



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1159

Bogotá, D. C., viernes, 29 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PONENCIAS

### **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2019 SENADO**

*por medio del cual se establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público.*

Bogotá, D. C., noviembre de 2019

Vicepresidente

JOSÉ AULO POLO

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 106 de 2019 Senado, por medio del cual se establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público.**

Respetado Vicepresidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional del Senado de la República y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 106 de 2019 Senado, *por medio del cual se establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público.*

#### **I. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DEL PROYECTO**

Este proyecto ha tenido ya importantes avances legislativos. El 4 de marzo de 2019 fue radicado el

Proyecto de ley número 234 de 2019 Senado “*Por medio del cual se establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público*” de iniciativa del Senador Rodrigo Lara Restrepo.

El proyecto de ley fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 101 de 2019 y remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Senado para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión mediante Oficio CSP-CS-0246-2019, con fecha del 26 de marzo designó como ponente único para primer debate al Senador Fabián Castillo Suárez. No obstante, si bien se rindió ponencia, el proyecto de ley fue archivado por fin de legislatura.

El 13 de agosto de 2019 nuevamente fue radicado el Proyecto de ley número 106 de 2019 Senado “*Por medio del cual se establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público*” de iniciativa del Senador Rodrigo Lara Restrepo y Ana María Castañeda, Emma Castellanos, y otros miembros de la bancada del Partido Cambio Radical.

El proyecto de ley fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 791 de 2019 y remitido a la Comisión Séptima Constitucional de Senado para su estudio correspondiente, porque en virtud de la Ley 3ª de 1992 esta Comisión es la competente para conocer la materia.

La Mesa Directiva de la Comisión mediante Oficio CSP-1707-2019 con fecha del 30 de agosto

designó como ponente único para primer debate al Senador Fabián Castillo Suárez.

## II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del presente proyecto de ley es establecer la obligación para todos los establecimientos de comercio abiertos al público de instalar cambiadores de pañales seguros e higiénicos tanto en los baños de mujeres como los de hombres, además, asegurar que en las grandes superficies abiertas al público tengan baños familiares. Lo anterior, con el fin de otorgarles a los padres la oportunidad de involucrarse solidariamente en el proceso de crianza, cuidado y protección de sus hijos.

## III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley está conformado por cuatro (4) artículos. El primer artículo establece el objeto del proyecto de ley. El segundo y tercero señalan el alcance del proyecto de ley esto es, que todo establecimiento de comercio público y privado, cuya superficie construida sea igual o superior a trescientos (300) metros cuadrados deba contar con cambiadores de pañales seguros e higiénicos tanto en los baños de mujeres y de hombres. Y, aquellos con una superficie construida superior a mil (1.000) metros cuadrados, deba contar mínimo con un (1) baño familiar disponible para menores de diez (10) años. El tercer artículo consagra la vigencia del proyecto de ley.

## IV. CONSIDERACIONES

La Constitución Política de Colombia reconoce a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad; asimismo, reconoce que “las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes” (artículo 42 CP), que en armonía con el derecho a la igualdad ante la ley, impone al Estado la obligación de otorgar en igualdad de derechos y oportunidades a hombres y mujeres (artículo 13 CP), debiendo velar especialmente por evitar la discriminación de la mujer embarazada y proteger especialmente a la madre cabeza de familia (artículo 43 CP). Además, que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás y corresponderá a los padres de familia, la sociedad y el Estado “asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos” (artículo 44 CP).

En el mismo sentido, diversos tratados y convenios internacionales suscritos por el Estado colombiano, otorgan especial protección a la familia. Entre otros, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, reconocen que la familia es el eje fundamental de la sociedad.

Tal como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, “*el ámbito de protección especial*

*de la familia, se manifiesta, entre otros aspectos, (i) en el reconocimiento a la inviolabilidad de la honra, dignidad e intimidad de la familia; (ii) en el imperativo de fundar las relaciones familiares en la igualdad de derechos y obligaciones de la pareja y el respeto entre todos sus integrantes; (iii) en la necesidad de preservar la armonía y unidad de la familia, sancionando cualquier forma de violencia que se considere destructiva de la misma; (iv) en el reconocimiento de iguales derechos y obligaciones para los hijos, independientemente de cuál sea su origen familiar; (v) en el derecho de la pareja a decidir libre y responsablemente el número de hijos que desea tener; y (vi) en la asistencia y protección que en el seno familiar se debe a los hijos para garantizar su desarrollo integral y el goce pleno de sus derechos”<sup>1</sup>.*

Por esta razón, resulta de la mayor importancia que, en el ejercicio del cuidado y crianza del menor, en concordancia con el derecho a la igualdad, tanto padres como madres participen activamente en todas las etapas de su desarrollo. Para ello, el Estado debe otorgar de herramientas eficaces para que, en igualdad de condiciones, tanto hombres como mujeres se involucren en la educación de los menores, labor que históricamente ha correspondido en mayor medida a las madres.

De conformidad con el artículo 88 del Código Nacional de Policía y Convivencia, “*Artículo 88. Servicio de baño. Es obligación de todos y cada uno de los establecimientos de comercio abiertos al público, prestar el servicio de baño a niños, mujeres en evidente estado de embarazo y adultos de la tercera edad cuando así lo soliciten, sin importar que los mismos sean sus clientes o no. La inobservancia de la presente norma tendrá como consecuencia la imposición de una Multa General Tipo 1 o suspensión temporal de actividad.*

*Será potestad de los establecimientos de comercio en mención el cobro del servicio enunciado el cual deberá ser regulado por los correspondientes entes territoriales.”* (Negrillas fuera del texto).

En la ciudad de Bogotá, en el Proyecto de Acuerdo 095 de 2012 “Por el cual se adiciona un numeral al artículo 117 del Acuerdo 79 de 2003 “por el cual se expide el Código de Policía de Bogotá, D. C.”, el Distrito implementó la obligación de instalar cambiadores de bebés en los baños de establecimientos de comercio abiertos al público y en los baños distritales, aunque dicho proyecto no fue aprobado finalmente.

## • JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

De acuerdo con el Bienestar Familiar, el modelo afectivo y activo del padre en la crianza de los

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-278 de 2014. M. P. Mauricio González Cuervo.

menores ayuda a la construcción de la identidad, y “en los últimos tiempos se observa que los padres quieren participar en todas las labores de la crianza, que desea ser un padre colaborador y activo”. Así, “la capacidad que tiene el hombre de involucrarse afectivamente, de asumir responsabilidades y roles dentro de la familia, y de participar en la crianza y formación de los hijos es lo que en educación familiar se llama *paternar*”<sup>2</sup>.

La iniciativa legislativa se orienta a la promoción de la organización del cuidado para estimular la distribución de las responsabilidades, el mejoramiento de las condiciones para quienes ejercen las actividades de cuidado, así como el reconocimiento y distribución del trabajo de cuidado.

