5º y 11 las cuales se acogieron en su integridad.

Así mismo, es importante aclarar que en el transcurso de la presente legislatura y en varias oportunidades, se le ha solicitado concepto al

Ministerio de Hacienda y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin que a la fecha se le hubiese dado respuesta por parte de dichas entidades a los ponentes y a la Mesa Directiva 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 001 de 2012 por 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 002 de 2013**: por medio del cual se derogó el Acuerdo 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 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 diez y siete pesos moneda corriente.

**Resolución 3444 del 21 de abril de 2016.** Se entrega a las madres sustitutas una beca correspondiente a cinco (05) 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 2º. “*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*”.

#### ACTIVO EN FONDO DE PENSIÓN

REGIONAL	NO	PENSIONADA	SI	TOTAL GENERAL
REGIONAL_AMAZONAS	13			13
REGIONAL_ANTIOQUIA	612	7	308	927
REGIONAL_ARAUCA	64		1	65
REGIONAL_ATLÁNTICO	115		30	145
REGIONAL_BOGOTÁ	74	20	113	207
REGIONAL_BOLÍVAR	99		18	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_CHOCO	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_QUINDÍO	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 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 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_ANTIOQUIA	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_CAUQUETÁ	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_GUAINIÁ		3		3
REGIONAL_GUAVIARE	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_QUINDÍO	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 también 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 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 1747 de 2008 con el fin de habilitar la cotización de las madres sustitutas al Sistema General de Seguridad Social Integral.

**DECRETO 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 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 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>.

<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.

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 la necesidad de modificar los Lineamientos internos administrativos de Hogares Sustitutos, nombrándose como “Hogares sustitutos y Amigos”, aprobados mediante la Resolución 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 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

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

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 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 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, facilitando que en el seno de una familia concurren tanto un entorno protector donde se privilegie 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.

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 anti-personal, 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

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

<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 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 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

<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.



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 Regional 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 CHOCÓ	42		42
REGIONAL CÓRDOBA	83		83
REGIONAL CUNDINAMARCA	214		214
REGIONAL GUAINÍA	3		3
REGIONAL GUAVIARE	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 VAUPÉS	5		5
REGIONAL VICHADA	18		18
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5176</b>	<b>92</b>	<b>5268</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	MENOS DE 10 AÑOS	
REGIONAL AMAZONAS	5	1		6	12
REGIONAL ANTIOQUIA	172	76	55	891	1194
REGIONAL ARAUCA	10	8	11	34	63
REGIONAL ATLÁNTICO	31	16	14	94	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 CHOCÓ	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 GUAVIARE				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 VAUPÉS				5	5
REGIONAL VICHADA				18	18
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>880</b>	<b>429</b>	<b>465</b>	<b>3494</b>	<b>5268</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
Madre 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				
	SMMLV (2016)		\$737.717	Crecimiento de SMMLV de 7%
	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
Madre 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 lo 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 a lo previsto en el párrafo 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 la asociaciones que se conformarían, para la operación del programa, estarían exoneradas del pago de aportes parafiscales al ICBF y SENA, tal y como el establece el artículo 65 de la 1819 de 2016.

## 5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO
<p><b>Artículo 5°.</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá establecer contratos directa o preferentemente con las Asociaciones conformadas por Madres Sustitutas y Tutoras. En todo caso, las condiciones contractuales brindarán estabilidad laboral con el reconocimiento a las prestaciones sociales, de seguridad social y protección social a las que tienen derecho.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar descontará y pagará los aportes a seguridad social y prestaciones sociales a favor de las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales sin que ello genere relación laboral alguna con la entidad retenedora.</p>	<p><b>Artículo 5°.</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá establecer contratos <u>con las Madres Sustitutas y Tutoras o con las Asociaciones conformadas por estas mismas.</u> En todo caso, las condiciones contractuales brindarán estabilidad laboral con el reconocimiento a las prestaciones sociales, de seguridad social y protección social a las que tienen derecho.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar descontará y pagará los aportes a seguridad social y prestaciones sociales a favor de las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales sin que ello genere relación laboral alguna con la entidad retenedora.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 6°.</b> El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará los recursos de manera oportuna <u>a las madres sustitutas o tutoras o a las Asociaciones conformadas por estas mismas,</u> para que estas cumplan con las obligaciones laborales adquiridas, para lo cual el ICBF establecerá los mecanismos.</p>
<p><b>Artículo 14.</b> 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.</p>	<p><b>Artículo 14.</b> 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 <u>que se encuentran</u> en el Programa de Hogares Sustitutos o Tutores.</p>

## 6. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, solicitamos a los Honorables Senadores de la Plenaria del Senado de la República, debatir y aprobar en Segundo 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:

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 con las Madres Sustitutas y Tutoras o con las Asociaciones conformadas por estas mismas. En todo caso, las condiciones contractuales brindarán estabilidad laboral con el reconocimiento a las prestaciones sociales, de seguridad social y protección social a las que tienen derecho.

**Parágrafo.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar descontará y pagará los aportes a seguridad social y prestaciones sociales a favor de las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales sin que ello genere relación laboral alguna con la entidad retenedora.

**Artículo 6°.** El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar garantizará los recursos de manera oportuna a las madres sustitutas o tutoras o a las Asociaciones conformadas por estas mismas, 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 tengan a su cargo.

**Artículo 11.** A las madres sustitutas y tutoras les será aplicable lo pertinente al artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 o la norma que lo reemplace o modifique.

**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 a 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 que se encuentran 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,

De los Honorables Senadores y Senadoras,

EDINSON DELGADO RUIZ  
Coordinador Ponente

JESUS ALBERTO CASTILLA S.  
Ponente

Jorge Eduardo Gechem Turbay  
JORGE EDUARDO GECHER TURBAY  
Ponente

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

Bogotá, D. C., a los treinta y uno (31) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, el siguiente Informe de Ponencia para Segundo Debate y Texto Propuesto para Segundo Debate.

Número del Proyecto: **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.

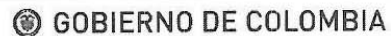
El Secretario,

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

# CONCEPTOS JURÍDICOS

## CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones.*



H

COPIA  
CORRESPONDENCIA  
SENADO



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201811400556441

Fecha: 16-05-2018

Bogotá D.C.,

Doctor  
**JESÚS MARÍA ESPAÑA VERGARA**  
Comisión Séptima Constitucional  
Senado de la República  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

SENAO DE LA REPUBLICA  
Oficina de Bienes y Servicios  
Unidad de Correspondencia  
Recepción en Correspondencia Externa

Página 1 de 11

28 MAY 2018

Radicado No. 11754

Hora: \_\_\_\_\_

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 127/17 (S)** “por medio de la cual se crea la Política contra la Pérdida y el Desperdicio de Alimentos y se dictan otras disposiciones”.

Señor Secretario,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1075 de 2017.

Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. El desperdicio de alimentos es un lastre grave para la sociedad y una pérdida de energía y esfuerzo que no tendría justificación alguna si se atiende a las necesidades de alimentación de la población. En esa medida, el propósito tendiente a desarrollar acciones en procura de mitigar la pérdida y desperdicio de alimentos, constituye una necesidad a nivel mundial. Las cifras en torno a esta problemática resultan sorprendentes tal y como se muestra a continuación:
  - El volumen mundial de despilfarro de alimentos se calcula en 1 600 millones de toneladas en el "equivalente de productos primarios". El despilfarro total de los alimentos para la parte comestible de este volumen equivale a 1 300 millones de toneladas.

- La huella de carbono del despilfarro de alimentos se estima en 3 300 millones de toneladas de equivalente de CO<sub>2</sub> de gases de efecto invernadero liberados a la atmósfera por año.
- El volumen total de agua que se utiliza cada año para producir los alimentos que se pierden o desperdician (250km<sup>3</sup>) equivale al caudal anual del río Volga en Rusia, o tres veces el volumen del lago de Ginebra.
- Del mismo modo, 1 400 millones de hectáreas –el 28% por ciento de la superficie agrícola del mundo- se usan anualmente para producir alimentos que se pierden o desperdician.
- La agricultura es responsable de la mayoría de las amenazas a las plantas y especies animales en peligro de extinción controladas por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.
- Sólo un bajo porcentaje de los alimentos desperdiciados es compostado: una gran parte termina en los vertederos, y representa un porcentaje elevado de los residuos sólidos urbanos. Las emisiones de metano de los vertederos representan una de las mayores fuentes de emisiones de GEI del sector de los residuos.
- El compostaje doméstico puede desviar potencialmente hasta 150 kg de residuos de alimentos por hogar al año y que no terminen en el sistema local de tratamiento de basuras.
- Los países en desarrollo sufren más pérdidas de alimentos durante la etapa de producción agrícola, mientras que en las regiones de ingresos medios y altos, el desperdicio tiende a ser mayor a nivel del comercio al detalle y el consumo.
- Las consecuencias económicas directas del despilfarro de alimentos (excluyendo el pescado y el marisco) alcanzan los 750 millones de dólares EEUU anuales<sup>1</sup>.

Estas cifras son altamente ilustrativas de la problemática a nivel mundial y no es otro el diagnóstico para el país. De acuerdo con los estudios realizados por este Ministerio y la FAO se pierde un 39% de la oferta de frutas y verduras, es decir, 1.426.932 toneladas<sup>2</sup>.

2. Resulta, en consecuencia, pertinente desarrollar políticas en esta materia y se estima loable la propuesta. No obstante, es preciso señalar que una política es un compendio de normas, recursos y estrategias coherentes y articuladas, medibles y

---

<sup>1</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO, <http://www.fao.org/news/story/es/item/196450/icode/> (08.05.2018).

<sup>2</sup> Ministerio de Salud y Protección Social & Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura. (2012). Perfil Nacional de Consumo de Frutas y Verduras. Bogotá, D. C.: MSPS y FAO.



comparables para llegar a una finalidad, a saber, la superación de la pobreza extrema. Así las cosas, se ha manifestado:

[...] Entiéndase la política como ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses.

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios; es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores. La política también es una actividad de comunicación pública.

La política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas. Las políticas se clasificarían en regulatorias, distributivas y redistributivas.

La política como finalmente lo señala Luis Aguilar Villanueva es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competiciones y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

Para su estudio haremos la siguiente división: policy analysis (buscar la mejor Política Pública en términos de eficiencia y equidad) y el estudio de la elaboración de políticas (policy-making study) orientando positivamente a describir, clasificar y explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado o un gobierno particular en las Políticas Públicas. Cada uno de estas partes conlleva a un profundizar más sobre este tema, generando así un mayor una idea complementaria [...]³.

En cuanto a los componentes, se deben tener en cuenta los siguientes:

[...] Los tres componentes principales de cualquier política son: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de **regulación**, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona u organización. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados [...]⁴. [Énfasis fuera del texto]

<sup>3</sup> En: <http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm> (08.05.2018).

<sup>4</sup> *Ibid.*



Un sector de la doctrina propone como definición de política pública:

[...] un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener<sup>5</sup>.

Si bien se reconoce en ella un carácter polisémico y algún grado de complejidad, para lo que nos concierne, una política no puede ser subsumida en una ley ni una ley puede ser considerada como una política. Aunque pueden existir diferencias entre las definiciones, existe un lugar común y es aquél según el cual no debe confundirse la regulación o la normatividad con la política. Es más, el esfuerzo que hace el legislador, contiene uno de los componentes de esta, vale decir, establecer la serie de principios, derechos y prestaciones que deben ser tenidos en cuenta para la formulación, implementación, desarrollo y ejecución de la política.

3. Además de lo expresado, es preciso realizar algunas aclaraciones sin perjuicio de reiterar que los elementos propios de una política no deben integrarse en una ley pues se desvirtúa su propósito, así:

- 3.1. El **artículo 1** del proyecto de ley, relativo al objeto, estipula: *“La reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos implica sensibilizar, formar, movilizar y responsabilizar a los productores, transformadores, distribuidores de productos alimenticios, consumidores y asociaciones a nivel local, departamental y nacional para realizar un manejo adecuado de los alimentos priorizando como destino final el consumo humano”*.