Según el DANE, para el año 2005 existían 10.575.297 hogares, los cuales estaban conformados 71% por jefatura masculina y el 29% tenían como jefe de hogar una mujer<sup>3</sup>. Mientras que para el año 2013, la proporción de hogares con jefatura masculina es del 65.4%<sup>4</sup>. Por otra parte, según la Encuesta Nacional de Demografía y Salud del Ministerio de Salud, un “33.7 por ciento de los nacimientos ocurrió fuera de una unión y un 50.7 por ciento de los nacimientos se concibió antes de una unión. Este resultado está en la dirección del fenómeno de la Segunda Transición Demográfica, según la cual se da una pérdida de importancia del matrimonio como institución para la crianza de los hijos e hijas (Flórez y Sánchez, 2012)”<sup>5</sup>.

Como parte de la estructura jurídica de reconocimiento de las actividades de cuidado, la Ley 1413 de 2010<sup>6</sup> establece los lineamientos para la inclusión de la *economía del cuidado* conformado por el trabajo de hogar no remunerado en el Sistema de Cuentas Nacionales “con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas”. Así, dicha ley define la economía del

cuidado como “el trabajo no remunerado que se realiza en el hogar, relacionado con mantenimiento de la vivienda, los cuidados a otras personas del hogar o la comunidad y el mantenimiento de la fuerza de trabajo remunerado. Esta categoría de trabajo es de fundamental importancia económica en una sociedad”.

En Colombia, aun las mujeres adultas que hacen parte del mercado laboral tienen una “triple jornada: el mercado laboral, los oficios del hogar y el cuidado de los niños, personas en estado de discapacidad y ancianos,” estadísticas del DANE del año 2011 señalan que en una semana promedio las “mujeres dedican 32 horas a trabajos no remunerados y los hombres 13.”<sup>7</sup> Para el año 2018, las mujeres dedican 52 horas en promedio y los hombres 22 en los trabajos domésticos y del cuidado del hogar (Ver Figura No. 1). Igualmente, según estadísticas del año 2013, dependiendo del nivel socioeconómico, las mujeres invierten mayor tiempo en el cuidado del hogar y de los menores (Figura No. 2).

En este sentido, de acuerdo con el DANE (2013) en Colombia el 90% de las mujeres participan del trabajo de cuidado no remunerado mientras tan solo el 60% de los hombres participa de aquel, al tiempo que en las ciudades las mujeres dedican 7:09 horas a los trabajos de cuidado no remunerado en contraste con solo 3:02 horas destinadas por los hombres a estas actividades.

Lo anterior, se explica, en parte, por el menor acceso de las mujeres al trabajo laboral formal y a la menor remuneración económica en comparación con los hombres; no obstante, también es posible que, precisamente por las mayores responsabilidades en el hogar, se constituya un círculo vicioso que dificulte la participación en el mercado laboral, “e incluso hace que para muchas la única posibilidad de participar sea en trabajos flexibles, a tiempo parcial, que usualmente tienen menores ingresos y se encuentran en el sector informal”<sup>8</sup>. Es precisamente por la desigualdad en el trabajo doméstico no remunerado y, en la distribución inequitativa en el cuidado del hogar, que al Estado le corresponde incrementar los espacios de participación del hombre en la crianza de los hijos, pues esto repercute positivamente en el cambio de roles en el hogar, trayendo cambios significativos en la educación de los hijos, por ejemplo criando hombres más comprometidos con el cuidado del hogar<sup>9</sup>.

<sup>2</sup> Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Sociedad Colombiana de Pediatría. El arte de criar con amor. Bogotá, mayo de 2006. Págs. 17-19.

<sup>3</sup> Angulo, A., & Velásquez, S. (2010). La jefatura del hogar femenino en el marco del Censo general 2005. Serie: Estudios Poscensales. DANE.

<sup>4</sup> DANE. Estadísticas del DANE y los padres colombianos. Recuperado de: [https://www.dane.gov.co/files/noticias/padre\\_enlace.pdf?phpMyAdmin=a9ticq8rv198vkh5e8cck52r11](https://www.dane.gov.co/files/noticias/padre_enlace.pdf?phpMyAdmin=a9ticq8rv198vkh5e8cck52r11)

<sup>5</sup> Ministerio de Salud y Profamilia. Encuesta Nacional de Demografía y Salud: Componente Demográfico. Tomo I. Bogotá, 2015. Pág. 245.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se regula la inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas.

<sup>7</sup> Peña, Ximena y otros. Mujer y Movilidad Social. Serie Documentos Cede. Bogotá, enero de 2013. Pág. 22.

<sup>8</sup> Peña, Ximena y otros. Mujer y Movilidad Social. Serie Documentos Cede. Bogotá, enero de 2013. Pág. 27.

<sup>9</sup> Según estudios de Trendsity, las nuevas paternidades con perspectiva de género amplían los espacios de participación de los hombres en el hogar. “El estereotipo del hombre asociado a la masculinidad hegemónica es hoy fuertemente cuestionado. Nos encontramos con nuevas

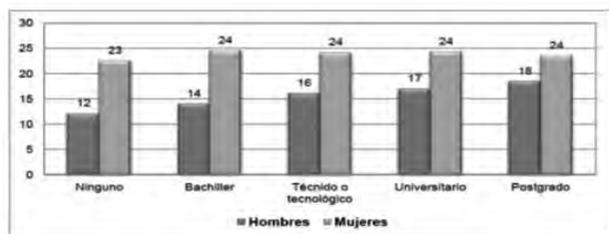
**Figura No. 1**

Promedio horas dedicadas al trabajo del hogar



Fuente: DANE. Simulador del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado para el hogar y la comunidad<sup>10</sup>.

**Figura No. 2. Horas Semanales dedicadas al cuidado de menores**



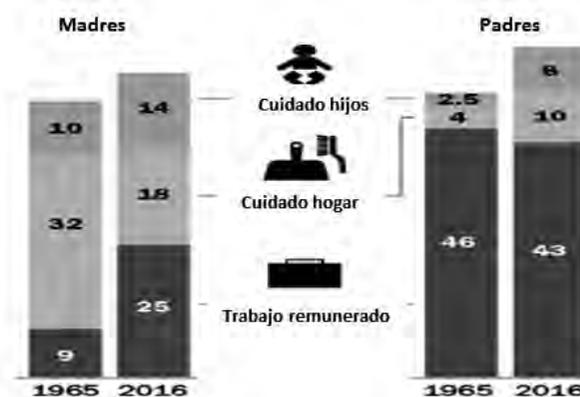
Fuente: DANE, GEIH 2010

Fuente: Extraído de: Peña, Ximena y otros. *Mujer y Movilidad Social. Serie Documentos Cede*. Bogotá, enero de 2013.

Por ejemplo, en Estados Unidos recientes estudios demuestran que el hombre es cada vez más participe en el cuidado de los niños y del hogar, además, cambios contemporáneos han contribuido a que la estructura familiar se haya modificado a nuevos tipos de familia monoparentales.