Esto indica que se están contemplando las principales actividades de la cadena de alimentos, siendo necesario ampliarlas de manera que incluyan a todas las personas naturales o jurídicas que por norma sanitaria están relacionadas con ello y podrían llegar a contribuir en el desperdicio de alimentos. Es por lo anterior que se sugiere la modificación del inciso segundo de la disposición que se analiza acorde con lo previsto en la regulación sanitaria vigente:

---

<sup>5</sup> Velásquez Gavilanes, R. Hacia una definición del concepto de “política pública”, *Revista Desafíos*, Bogotá, I semestre de 2009, pág. 156. En: [revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377](http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/download/433/377) (08.05.2018).

La reducción de pérdidas y desperdicios de alimentos implica sensibilizar, formar, movilizar y responsabilizar a los productores, fabricantes, almacenadores, distribuidores, comercializadores, consumidores de alimentos, asociaciones a nivel local, departamental y nacional para realizar un manejo adecuado de los alimentos priorizando como destino final el consumo humano.

Con ello se abarcan las etapas de producción y distribución hasta el consumidor final y quienes interactúan en cada fase.

- 3.2. En el **artículo 2**, ámbito de aplicación, se propone emplear la frase: “[...] actores de la cadena productiva de alimentos [...]” en vez de “[...] actores de la cadena de suministro de alimentos [...]”, para ser coherente con los términos que se utilizan en los documentos de política pública.
- 3.3. En lo que tiene que ver con las definiciones contenidas en el **artículo 3**, se indica lo siguiente:
- a. La noción de **“alimento”** resulta general e incluyente de otros productos, como es el caso de los medicamentos, insumos para la salud, bebidas alcohólicas, tabaco, entre otros, lo que dificultaría la implementación del proyecto afectando su estructura y motivación. Por ende, se sugiere adoptar el precepto que se describe a continuación:

Alimento: todo producto natural o artificial, elaborado o no, que ingerido aporta al organismo humano los nutrientes y la energía necesaria para el desarrollo de los procesos biológicos. Se entienden incluidas en la presente definición las bebidas no alcohólicas y aquellas sustancias con que se sazonan algunos comestibles, y que se conocen con el nombre genérico de especias.

Esta opción, goza del consenso a nivel nacional, siendo parte de la regulación sanitaria por lo que ha sido remitida inclusive para comentarios a los países integrantes de la Organización Mundial del Comercio (OMC) sin presentar comentarios sobre el particular en dicho proceso.

- b. En lo atinente a la **“Cadena de Suministro de Alimentos (CSA)”**, en el mismo sentido del comentario realizado al artículo 2°, se propone modificar el término de modo que sea concordante con el utilizado en los documentos de política pública. Es conducente su inclusión como **“Cadena Productiva de Alimentos (CPA)”**.

- c. Igualmente, en la noción de **“Cadena de Suministro de Alimentos”** no es claro a que se refiere o cuáles son las “actividades conexas”. Es necesario citarlas y dilucidarlas, debido a que se asume que la cadena de suministro ya incluye todas las actividades que corresponden. Sin embargo, se recomienda tener en cuenta la apreciación del literal b.
- d. En relación con el **numeral 6.2.3.** y en concordancia con el de orden superior (6.2.), y dada la definición de *“inocuidad de los alimentos”*, a saber: *“[...] es la garantía de que los alimentos no causarán daño al consumidor cuando se preparen y consuman de acuerdo con el uso al que se destina”*<sup>6</sup>, se estima relevante efectuar la modificación según se expone:

Pérdida de alimentos cualitativa por razones de inocuidad: se configura cuando el alimento puede causar daño al consumidor cuando se prepare y consuma de acuerdo con el uso al que se destina.

- e. Sobre la **“Destrucción de Alimentos”** del **numeral 8**, se determina: *“[...] Es el evento donde una persona natural o jurídica, pública o privada, nacional o extranjera desecha, bota a la basura, arroja a los vertederos, incinera, despedaza o deja a descomposición, un alimento catalogado como pérdida o desperdicio a pesar de encontrarse en condiciones fitosanitarias para el consumo humano o para reutilización en otros procedimientos”*.

Se considera importante aclarar que la definición es contradictoria teniendo en cuenta que si un alimento no cumple con condiciones sanitarias o fitosanitarias, **NO** es un alimento que sea apto para consumo humano.

Así mismo, se propone basarse en la definición aceptada por la FAO sobre las pérdidas o el desperdicio, en cuanto alude a las masas de alimentos o productos comestibles destinados a consumo humano que

---

<sup>6</sup> Resolución 2674 de 2013: *“Por la cual se reglamenta el artículo 126 del Decreto-ley 019 de 2012 y se dictan otras disposiciones”*.

se pierden y desperdician al final de la cadena alimentaria en la distribución, comercialización y consumo final<sup>7</sup>.

- f. En lo concerniente a **“Banco de alimentos”** del numeral 9, es conveniente mencionar que dichos bancos estarían cubiertos bajo el objeto de la Resolución 2674 de 2013 y deberán cumplir con las actividades de vigilancia y control planteados en la norma.

- 3.4. En el **artículo 7** de la iniciativa se encuentran descritas una serie de objetivos de la Política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos. Frente a ello, y dadas las funciones de la Comisión Intersectorial de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Comisión MSF, se hace necesario incluir un párrafo aclaratorio señalando que la temática de inocuidad de alimentos debe ser tratada en dicha Comisión, de manera que se evite generar un conflicto de competencias y descoordinación en las acciones de las entidades gubernamentales.

Adicionalmente, debe mencionarse que la trazabilidad de alimentos hace parte de las Buenas Prácticas de Manufactura obligatorias para los fabricantes, almacenadores, distribuidores y comercializadores de productos alimenticios, encontrándose reglamentada especialmente en la Ley 9 de 1979 y la Resolución 2674 de 2013. Por lo anterior, es imprescindible incluir que la responsabilidad de la trazabilidad de los alimentos es de los fabricantes, almacenadores, distribuidores y comercializadores de productos alimenticios asegurándola a través del rotulado de estos o sus materias primas, y disponiendo a la autoridad sanitaria toda la información sobre el particular. Igualmente, es importante tener en cuenta los lapsos entre la fecha límite de utilización y el momento en que el consumidor recibirá el alimento, con el fin de contar con el tiempo suficiente entre la donación y que el consumo del mismo no sobrepase fechas de vencimiento.

- 3.5. Dentro de los desarrollos realizados en el **artículo 9**, es ineludible la inclusión de las condiciones de carácter sanitario que imposibilitan la comercialización o donación de alimentos, por lo que se sugiere la siguiente redacción:

---

<sup>7</sup> FAO, 2012. Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención. Roma. En: <http://www.fao.org/3/a-i2697s.pdf> (08.05.2018).



1. Asegurar la comercialización íntegra de los alimentos que se encuentren en sus inventarios y que no hayan sufrido merma en sus calidades o presenten riesgos sanitarios que implique su inaptitud para el consumo animal; o

2. Donar los alimentos próximos cuyas condiciones químicas, físicas o de información indiquen que se encuentran próximos a vencer ó no aptos para su comercialización, que se encuentren en sus inventarios, y que no hayan sufrido merma en sus calidades o presenten riesgos sanitarios que implique su inaptitud para el consumo animal, a cosos municipales, centros de zoonosis u Organizaciones, Corporaciones y Fundaciones legalmente constituidas, sin ánimo de lucro, cuyo objeto social y actividad se encuentren relacionados con la provisión de alimentos y/o refugio, a título gratuito, a personas en condiciones de vulnerabilidad o a grupos de especial protección constitucional.

- 3.6.** Según como se prevé en el **numeral 2 del artículo 9**, a saber: “[...] *estos deberán ser entregados a título gratuito preferiblemente 5 días antes de la fecha de vencimiento [...]*”, la palabra “preferiblemente” puede generar márgenes de interpretación, donde no hay tiempos establecidos para el cumplimiento. Se debe revisar los tiempos máximos en recepción de productos para ser donados, donde se reconozca la responsabilidad que cumple cada uno de los actores involucrados y se evite la entrega bajo esa modalidad de alimentos que tengan pronto vencimiento y que por cuestiones logísticas no alcancen a ser distribuidas.

Una propuesta alternativa puede ser: “[...] *estos deberán ser entregados a título gratuito como mínimo 5 días antes de la fecha de vencimiento [...]*”.

- 3.7.** En cuanto al **artículo 12**, debe indicarse que los alimentos que se importan, exportan y se comercializan en el país, deben contar con permiso sanitario, notificación sanitaria o registro sanitario expedidos por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos – INVIMA (Cfr. Resolución 2674 de 2013). Esto se hace con anterioridad a que el titular de estos lleve a cabo las actividades de comercialización. En los documentos donde se autoriza la comercialización, importación o exportación de los alimentos ya se ha considerado que son aptos para el consumo humano; por lo tanto, cuando estos alimentos son decomisados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN, si los mismos cuentan con permiso sanitario, notificación sanitaria o registro sanitario expedidos por el INVIMA, su fecha de caducidad se encuentre vigente y si cumplen con las condiciones de almacenamiento, no

es necesario que la Entidad realice una revisión fitosanitaria que determine que tales alimentos son aptos para el consumo humano.

Por el contrario, si el alimento que se va a donar no cuenta con permiso sanitario, notificación sanitaria o registro sanitario expedidos por el INVIMA, no puede ser comercializado en el territorio nacional.

En el evento en que los productos decomisados por la DIAN sean de contrabando y no cuenten con permiso sanitario, notificación sanitaria o registro sanitario expedidos por el INVIMA, cabe anotar que se tienen mecanismos de articulación mediante los cuales el Instituto apoya las actividades de otras entidades y autoridades, no obstante, el hecho de imponer la carga de "revisión fitosanitaria" a los alimentos que vayan a ser donados podría llegar a interferir con las actividades diarias de vigilancia y control que ejerce el INVIMA, toda vez que no posee el recurso humano necesario para desplegar las funciones contempladas en la propuesta legislativa.

Desde luego, "[...] una revisión fitosanitaria [...]" corresponde al análisis que se hace a elementos químicos usados en procesos con vegetales como por ejemplo los insecticidas utilizados en cultivos. Ahora bien, de conformidad con el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, le compete al INVIMA:

[...] la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico-quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva [...].

Como se desprende de lo anterior, dentro de las atribuciones del INVIMA no se involucra la actividad fitosanitaria. Es más, si se revisa el Decreto 4765 de 2008, el control fitosanitario se encuentra a cargo del Instituto Colombiano Agropecuario – ICA.

En este punto, es relevante insistir en que esa clase de modificaciones afecta la estructura de la administración pública. Al respecto, no puede perderse de vista que la iniciativa para la creación de entidades o instancias asesoras es del Gobierno Nacional o determinación de funciones nuevas (art. 154 C. Pol.) y, por lo tanto, mientras no exista aval se mantiene un vicio en la formación de la ley.

En torno a esta exigencia, ha indicado la Corte Constitucional:

[...] La Corte ha declarado la inexecutable de disposiciones en virtud de las cuales el Congreso, sin contar con la iniciativa del gobierno o su aval en el trámite legislativo, (i) ha creado entidades del orden nacional, (ii) ha modificado la naturaleza de una entidad previamente creada; **(iii) ha atribuido a un ministerio nuevas funciones públicas ajenas al ámbito normal de sus funciones;** (iv) ha trasladado una entidad del sector central al descentralizado o viceversa; (v) ha dotado de autonomía a una entidad vinculada o adscrita a algún ministerio o ha modificado su adscripción o vinculación; o (vi) ha ordenado la desaparición de una entidad de la administración central. Para la Corte, tales disposiciones modifican la estructura de la administración central y su constitucionalidad depende de que haya habido la iniciativa o el aval gubernamental [...]<sup>8</sup>. [Énfasis fuera del texto].