De acuerdo con estudios del Pew Research Center, actualmente los padres norteamericanos invierten aproximadamente ocho (8) horas a la semana en el cuidado de los hijos, el triple del tiempo que invertían en 1965<sup>11</sup>. El Centro de investigaciones afirma que en América del Norte la paternidad está cambiando y cada vez más los padres tienen un rol activo en el cuidado de los menores y del hogar, las estadísticas sugieren que los padres que se quedan en la casa y los padres solteros han incrementado significativamente en años recientes<sup>12</sup> (Ver Figura No. 3).

**Figura No. 3 Número promedio de horas a la semana según actividades de padres y madres**



En el mismo sentido, hay estudios que sugieren que la condición biológica hace más apta a la mujer para las tareas relacionadas con la crianza de los hijos, sin embargo, es precisamente esta noción la que muchas veces perpetúa la inequidad en las parejas en cuanto a las labores del hogar y del cuidado de los hijos.

En una investigación que se llevó a cabo con cincuenta (50) parejas heterosexuales en Estados Unidos, conformadas por afroamericanos, hispanos, blancos y europeos, a quienes entrevistaron para conocer cómo funcionan las tareas del cuidado de los hijos y las relaciones afectivas entre ellos, el estudio concluyó que hay dos modelos de cuidado de los hijos: (i) como un talento innato determinado por el género, y (ii) como una colaboración consciente entre la pareja<sup>13</sup>.

En el primer modelo, la mayoría de parejas tradicionales consideraban que (a) la mujer tiene “un conocimiento especial sobre el cuidado de los niños”, porque es quien da a luz y tiene una conexión natural con el hijo. Esta percepción crea en los padres la idea que las mamás son más esenciales en el bienestar del menor, razón por la cual, (b) ellos tienden a alejarse de las tareas relacionadas con el cuidado de los hijos porque se sienten incompetentes y miedosos de no saber cómo hacer las labores. Lo cual, implica que los padres se mantengan al margen de bañar, cambiar o alimentar a sus hijos y esto repercute en que “los hijos sean menos receptivos a los padres, haciéndolos menos capaces de involucrarse entre sí” y, como un círculo vicioso, conlleva a que sea la madre quien se encargue de los cuidados de sus hijos y se perpetúa la concepción del talento natural de las madres en las tareas relacionadas con los hijos.

Por otra parte, en este tipo de modelo (c) las madres organizan su tiempo alrededor de los hijos. En las entrevistas, muchas parejas afirmaron que el cuidado de los menores depende de quien tenga el tiempo disponible para ello. No obstante, como los padres dan un paso hacia atrás en estas tareas, generalmente quien está disponible es la madre. Así, aunque cierto tipo de pareja dice invertir en

masculinidades que poseen roles más sensibles, presentes, involucrados con la crianza y más conectados con la familia y el hogar”, aseguran las directoras de la consultora, Mariela Mociulsky y Ximena Díaz. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/educacion/el-nuevo-papel-de-los-papas-en-la-vida-familiar-256390>

<sup>10</sup> Recuperado de: <https://sitios.dane.gov.co/SimuladorTDCNR/>

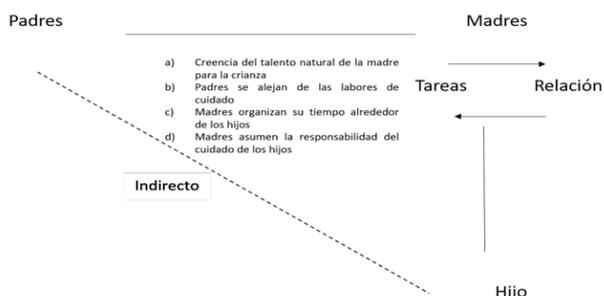
<sup>11</sup> Adams, Char. New York Law requires changing tables in men’s restrooms: It’s not just moms who change diapers. Enero 2 de 2019. Recuperado de: <https://people.com/human-interest/changing-tables-restrooms-men-diaper-new-york/>

<sup>12</sup> Parker, Kim. Livingston, Gretchen. 7 Facts about American Dads. Pew Research Center. Junio 13 de 2018. Recuperado de: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/06/13/fathers-day-facts/>

<sup>13</sup> Cowdery, Randi. Knudson-Martin. The construction of motherhood: tasks, relational connection, and gender equality. *Family Relations*, Vol. 54. No. 5. July, 2005. Pp. 335-345.

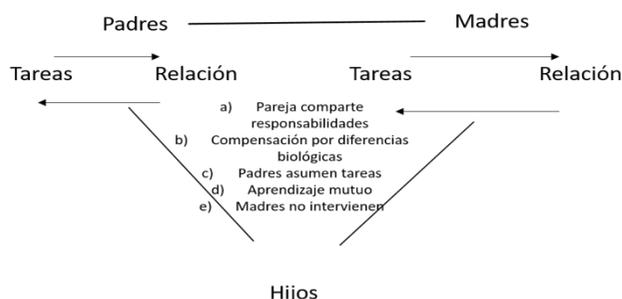
igualdad de condiciones el tiempo con sus hijos, en la práctica esto no sucede, porque los padres dedican mayor tiempo al trabajo, en parte por su percepción que no tienen suficiente “talento” para desempeñar con éxito esta labor y terminan (d) siendo las madres quienes asumen continuamente la responsabilidad del cuidado de los hijos (Figura No. 4).

**Figura No. 4. Cuidados de los hijos como un talento de género innato.**



Por otra parte, en el segundo modelo que establece los cuidados a los hijos como una colaboración consciente en la pareja, aunque el grupo de entrevistados afirmó distribuir las labores de cuidado de manera equitativa, solo un grupo de ellos en realidad se organizaron para que los padres se involucren en las tareas y en crear una conexión con sus hijos. Las tácticas de colaboración incluyen (a) que la responsabilidad es compartida, (b) se compensan las diferencias biológicas, (c) los padres asumen tareas sin las instrucciones de las madres, (d) los padres están abiertos a aprender y, (e) las madres no intervienen en las labores asumidas por los padres. En este modelo, se concluyó que tanto los padres como las madres tienen una relación directa con sus hijos (Figura No. 5).

**Figura No. 5. El cuidado de los hijos como colaboración consciente entre la pareja**



Finalmente, la investigación determinó que la equidad y ayuda en el cuidado de los menores fomenta una conexión emocional entre los progenitores y sus hijos.

Así las cosas, con el fin de ir cambiando los paradigmas de cómo se distribuyen las funciones del cuidado de los menores y al ser los baños una parte esencial de lo público y uno de los lugares en las cuales es usual la segregación por el género, dada “la práctica de segregación en baños públicos sobre la base del sexo como muestra del microcosmos de las normas del sexo y el género”<sup>14</sup>, al permitir que

los padres cuenten con la posibilidad de involucrarse en el cambio de los pañales de sus menores, dotando los baños masculinos de cambiadores, se aporta significativamente a mejorar la práctica que las mujeres son quienes realizan exclusivamente este tipo de labores.

**• LEGISLACIÓN COMPARADA**

En Estados Unidos, en el 2016, el Presidente Barack Obama firmó una ley denominada Baños Accesibles en Cualquier Situación (Babies, por sus siglas en inglés), que establece la obligación de que en los edificios federales accesibles al público se cuente con una mesa para cambiar pañales tanto en los baños de hombres como mujeres.