Este criterio lo ha reiterado en la siguiente decisión:

[...] Partiendo del enunciado de dicho artículo, la Corte ha precisado que corresponde al Legislador la determinación de la estructura de la Administración nacional. En desarrollo de dicha competencia, debe definir los elementos de esa estructura, la tipología de la entidad y sus interrelaciones<sup>9</sup>. Así mismo, el Congreso tiene la potestad consecuente de fusión, transformación y supresión de dichos organismos<sup>10</sup>. No obstante, la competencia a que se refiere el numeral 7º del artículo 150 Superior no supone un ejercicio totalmente independiente por parte del Congreso de la República, pues es necesario contar con la participación gubernamental para expedir o reformar las leyes referentes a la estructura de la Administración nacional, toda vez que iniciativa para su adopción pertenece en forma exclusiva al Gobierno Nacional de conformidad con lo preceptuado en el artículo 154 Superior [...]<sup>11</sup>.

**3.8.** En lo que tiene que ver con el **artículo 13: “Alimentos aptos para consumo animal decomisados por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”**, se reitera que en armonía con el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, dentro de las competencias del INVIMA está la de vigilar los alimentos para el consumo humano, de ahí que no pueda extenderse a temas asociados con alimentos aptos para consumo animal.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-889 de 2006, Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>9</sup> Sentencia C-1190/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>10</sup> Sentencia C-299 de 1994. M.P. Antonio Barrera Carbonell. Ver igualmente la Sentencia C-465 de 1992 M.P. Ciro Angarita Barón.


<sup>11</sup> Sentencia C-012 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



Se podría incorporar una norma que indique que los alimentos que vayan a ser entregados a título gratuito deben contar con permiso sanitario, notificación sanitaria o registro sanitario vigentes expedidos por el INVIMA, de acuerdo con la normativa para el alimento que vaya a ser donado, así como su fecha de caducidad y las características declaradas del producto.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia. Se advierte que por las razones expuestas la formulación de una política pública no debe ser formalizada mediante ley.

Atentamente,


  
**ALEJANDRO GAVIRIA URIBE**  
Ministro de Salud y Protección Social  
*Handwritten initials and notes: K, amos, 14/05/18, y*

**COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los veintinueve (29) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL  
**REFRENDADO POR:** DOCTOR, ALEJANDRO GAVIRIA URIBE- MINISTRO  
**AL PROYECTO DE LEY No. 127/2017** Senado  
**TÍTULO DEL PROYECTO:** -"POR MEDIO DE LA CUAL SE CREA LA POLÍTICA CONTRA LA PÉRDIDA Y EL DESPERDICIO DE ALIMENTOS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".  
**NÚMERO DE FOLIOS:** DOCE (12) FOLIOS  
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL DÍA:** MARTES (29) DE MAYO DE 2018  
**HORA:** 14:00 P.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



## CONCEPTO JURÍDICO DE LA FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 14 DE 2017 SENADO

*por medio de la cual se fortalece la Política Criminal y Penitenciaria en Colombia  
y se dictan otras disposiciones.*



DE - 156 -18  
Bogotá,

Doctor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario General  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
Bogotá D.C.

*Referencia.* Observaciones Proyecto de Ley No. 014 de 2017 Senado "Por medio de la cual se fortalece la Política Criminal y Penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones".

Respetado Secretario:

La Federación Colombiana de Municipios reitera el acompañamiento a todas las iniciativas orientadas a fortalecer las condiciones de gobernabilidad del territorio colombiano. La disposición de centros de reclusión suficientes en términos de cantidad y adecuados en materia tanto de seguridad como de condiciones de vida de los internos hace parte de las políticas de seguridad que contribuyen con ese propósito.

Sin embargo, observamos en la exposición de motivos de la presente iniciativa legislativa que en el ámbito del Fortalecimiento de la articulación territorial alrededor de la Política Carcelaria en el país, se establece que "**es necesario descentralizar la función carcelaria para mejorar la gestión en esta materia e involucrar a las autoridades descentralizadas en las discusiones, preocupaciones y toma de decisiones de política penitenciaria del país**", lo anterior, sin una nueva fuente de recursos.

Ahora bien, también es importante aclarar una afirmación contemplada en la exposición de motivos antes mencionada: "**Las entidades territoriales al no hacer frente a sus obligaciones en materia carcelaria omiten su deber constitucional de actuar concurrentemente con la Nación y son coonestadoras de las difíciles situaciones de reclusión que tienen que enfrentar miles de personas en el país**". Recordemos que la debilidad institucional de los gobiernos territoriales ha sido el pan de cada día en las políticas centralistas de los gobiernos de turno, con el agravante del momento histórico que atraviesa el país dada la importancia que tienen los municipios en la implementación de sus políticas. Están sometidas diariamente al cumplimiento de obligaciones sin las herramientas para atenderlas, y ante todo, sin autonomía real para decidir democráticamente cuál de las políticas debe ser prioritaria según su propia realidad. Así mismo recordemos que la crisis carcelaria y penitenciaria en el país no es nueva y ya había sido advertida, entre otras, por la corte constitucional en sentencia T-762/15: ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL SISTEMA PENITENCIARIO Y CARCELARIO-Jurisprudencia constitucional/ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN ESTABLECIMIENTO CARCELARIO-Declarado en sentencia T-153/98 por hacinamiento, aún persiste:

*Esta Corte se ha pronunciado mediante las Sentencias T-153 de 1998 y T-388 de 2013, en las cuales la Corte Constitucional declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) “en las prisiones” y en el “Sistema Penitenciario y Carcelario”, respectivamente. En dichas sentencias esta Corporación evidenció fallas de carácter estructural que requieren de la colaboración armónica de las entidades del Estado, para lograr su superación. Así mismo, estas dos sentencias son importantes referentes jurisprudenciales a partir de los cuales se ha diagnosticado y comprendido la problemática carcelaria y penitenciaria del país, en especial, por parte del juez constitucional. La Sentencia T-153 de 1998, después de realizar un análisis histórico del fenómeno de la ocupación carcelaria en el país, identificó como uno de los focos de acción contra la sobrepoblación, entre otros, la necesaria adecuación de la infraestructura física del sistema penitenciario y carcelario de la época. Casi 15 años después, la Sentencia T-388 de 2013, reconoció que los esfuerzos en la creación de una infraestructura penitenciaria que ampliara la cobertura fueron, en su mayoría, exitosos. Por tal motivo y al evidenciar que a pesar de los esfuerzos, la crisis permanecía vigente, en dicho fallo se hizo mayor énfasis en la necesidad de adecuar la política criminal del país, a los estándares y marcos de protección de los derechos de las personas privadas de la libertad, pues desde esa perspectiva se pueden lograr resultados mucho más sostenibles.*

Por lo tanto, no es posible que se culpe, de alguna manera, a los municipios de la conocida y antigua crisis que afronta las cárceles del país.

Así mismo, en diferentes ámbitos y escenarios hemos insistido en no cargar con nuevas responsabilidades a los municipios e insistir y no desfallecer en *pretender garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado entendiendo que como lo dispone el Artículo 1 de la Constitución Política*”.

Consideramos indispensable insistir en las limitaciones presupuestales municipales. En consecuencia, debemos destacar lo limitado de los recursos municipales para el cumulo de competencias exigidos a las administraciones locales. Por ejemplo, tan solo con el 5,5% del SGP, los municipios atienden por lo menos las 23 competencias contempladas en la Ley 715 de 2001 más otras competencias sustanciales tales como infancia y adolescencia, atención a población víctima de la violencia y desplazados, etc. Es con estos mismos recursos que los municipios deben atender su responsabilidad frente a los centros de reclusión.



Por otro lado, en ocasiones anteriores la Federación Colombiana de Municipios ha insistido en la necesidad de que la categorización de los municipios colombianos se refleje en la diferenciación de regímenes competenciales previstos en la ley. Hemos argumentado respecto que un municipio, por ejemplo, de veinte mil habitantes y otro de siete millones no tiene sentido que se rijan por las mismas normas, valga decir que no se le pueden imponer las mismas responsabilidades a Busbanzá que a Medellín.

La crisis carcelaria es conocida por todos en todo el país y no es justo, como le propone el artículo 27 del presente proyecto, descarga una serie de responsabilidades en las entidades territoriales por sus ya mencionadas limitaciones de recursos que les es imposible cumplir.

Respetado Secretario, los municipios hacen esfuerzos mayores para fortalecer las capacidades de los gobiernos locales de generar rentas propias que les permitan financiar su inversión local, pero también necesitan el apoyo, acompañamiento y la confianza del legislativo para no sentirse siempre señalados en su ejecución.

Teniendo en consideración lo anterior, consideramos oportuno solicitar respetuosamente a los honorables parlamentarios la eliminación del artículo 27 del articulado propuesto, respecto a las apreciaciones presentadas frente a las afectaciones que implicarían para los municipios especialmente en materia fiscal:

~~Artículo 27. REFÓRMESE el artículo 17 de la Ley 65 de 1993, el cual quedará así:~~

~~Artículo 17. Cárceles Departamentales y Municipales. Corresponde a los departamentos, municipios y distritos, la dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente por delitos.~~

~~Para estos efectos, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario prestará a las entidades territoriales la asistencia técnica necesaria y velará porque las cárceles de los departamentos, distritos y municipios se ajusten a las reglas generales del sistema penitenciario.~~

~~Los gobernadores y alcaldes, respectivamente, se abstendrán de aprobar o sancionar, según el caso, los presupuestos departamentales y municipales que no contengan las partidas correspondientes para la construcción o sostenimiento de las cárceles territoriales.~~

~~La nación y las entidades territoriales podrán celebrar convenios de integración de servicios o cualquier otra figura jurídica de colaboración que la ley consagre, para el mejoramiento de la infraestructura y el sostenimiento de los centros de reclusión del Sistema Penitenciario y Carcelario.~~

~~La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, bajo la coordinación de esta última entidad, deberán determinar, anualmente, el costo del sostenimiento mensual de un~~

detenido preventivamente en un centro carcelario, que servirá como criterio orientador para que las entidades territoriales fijen los presupuestos del sostenimiento de las personas privadas de la libertad preventivamente.

**Parágrafo 1°.** Les corresponde a los departamentos que tengan un porcentaje de población detenida preventivamente en establecimientos de reclusión con arraigo procesal en el departamento, mayor a 0,15 puntos porcentuales con respecto a la población nacional en esa condición por al menos dos períodos anuales consecutivos, la creación y/o construcción de cárceles departamentales que cubran la demanda de cupos carcelarios para esta población. Estos departamentos se encargarán de la dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de estos establecimientos carcelarios y de las personas detenidas preventivamente allí recluidas. Los municipios cuyas personas detenidas preventivamente se encuentren recluidas en estas cárceles, deberán pagar a los departamentos los costos derivados de la dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de esta población. En todo caso, el mantenimiento de la infraestructura carcelaria de que trata este parágrafo le corresponde a los departamentos.

El cobro de los departamentos a los municipios cuyos detenidos preventivamente se encuentren recluidos en las cárceles de que trata este artículo, se realizará con posterioridad al servicio prestado y con una periodicidad anual, para que los municipios realicen el pago de sus obligaciones en la vigencia inmediatamente siguiente.

Anualmente, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario publicará el listado de departamentos que tienen un porcentaje de población detenida preventivamente en cárceles mayor a 0,15 puntos porcentuales con respecto a la población nacional detenida preventivamente en cárceles.

**Parágrafo .°2** Les corresponde a los municipios o Distritos que tengan un porcentaje de población detenida preventivamente en establecimientos de reclusión con arraigo procesal en su territorio, mayor a 1,5 puntos porcentuales con respecto a la población nacional en esa condición por al menos dos períodos anuales consecutivos, la creación o construcción de cárceles municipales que cubran la demanda de cupos carcelarios para esta población. Estos municipios se encargarán de la dirección, organización, administración, sostenimiento y vigilancia de estos centros de reclusión.