Por su parte, en el Estado de Nueva York se adicionó al Código Administrativo en la sección 1 sobre la construcción, una disposición que establece la obligación de que los baños tanto de hombres como de mujeres cuenten con mesas para cambiar los pañales, en condiciones de higiene y seguridad en los edificios mercantiles y puntos de reunión<sup>15</sup>.

Tal como explicó el Gobernador de Nueva York, Andrew M. Cuomo, “el fin de la norma es que los padres trabajadores puedan tener acceso a las instalaciones en igualdad de condiciones y colaboren de manera armónica –equitativa– en el cuidado de los hijos en una época crítica de sus vidas”. Todo lo cual pretende estar a la vanguardia de cambios en las normas sobre paternidad, reconociéndose que no solo son las madres, quienes deben y quieren participar en el cuidado de los menores.

Igualmente, en la comunidad autónoma española de Galicia, se radicó la Ley de Impulso Demográfico, que, entre otras, crea el deber que los edificios públicos que cuenten con cambiadores de pañales en los baños de hombres, pues en la actualidad, como pasa casi mundialmente, estos se encuentran en los baños de mujeres<sup>16</sup>. La solicitud de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres también ha sido implementada en la ciudad de Madrid desde el año 2017, “el Ayuntamiento de Madrid ha instalado un total de 48 cambiadores en los espacios culturales y de ocio de Madrid Destino, empresa municipal que depende del Área de Cultura y Deportes.”<sup>17</sup>.

**V. CONCLUSIÓN**

Así las cosas, instalar cambiadores de pañales en los baños para hombres puede dotar de mayor participación a los padres en una etapa vital del desarrollo de los menores y contribuir al cambio a una paternidad más equitativa. Asimismo, contribuye a ir transformando paradigmas que tradicionalmente

<sup>14</sup> Overall, Christine. Public Toilets: Sex segregation revisited. Indiana University Press. Ethics and the Environment, Vol. 12, No. 2, 2007. Pág. 73.

<sup>15</sup> Section 1. Section BC 1109 of the New York city building code is amended by adding a new section 1109.2.4.

<sup>16</sup> <https://www.lavanguardia.com/vida/20190325/461218338070/galicia-cambiadores-bebes-banos-publicos-hombres.html>

<sup>17</sup> <https://www.bebesymas.com/ser-padres/porque-ellos-tambien-cambian-panales-mas-cambiadores-de-bebes-en-los-banos-masculinos>

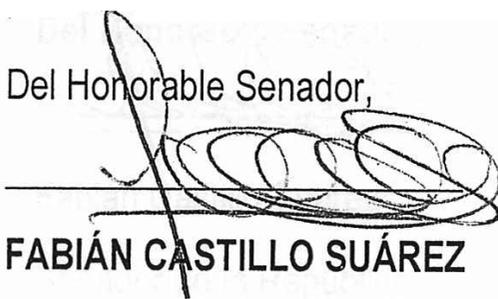
han creado una distancia de los padres en el cuidado de los hijos y del hogar.

## VI. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable y en consecuencia solicito a los miembros de la Comisión Séptima del Senado, dar primer debate al Proyecto de ley número 106 de 2019 Senado, *por medio del cual se establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público*, conforme al texto original publicado en la Gaceta del Congreso número 791 de 2019.

Del Honorable Senador,

Del Honorable Senador,



**FABIÁN CASTILLO SUÁREZ**  
Senador de la República

## VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 106 DE 2019 SENADO

*por medio del cual se establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer la obligación a los establecimientos abiertos al público de instalar cambiadores de pañales en los baños de hombres.

**Artículo 2º. Alcance.** Todo establecimiento de comercio público y privado, tales como clínicas, hospitales, bancos, entidades dedicadas a la intermediación financiera, oficinas recaudadoras de servicios públicos, bibliotecas, museos, parques, coliseos, estadios, plazas de mercado, centros comerciales, cafeterías, restaurantes, teatros, terminales de transporte, aeropuertos, parques de diversiones, zoológicos, hoteles, clubes deportivos, gimnasios, recintos que reciban público infantil en forma permanente y masiva y entidades gubernamentales del orden nacional, departamental, distrital y municipal, cuya superficie construida sea

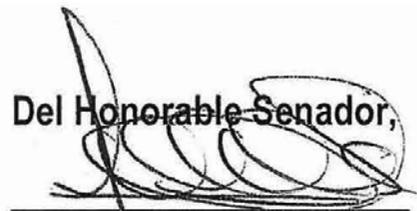
igual o superior a trescientos (300) metros cuadrados, deberán contar con cambiadores de pañales seguros e higiénicos también en los baños de hombres.

**Artículo 3º. Baños familiares.** Todo establecimiento abierto al público del que habla el artículo anterior, con una superficie construida superior a mil (1.000) metros cuadrados, deberá contar mínimo con un (1) baño familiar disponible para menores de diez (10) años.

**Artículo 4º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Del Honorable Senador,

Del Honorable Senador,



Fabián Castillo Suarez  
Senador de la República

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

Bogotá, D. C., a los quince (15) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019)

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

**Número del Proyecto de ley: número 106 de 2019 Senado.**

**Título del proyecto:** *por medio del cual establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público.*

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 COMISIÓN SÉPTIMA

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY  
NÚMERO 109 DE 2019 SENADO**

*por la cual se modifica parcialmente la Ley 7ª de 1979, se crea el Programa Estado Contigo.*

Bogotá, D. C., 28 de octubre de 2019.

Honorable Senador

FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ

Presidente Comisión Séptima Constitucional  
Permanente

Senado de la República de Colombia

Ciudad

**Referencia: Informe de ponencia para Primer  
Debate del Proyecto de ley número 109 de 2019  
Senado.**

Respetado Presidente:

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República y en cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto en el artículo 156 de la Ley 5ª de 1992, dentro del término establecido para tal efecto, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 109 de 2019 Senado, *por la cual se modifica parcialmente la Ley 7ª de 1979, se crea el Programa Estado Contigo para mujeres cabeza de familia, el sistema de información integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones*".

La presente ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

**1. Antecedentes legislativos**

**2. Objeto del proyecto de ley**

**3. Justificación de la iniciativa**

3.1 Introducción

3.2 Mujeres cabeza de hogar

3.2.1 Desigualdad de género

3.2.2 Fecundidad

3.3 Sistema de Restablecimiento de Derechos

3.3.1 Marco legal

3.3.2 Ingresos al ICBF

3.3.3 Medidas iniciales de ingreso

3.3.4 Costo económico de niños e impacto fiscal

3.3.5 Programas para mujeres cabeza de familia  
actuales

3.4 Referencias

**4. Modificaciones al articulado propuesto.**

**5. Proposición.**

**1. Antecedentes legislativos**

El proyecto de ley bajo estudio fue radicado el 23 de julio de 2019 en la Secretaría General del Senado de la República, por la Honorable Senadora Paloma Valencia Laserna, en calidad de autora principal. Así mismo, figuran varias Senadoras como coautoras de la iniciativa, dentro de las que se encuentran Ruby Chagüi, Esperanza Andrade, Nora García, Soledad Tamayo, Ana María Castañeda, Sandra Ortiz, y Maritza Martínez.