~~Cuando en las cárceles de que trata este párrafo se reciban detenidos preventivamente con arraigo procesal en otros municipios, estos entes territoriales deberán pagar por su sostenimiento. En todo caso, el mantenimiento de la infraestructura carcelaria de que trata este párrafo le corresponde a los municipios o Distritos obligados con la creación y/o construcción de cárceles. El cobro de los municipios o Distritos que tienen sus cárceles, a los municipios cuyos detenidos preventivamente se encuentren reclusos en ellas, se realizará con posterioridad al servicio prestado y con una periodicidad anual, para que estos últimos municipios realicen el pago de sus obligaciones en la vigencia inmediatamente siguiente.~~

~~Anualmente el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario publicará el listado de municipios y Distritos que tienen un porcentaje de población detenida preventivamente en cárceles mayor a 1,5 puntos porcentuales con respecto a la población nacional detenida preventivamente en cárceles.~~

~~**Parágrafo 3°.** La Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios deberá brindar la asesoría técnica y los lineamientos necesarios para las entidades territoriales que deban cumplir con la obligación de creación y/o construcción de cárceles.~~

~~**Parágrafo 4°.** Las contralorías departamentales y distritales, y las procuradurías regionales y distritales, se encargarán de hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones contenidas en este artículo.~~

~~**Parágrafo 5°.** Sin perjuicio de lo dispuesto en los párrafos anteriores, seguirán operando las cárceles de entidades territoriales, aun cuando no se ajusten a las reglas previamente establecidas.~~

~~**Parágrafo 6°.** Todas las cárceles de las entidades territoriales deberán tener acceso a SISPEC WEB para el registro de la información de las personas privadas de la libertad allí reclusas. Mientras se adecua el acceso a esta plataforma para las entidades territoriales, las mismas deberán reportar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario la información relativa a las personas privadas de la libertad reclusas en sus cárceles, siguiendo los lineamientos que, para el efecto, establezca el Inpec.~~

Esperamos que nuestros comentarios sean bien recibidos y acogidos en beneficio de las comunidades locales.

Sin otro particular, cordialmente;



**GILBERTO TORO GIRALDO**  
Director Ejecutivo

Proyectó: Abg. Alfredo Badel – Profesional de Políticas Públicas  
Revisó: Abg. Lina María Sánchez – Secretaria Privada  
Aprobó: Abg. Lina María Sánchez – Secretaria Privada

**CONCEPTO JURÍDICO DE LA FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES Y EXTRABAJADORES ENFERMOS DE COLOMBIA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2017 SENADO**

*por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, el adecuado procedimiento de las Juntas Médico Laborales y se dictan otras disposiciones.*

**FEDERACION NACIONAL DE TRABAJADORES Y EXTRABAJADORES  
ENFERMOS DE COLOMBIA**

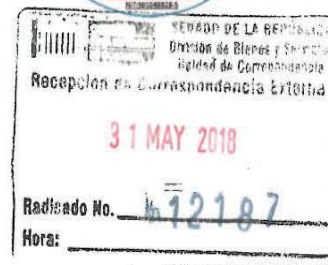
-FENATRAECO-  
NIT: 901048928-5

Bogotá D.C., 29 de Mayo del año 2018

**Honorables Senadores  
COMISIÓN SÉPTIMA  
SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA  
La ciudad**

**Honorables Magistrados**

Referencia: Concepto POSITIVO proyecto de ley 109 de 2017



**CORRESPONDENCIA  
ESCAMBIO**

Nosotros la nueva **FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES Y EX TRABAJADORES ENFERMOS DE COLOMBIA – FENATRAECO-** conformada por la Asociación de Unión de Enfermos de General Motor y Olmotores -UNECOL-, -asotradismet- asociación de trabajadores discapacitados del meta. –Asotradisnort- asociación de trabajadores discapacitados del norte de Santander, -Asotradiscundinamar- asociación de trabajadores discapacitados del departamento de Cundinamarca, y -asotradisarauca- asociación de trabajadores discapacitados de Arauca, queremos expresar nuestra posición frente al proyecto de ley 109 de 2017 en los siguientes términos:

La **FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES Y EX TRABAJADORES ENFERMOS DE COLOMBIA – FENATRAECO-**, es una organización sin ánimo de lucro, la cual dentro de sus funciones es dar a conocer la problemática de salud de los trabajadores en Colombia que ha venido teniendo una expresión en una gran cantidad de personas afectadas que vivimos las consecuencias de la falta de prevención en las empresas, la mala atención de la salud, las deficiencias del sistema de riesgos laborales, el débil sistema de inspección, vigilancia y control, la problemática en el sistema de calificación de origen de accidentes, enfermedades y pérdida de capacidad laboral y los problemas del sistema de justicia para garantizar los derechos en materia de salud laboral. Este sin número de problemas nos ha llevado a dar respuesta a esta problemática con la fundación de la anteriormente mencionada –FEDERACION-.

Los abusos de las Administradoras de Riesgos Laborales, ha generado una falta de integridad en la calificación de origen de una enfermedad o un accidente y la pérdida de la capacidad laboral. Las ARL por mandato legal, elaboran el análisis puesto de trabajo para aportar a las Juntas de calificación de Invalidez, pero dicho documento presenta múltiples falencias y mentiras, ya que la información plasmada es contraria a la realidad de cada trabajador, esto en cuanto a pesos en el manejo y uso de herramientas, ángulos de movimientos, ángulos de confort y falta de material fotográfico para sustentar el nexo causal entre la exposición al riesgo y la enfermedad. En resumen todo lo descrito allí le hace creer a las Juntas de calificación de invalidez que la labor realizada por el trabajador no tiene riesgo para desencadenar la enfermedad.

Es por esta razón que muchos de los trabajadores en Colombia, pese a desarrollar las mismas funciones en las empresas donde laboral, donde se utilizan las mismas herramientas y padecen las mismas enfermedades, han sido calificadas sus enfermedades de origen común.

Las ARL en Colombia han incurrido en un fraude procesal, por cuanto sus actuaciones MENTIRASAS han hecho incurrir en error a los miembros de las juntas de calificación de invalidez al emitir enfermedades de origen común en muchos trabajadores enfermos en Colombia, el vivo retrato de ello se evidencia en las multiples

mesas de trabajo que se han desarrollado y se vienen realizando en los diferentes departamentos de Colombia desde Norte de Santander pasando por Huila, meta, Cundinamarca, Santa Marta, Barrancabermeja, Cartagena y Arauca entre muchas otras, son el vivo retrato de las malas prácticas de las ARL y su afán por proteger sus arcas y no ser responsables de sus obligaciones acorde a la normatividad colombiana.