El texto integral del proyecto, que comprende la exposición de motivos y el articulado, se encuentran en la *Gaceta del Congreso* número 791 de 2019.

**2. Objeto del proyecto de ley**

El proyecto de ley sometido a consideración de la Comisión, pretende crear el Programa "Estado Contigo" para mujeres cabeza de familia, el cual suministrará una oferta estatal que responda a sus necesidades y les permita garantizar el bienestar de su familia. Crear, también, el Sistema de Información Integrado de Menores de edad de alertas tempranas para las eventuales vulneraciones de sus derechos, diseñado para generar alertas que permitan la oportuna intervención de las entidades estatales para prevenir la lesión de los derechos de los menores. Generar la normatividad para que el ICBF tenga como baluarte la garantía de los derechos de las mujeres, privilegiando que los recursos que se entregan a las familias por programas estatales sean entregados a las mujeres; diseñando con los ministerios programas de crédito o financiación para mujeres con el fin de que puedan adquirir electrodomésticos o demás elementos tecnológicos de uso dentro del hogar que les liberen tiempo, y disponiendo lo necesario para que las mujeres puedan retomar o avanzar en su educación, vida laboral o el cuidado de sus hijos; y generando con otros ministerios incentivos para las empresas o emprendimientos que vinculen mujeres que después de haber tenido hijos desean retomar sus estudios o su vida laboral.

**3. Justificación de la iniciativa**

**3.1 Introducción**

En el Censo 1993 la jefatura del hogar por parte de la mujer representaba el 24,3% de los hogares en Colombia. En el Censo 2018 esa participación pasó al 40,7% de los 14,2 millones de hogares (DANE, 2019). Las madres cabeza de hogar deben ser hoy una prioridad en políticas públicas dado su nivel de importancia dentro de los hogares y los factores de desigualdad que enfrentan.

Un estudio de la Universidad Jorge Tadeo Lozano para el año 2017 concluyó que las mujeres asalariadas reciben un 7% menos ingresos que los hombres (Tenjo & Bernat, 2018). Incluso, en el caso específico de las mujeres jefas de hogar, sus ingresos son bajos. Para el 2016, el 53% de estas mujeres ganaba menos de 1 salario mínimo, un 27% de las mujeres gana entre 1 y dos salarios mínimos, un 6% entre 3 salarios mínimos legales, y más de 3 salarios mínimos un 12% (Fonseca, 2018).

4. Modificaciones al articulado propuesto.  
5. Proposición.

H.S. HONORIO HENRIQUEZ PINEDO  
COORDINADOR - PONENTE

H.S. LAURA ÉSTER FORTICH  
PONENTE

Las horas de dedicación de la mujer en el hogar son mayores que las de los hombres. Una madre cabeza de familia tiene que doblar el tiempo dedicado en su trabajo para la asistencia en el hogar. Para 2017, las mujeres asalariadas dedicaban 20,4 horas en actividades desvinculadas a su trabajo, mientras los hombres solo gastaban 8,07 horas. La diferencia crece en los no asalariados, en el caso de las mujeres es de 27,4 horas y el de los hombres es de 8,1 horas (Tenjo & Bernat, 2018).

Por otro lado, la fecundidad en mujeres jóvenes es alta, y la probabilidad de ser madre soltera es mayor. El 48% de los niños nacidos en el 2018 fueron de madres menores de los 24 años. De igual manera, el nivel educativo es bajo por lo que sus posibilidades de tener ingresos laborales estables son pequeños. Solo el 25% de las mujeres madres en el 2018 tenían educación superior y un 34,4% no había terminado grado 11 de bachillerato (DANE, 2018).

Uno de los principales problemas de las madres cabeza de familia es que ven al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como un órgano punitivo y no protector. Muchos niños en Colombia son apartados de sus madres por las condiciones económicas de las mismas. Desde el 2008 han existido 360.043 niños que han ingresado al ICBF dentro del Sistema de Restablecimiento de Derechos. El segundo caso de entrada se da por las “Condiciones Especiales de los Cuidadores”, representando un 17% de los casos (con 62.723 niños entre 2008 y 2018). Los niños que entran en este rubro corresponden cuando el “cuidador” falta temporalmente o absolutamente en el hogar. Un problema en las madres cabeza de hogar.

Este proyecto de ley busca que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ponga a las mujeres cabeza de familia y a los hogares con jefatura femenina como prioridad en la protección integral para que tengan prioridad y se dispongan de herramientas para el cuidado de sus hijos. De igual manera crea un sistema de alertas tempranas para que el niño, niña o adolescente no tenga que ingresar al proceso de restablecimiento de derechos, y pueda ser atendido mediante medidas de apoyo a la familia (cuidado, acompañamiento psicosocial y oferta social del Estado) de carácter preventivos. El mantenimiento de un niño en el ICBF mensual depende del instituto donde se le dé ingreso al menor, pero el costo promedio mensual está entre 1,5 y 2 millones de pesos. Ese gasto puede ser utilizado en un programa de prevención para las madres cabeza de familia, y de esta manera, mantener el hogar del menor y brindar apoyo a la madre.

### 3.2 Mujeres cabeza de hogar

El artículo 2° de la Ley 1232 de 2008 definió la mujer cabeza de familia como “quien, siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o

*incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar”.*

Estadísticamente el concepto más cercano a esa definición es la jefatura del hogar por parte de las mujeres. Según los resultados del Censo 2018, Colombia cuenta con 24,7 millones de mujeres. Representan el 51,2% de la población; es decir, hoy por cada 100 hombres hay 104,7 mujeres. Para el Censo 2005, la representación era prácticamente la misma—50,9%—. Sin embargo, la gran transformación en los últimos 13 años ha sido el papel de la mujer dentro del hogar.

En el Censo de 1993 el 24,3% de los hogares tenía como jefa de hogar a una mujer. En el Censo 2005 esa participación subió 5,6 puntos y alcanzó el 29,9% de los hogares (Velásquez, 2010). En el Censo 2018, la participación subió al 40,7% de los 14,2 millones de hogares (DANE, 2019). Cerca de 11 puntos adicionales que en el 2005. Este nuevo paradigma establece para el Gobierno nacional un nuevo desafío en políticas públicas.

**Gráfica 1. Jefes de hogar históricos en Colombia**



Fuente: Elaboración propia con cálculos DANE.

Es pertinente aclarar que jefe de hogar es definido como “El residente habitual que es reconocido por los demás miembros del hogar como jefe(a)” (DANE, 2018). En algunos hogares puede ser entendido como la persona que toma las decisiones mayoritariamente dentro del hogar o como aquel que aporta los ingresos.