Prueba de ellos son los múltiples dictámenes de las Juntas de Calificación de Invalidez emitidos por diferentes salas, en donde paradójicamente para una sala hay evidencias de factor de riesgo laboral en un puesto de trabajo y para otra sala la misma enfermedad y el mismo puesto, no desarrollan ese factor de riesgo laboral.

Es así que las ARL siempre que hacen su apelación ante la junta regional de calificación negando las enfermedades dictaminadas de origen laboral, en la junta Nacional de calificación se dictaminan en origen común, para la junta nacional, nunca las enfermedades son de origen laboral y siempre se tiene como primera palabra la solicitud de las ARL.

Para finalizar, no es un motivo de orgullo para Colombia la creación de este tipo de Organizaciones que solo revelan la realidad vivida por muchos trabajadores pero que nos impulsan a la defensa de los derechos humanos de todos ellos.

#### CONCEPTO


Por lo tanto Honorables Senadores, muy seguramente, esta es la condición de los trabajadores en Colombia que entramos sanos a laborar en las empresas y han entregado la fuerza laboral y la vida al servicio de una compañía y en retribución a esto nos endilga una o varias enfermedades incapacitantes de tipo laboral, por otro lado las empresas buscan la forma de poder DESPEDIRNOS para poder remplazarlos trabajadores enfermos por trabajadores sanos.

Es así que la presentación del proyecto de Ley 109 de 2017, para los trabajadores que hoy presentan una o varias patologías y que se encuentran sumergidos en un viacrucis por el proceso de calificación de sus enfermedades es una luz al final de túnel, donde podemos tener la certeza que podemos derrumbar esa puerta giratoria que tanto daño hace a los trabajadores enfermos de Colombia.

Es claro que para las ARL y las Juntas de calificación de Invalidez, no ven con agrado el proyecto de ley en mención, puesto que para ellos se les negaría el derecho al debido proceso, pero para los trabajadores la violación al debido proceso se toma como autonomía del médico calificador.

Por ultimo no podemos pasar por alto que el índice de trabajadores, ex trabajadores enfermos y discapacitados en Colombia viene aumentando en un grado significativo y es este el motivo para no reconocer enfermedades por su origen y si hacer de las mismas un origen COMÚN.

Respetuosamente

  
John Robinson Ríos Hernández  
C de C. 80.387.420  
PRESIDENTE  
Federación Nacional de Trabajadores y ex Trabajadores Enfermos de Colombia –FENATRAECO-



**LA COMISION SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA.** - Bogotá D.C., a los treinta y uno (31) días del mes de mayo del año dos mil dieciocho (2018) - En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, las siguientes Consideraciones.

**CONCEPTO:** FEDERACIÓN NACIONAL DE TRABAJADORES Y EXTRABAJADORES ENFERMOS DE COLOMBIA-FENATRAECO

**REFRENDADO POR:** DOCTOR, JOHN ROBINSON RIOS HERNÁNDEZ–PRESIDENTE AL PROYECTO DE LEY No. 109/2017 Senado

**TÍTULO DEL PROYECTO:** –“POR LA CUAL SE ESTABLECE LA REGLAMENTACIÓN DEL SISTEMA DE CALIFICACIÓN DEL ORIGEN DE LA ENFERMEDAD, LA PÉRDIDA DE CAPACIDAD LABORAL Y LA FECHA DE ESTRUCTURACIÓN, EL ADECUADO PROCEDIMIENTO DE LAS JUNTAS MÉDICO LABORALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

**NÚMERO DE FOLIOS:** TRES (03) FOLIOS

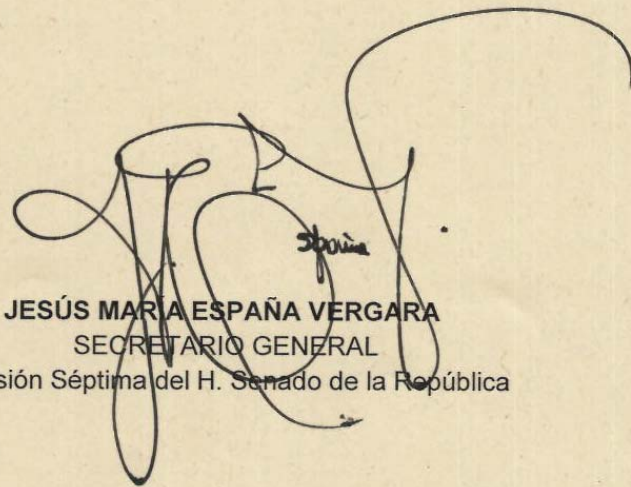
**RECIBIDO EN LA SECRETARÍA DE LA COMISIÓN SÉPTIMA DEL SENADO EL**

**DÍA:** JUEVES TREINTA Y UNO (31) DE MAYO DE 2018

**HORA:** 14:00 P.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

**CONTENIDO**

Gaceta número 363 - Martes, 5 de junio de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para segundo debate en Senado y pliego de modificaciones 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.....	1
<b>CONCEPTOS JURÍDICOS</b>	
Concepto jurídico del Ministerio de Salud y Protección Social al Proyecto de ley número 127 de 2017 Senado, por medio de la cual se crea la política contra la pérdida y el desperdicio de alimentos y se dictan otras disposiciones. ....	14
Concepto jurídico de la Federación Colombiana de Municipios al Proyecto de ley número 14 de 2017 Senado, por medio de la cual se fortalece la Política Criminal y Penitenciaria en Colombia y se dictan otras disposiciones. ....	25
Concepto jurídico de la Federación Nacional de Trabajadores y Extrabajadores Enfermos de Colombia al Proyecto de ley número 109 de 2017 Senado, por la cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen de la enfermedad, la pérdida de capacidad laboral y la fecha de estructuración, el adecuado procedimiento de las Juntas Médico Laborales y se dictan otras disposiciones .....	30