Otras mediciones revelan que la jefatura de la mujer dentro del hogar es, incluso, mayor a los datos suministrados por el DANE. La Encuesta Longitudinal Colombiana elaborada periódicamente por la Universidad de los Andes demostró que en el 2016 las mujeres representaban la jefatura en el 39% de los hogares urbanos, mientras en el 2010 era el 35%. En los hogares rurales pasó del 18% en el 2010 de las jefaturas al 22% en el 2016 (ELCA, 2017).

#### 3.2.1. Desigualdad de género

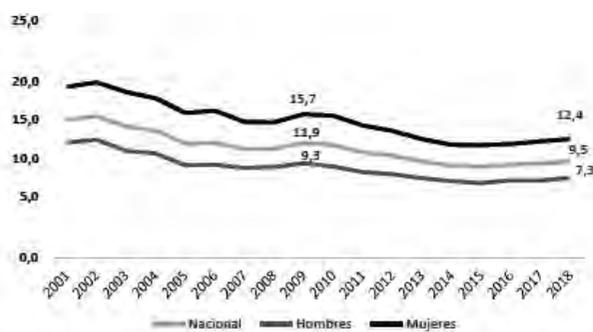
Dada la importancia de la mujer dentro del hogar colombiano, las oportunidades laborales y

sociales deberían ser iguales o mayores que las de los hombres. Cerrar brechas entre las oportunidades de desarrollo y bienestar de los hogares con jefatura femenina y masculina. No obstante, la desigualdad de género demuestra una gran brecha social que debe ser suplida en los próximos años.

Mientras del total de población económicamente activa en los hombres, el 6% está desempleado, en el caso de las mujeres es del 12%. En la actualidad hay 1,2 millones de mujeres desempleadas en el país. En las principales ciudades y áreas metropolitanas del país, del total de mujeres empleadas, el 49% está en la informalidad. En el caso de los hombres es del 45%.

El desempleo de la mujer en Colombia siempre ha estado por encima de los hombres. Al cierre de 2018, el desempleo de la mujer era de 12,4% y el de los hombres de 7,3%. Cinco puntos adicionales respecto al género masculino.

**Gráfica 2. Desempleo por género en Colombia**



Fuente: DANE.

Según las cifras oficiales del DANE, para el primer trimestre del 2019, el 40% de las mujeres ocupadas en el país trabajaba como trabajadora de cuenta propia, es decir, independiente. Un 39,8% como empleada de un particular, un 7% como empleado doméstico y un 5,7% como trabajadora sin remuneración.

**Gráfica 3. Posición ocupacional de la mujer**



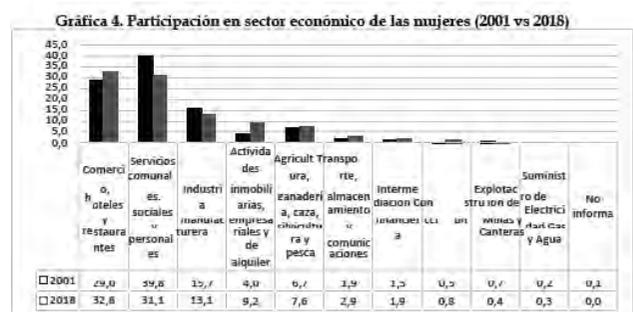
Fuente: DANE

La mujer al entrar al mercado laboral en las últimas dos décadas ha logrado ganar participación

en diferentes ramas de la economía. Respecto al 2001, las mujeres han ganado participación como empleadas particulares, pasando de 31% a 39%, y han ganado participación como trabajadoras por cuenta propia, pasando de 38% a 41% del total ocupadas. De igual manera han perdido participación como empleadas domésticas, pasando de 11% en el 2001 a 7% en el 2018.

Para el 2018, las mujeres ocupadas, el 32% trabaja en el sector “comercio, hoteles y restaurantes”, un 31% en “servicios comunales y sociales”, un 13% en la “industria manufacturera”, un 9% en “actividades inmobiliarias” y un 6% en el sector “agricultura”.

**Gráfica 4. Participación en el sector económico de las mujeres (2001 vs. 2018)**

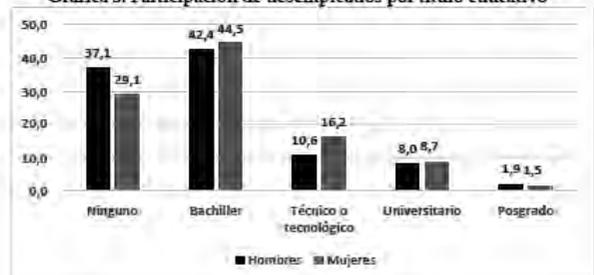


Fuente: DANE

Los salarios son otro factor de desigualdad. Un estudio de la Universidad Jorge Tadeo Lozano para el año 2017 concluyó que las mujeres asalariadas reciben un 7% menos ingresos que los hombres (Tenjo & Bernat, 2018). Sin embargo, los años promedio de educación son mayores en las mujeres. Las mujeres pasaron de 12,1 años de educación en el 2008 a 12,4 años en el 2017; en los hombres, de 10,9 años a 11,2 años.

Según los datos públicos del Departamento Nacional de Estadística, respecto a las mujeres sin empleo, el 44% tiene un título bachiller, mientras que en los hombres es el 42%. El 16% de las mujeres desempleadas tiene título técnico mientras en los hombres desempleados es del 11%. El 9% de las mujeres desempleadas tiene título universitario, mientras en los hombres desempleados es del 8%. En conclusión, aunque la mujer está más preparada académicamente, su demanda laboral es menor.

**Gráfica 5. Participación de desempleados por título educativo**



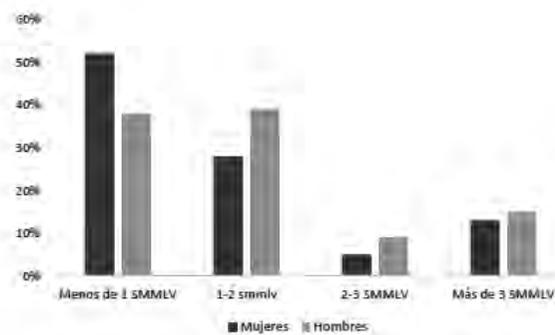
Fuente: DANE

Un estudio realizado por el Gobierno colombiano en el año 2018 determinó que el 58,5% de las mujeres gana menos de un salario mínimo legal vigente, y un 30% gana entre 1 y 2 salarios mínimos legales vigentes. De igual manera que el 88% de las mujeres empleadas en Colombia recibe menos de 1,5 millones de pesos al mes (Perfetti, y otros, 2018). Esto quiere decir que la propensión de la pobreza puede estar en las mujeres, y más aún, si estas son madres cabezas de familia.

Por otro lado, el porcentaje de hombres sin ingresos propios en el periodo 2010-2017 se mantuvo en el 10%, mientras que en las mujeres pasó del 30% al 2010 al 27% en el 2017 (Ávila Moreno, 2018).

En el caso específico de las mujeres cabeza jefes de hogar, para el 2016, el 53% de las mujeres ganaba menos de un salario mínimo, mientras que en los hombres era cercano al 38%. Un 27% de las mujeres gana entre uno y dos salarios mínimos, un 6% entre 3 salarios mínimos legales, y más de 3 salarios mínimos un 12% (Fonseca, 2018). Con este estudio se puede concluir que en salarios superiores a 2 SMLV la brecha es menor en las mujeres y hombres cabeza de hogar; no obstante, donde se presenta la mayor proporción de las mujeres, que es entre 0 y 2 salarios mínimos, los hombres cabeza de hogar tienen mayor participación.

**Gráfica 6. Proporción de personas jefes de hogar por sexo y rango de ingresos laborales 2016**



Fuente: Fonseca, 2018

El rol de la mujer en el hogar es de vital importancia; es por esta razón que las mujeres asalariadas, no asalariadas, como desempleadas, le dedican, a otras actividades, además de su trabajo, más del doble de tiempo de las que le dedican los hombres. Para 2017, las mujeres dedicaban 20,4 horas en actividades desvinculadas a su trabajo, mientras los hombres solo 8,07 horas. Una brecha de 12 horas. La diferencia crece en los no asalariados, en el caso de las mujeres es de 27,4 horas y el de los hombres es de 8,1 horas (Tenjo & Bernat, 2018). Esto nos permite concluir que una mujer asalariada y no asalariada le dedica al hogar 20 horas como mínimo, mientras que los hombres solo 8 horas.

**Tabla 1. Horas promedio semanales dedicadas a actividades fuera del mercado laboral por personas activas en el mercado laboral**

	2008		Brecha	2017		
	Mujer	Hombre		Mujer	Hombre	Brecha
Asalariados	22,15	7,89	14,26	20,46	8,06	12,4
No asalariados	28,96	7,61	21,35	27,46	8,18	19,28
Desempleados	37,99	12,8	25,19	35,52	13,34	22,18

Fuente: Tenjo & Bernat, 2018.

Según la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo, en las parejas jóvenes sin hijos los hombres dedican 4 horas al cuidado y apoyo de personas, y las mujeres 7,4 horas (Fonseca, 2018). Cuando las familias tienen hijos en la etapa inicial, los hombres dedican 5 horas para el cuidado y apoyo de personas, mientras que las mujeres dedican 1,3 horas. En la etapa de expansión las mujeres dedican 9,3 horas diarias y los hombres 5 horas.

**3.2.2. Fecundidad**

La juventud y el embarazo adolescente pueden conllevar a expresiones de desigualdad. Para el primer trimestre del 2019, las mujeres entre 14 a 28 años correspondían al 48% del total de desempleadas; mientras que en los hombres de la misma edad representaban el 46% (DANE, 2018).

En el año 2018 nacieron 637.669 niños. De estos, el 28,8% fueron de madres entre los 20 y 24 años, un 24,1% de madres entre los 25 y 29 años, un 19% entre los 15 y 19 años, un 16% entre 30 y 34 años, y el resto mayores a los 34 años. Esto quiere decir

que el 48% de los niños nacidos en el 2018 fueron de madres menores de los 24 años (DANE, 2018).

**Gráfica 7. Nacidos en 2018 por edad de la madre**



Fuente: DANE

Las madres en Colombia no tienen la educación suficiente para llegar a tener buenos ingresos laborales. Solo el 25% de las mujeres madres en el 2018 tenían educación superior y un 34,4% no había terminado grado 11 de bachillerato. Estas mujeres dependen de otros miembros del hogar para el sostenimiento de sus hijos; de igual manera, si son madres cabeza de familia tendrán que dejar a sus

hijos al cuidado de otras personas y recibir ingresos laborales de acuerdo a su nivel educativo.

Tabla 2. Nacidos 2018 por nivel educativo de la madre

Nivel de educación de la madre	Nacidos	Participación
Preescolar	1.686	0,3
Básica primaria	75.778	11,9
Básica secundaria	142.008	22,3
Media académica o clásica	213.266	33,4
Media técnica	15.846	2,5
Normalista	730	0,1
Técnica profesional	52.648	8,3
Tecnológica	27.583	4,3
Profesional	67.543	10,6
Especialización	6.859	1,1
Maestría	2.058	0,3
Doctorado	112	0,0
Ninguno	7.203	1,1
Sin información	24.349	3,8
Total	637.669	

Fuente: DANE

### 3.3 Sistema de Restablecimiento de Derechos

#### 3.3.1 . Marco legal

La Ley 1098 de 2006, Código de Infancia y Adolescencia, creó el proceso de “Restablecimiento de Derechos”. El sistema de Restablecimiento de Derechos busca devolverles a los niños sus derechos cuando estos fueron vulnerados, y es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar el encargado de hacerlo. Sin embargo, el sistema se ha convertido en los últimos años en un modelo para quitarle los niños, niñas y adolescentes a los padres de familia generando una ruptura parental de niño-padre/madre que puede ocasionar nuevos problemas psicológicos y sociales para las dos partes.

El artículo 22 de la Ley 1098 de 2006 establece que “Los niños, las niñas, adolescentes tienen derecho a tener y crecer en el seno de su familia, a ser acogidos y no ser expulsados de ella. Los niños, las niñas y adolescentes sólo podrán ser separados de la familia cuando esta no garantice las condiciones para la realización y el ejercicio de sus derechos conforme a lo previsto en este código. **En ningún caso la condición económica de la familia podrá dar lugar a la separación**”. Esta última oración es muchas veces vulnerada, dado que madres cabeza de familia por condiciones económicas tienen que incumplir compromisos en el cuidado de sus hijos, y el Bienestar Familiar, en vez de ayudar a la madre a suplir sus necesidades, toma al niño y lo ingresa al sistema de Restablecimiento de Derechos.

El artículo 53 de la Ley 1098 establece 7 pasos para restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes:

1. Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.
2. Retiro inmediato del niño, niña o adolescente de la actividad que amenace o vulnere sus derechos o de las actividades ilícitas en que se pueda encontrar y ubicación en un programa de atención especializada para el restablecimiento del derecho vulnerado.
3. Ubicación inmediata en medio familiar.
4. Ubicación en centros de emergencia para los casos en que no procede la ubicación en los hogares de paso.
5. La adopción.
6. Además de las anteriores, se aplicarán las consagradas en otras disposiciones legales, o cualquier otra que garantice la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.
7. Promover las acciones policivas, administrativas o judiciales a que haya lugar.

De igual manera, la Corte Constitucional, en la Sentencia T-572 de 2009, estableció que respecto de las medidas que han de adoptarse en el marco del Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos, las autoridades administrativas deberán tener en cuenta los siguientes criterios: (i) la existencia de una lógica de ponderación entre cada una de ellas; (ii) la proporcionalidad entre el riesgo o vulneración del derecho y la medida de protección adoptada; (iii) la solidez del material probatorio; (iv) la duración de la medida; y (v) las consecuencias negativas que pueden comportar algunas, en términos de estabilidad emocional y psicológica del niño, niña o adolescente. De igual manera, el punto (V) establecido por la corte se vulnera en el sentido de que el Bienestar Familiar al hacer retiro de niño, niña o adolescente genera consecuencias negativas en la estabilidad del niño sin antes hacer un buen proceso de acompañamiento a la madre. Este proyecto de ley busca que las madres cabezas de hogar tengan un acompañamiento previo cuando se presente una vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, de tal manera que el último paso sea apartar el niño de su madre o quien tenga a cargo la potestad sobre el menor.

Las medidas para el Reintegro del niño a su familia proceden cuando el niño, niña, adolescente y su familia o red vincular de apoyo cuentan con herramientas de generatividad que les permitan superar las situaciones que generaron el ingreso al Proceso Administrativo de Restablecimiento de Derechos (ICBF). De acuerdo con lo establecido en Lineamiento Técnico del Modelo para la atención de los niños, las niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Aprobado mediante Resolución número 1519 de febrero 23 de 2016 Modificado mediante Resolución número 5864 de junio 22 de 2016 Modificado mediante Resolución número 7959 de agosto 10 de 2016 Modificado mediante Resolución número 13367 de diciembre 23 de 2016 Modificado mediante Resolución número 245

En esta fase se encuentran como aspectos básicos que se deben alcanzar:

1) La consolidación de las acciones establecidas de preparación para el egreso con el niño, la niña o adolescente y su familia o red vincular de apoyo.

2) Identificación y articulación de redes de apoyo.

3) Establecimiento de compromisos por parte de la familia o red vincular de apoyo para la garantía de derechos posterior al egreso.

Las situaciones de reintegro se valoran a través de los factores de vulnerabilidad y generatividad, desarrollados en Lineamientos Técnicos para la Inclusión y Atención de Familias<sup>2</sup> y la Guía de las Acciones del Equipo Técnico Interdisciplinario para el Restablecimiento de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>3</sup>.

### 3.3.2. Ingresos al ICBF

Dado que el proceso de Restablecimiento de Derechos nace de la Ley 1096 de 2006, las cifras consolidadas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar están disponibles desde el año 2008. Según el ICBF, existen cerca de 63 tipos de motivos de ingreso por lo que un niño, niña o adolescente ingresa al Proceso de Restablecimiento de Derechos. Estos van desde “Víctimas de Violencia Sexual-Abuso Sexual” hasta “Trata de Personas”.

Desde el 2008 han existido 360.043 niños que han ingresado al ICBF, siendo el 2017 y 2018 donde más casos se presentaron. El número de niños que ingresa al sistema de Restablecimiento de Derechos

ha incrementado constantemente en los últimos años. En el 2018 hubo 45.980 niños que ingresaron al ICBF por el Restablecimiento de Derechos. Esto solo equivale a una caída de menos del 1% respecto al año 2017 (46.339 niños). En promedio, el Bienestar Familiar recibe anualmente 10% más niños, es decir, 3.000 mil casos adicionales por año.

El caso por el que más se dan ingresos es por “Víctima de Violencia Sexual-Abuso Sexual” representando el 28% de los casos (12.945 niños en el 2018). Con un crecimiento anual del 14%. El segundo caso es por “Condiciones Especiales de los Cuidadores” representando un 17% de los casos (con 7.723 niños), manteniendo un crecimiento constante entre 1% y 17% anualmente. Los niños que entran en este rubro corresponden cuando el “cuidador” falta temporalmente o absolutamente en el hogar. Este es el caso de mayor relevancia para este proyecto de ley. Muchas madres cabeza de hogar tienen la necesidad de dejar a sus hijos en su casa solos por un tiempo o con otros cuidadores, mientras ellas trabajaban. El Bienestar Familiar no tiene en cuenta dicha problemática económica y aparta a los niños del hogar. La función final del Bienestar Familiar debe ser el manteamiento de la familia.

El tercer caso es por “Omisión y Negligencia” con una participación del 15% de los casos (7.778 niños). Este presentó un decrecimiento en el último año del 12%. Aun así, el número de niños ha incrementado de manera exponencial, pasando de 161 casos en el 2014 a 6.778 casos en el 2018. El cuarto caso es por “Consumo de sustancias psicoactivas” con una participación del 9,4% (4.306 niños), con un decrecimiento de -3%. El número de casos se ha duplicado desde el 2013 (2.766 niños). El quinto, sexto y séptimo casos corresponden a “Amenaza de Integridad”, “Violencia física” y “Trabajo Infantil” con 3.693, 1.971 y 1.396 casos respectivamente en el 2018. Las dos primeras un crecimiento del 4%, mientras la segunda de -21%. El trabajo infantil ha crecido el 26%.

de enero 20 de 2017 Modificado mediante Resolución número 1262 de marzo 2 de 2017 Modificado mediante Resolución número 7398 de agosto 24 de 2017.

<sup>2</sup> Aprobado mediante Resolución 002366 del 24 de septiembre de 2007.

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.icbf.gov.co/el-instituto/sistema-integrado-de-gestion/guia-del-equipo-tecnico-interdisciplinario-en-el-pard-v3>

**Tabla 3. Niños, Niñas y Adolescentes que ingresan al Sistema de Restablecimiento de Derechos**

MOTIVO DE INGRESO	2017	2018	Total casos (2008-2018)	Participación (%)	Crecimiento (2017-2018)
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>46.339</b>	<b>45.980</b>	<b>360.043</b>	<b>100</b>	<b>-1</b>
Víctima de violencia sexual-abuso sexual	11.332	12.945	61.122	28,2	14,2
Por condiciones especiales de cuidadores	7.705	7.723	62.793	16,8	0,2
Omisión o negligencia	7.677	6.778	26.371	14,7	-11,7
Problemas del consumo de sustancias psicoactivas	4.458	4.306	33.904	9,4	-3,4
Situación de amenaza a la integridad	3.565	3.693	21.443	8,0	3,6
Violencia física	2.489	1.971	8.574	4,3	-20,8
Trabajo infantil	1.110	1.396	7.693	3,0	25,8
Conductas sexuales entre menores de 14 años	995	1.344	5.884	2,9	35,1
Situación de calle	953	947	14.178	2,1	-0,6
Abandono con o sin situación de discapacidad	1.186	901	11.487	2,0	-24,0
Desnutrición	932	816	6.623	1,8	-12,4
Violencia psicológica	573	520	1.968	1,1	-9,2
Víctima de violencia sexual-explotación sexual comercial	286	242	1.614	0,5	-15,4
Convivencia educativa	231	193	3.186	0,4	-16,5
Mujer en gestación o lactancia en riesgo	207	176	2.365	0,4	-15,0

MOTIVO DE INGRESO	2017	2018	Total casos (2008-2018)	Participación (%)	Crecimiento (2017-2018)
Inmigrante	136	172	1.579	0,4	26,5
Extraviado	221	165	3.517	0,4	-25,3
Violencia intrafamiliar	462	156	3.233	0,3	-66,2
Víctima otros delitos	146	148	1.528	0,3	1,4
Hijos de adolescentes en PARD	170	148	529	0,3	-12,9
Hijos de padres que se encuentran privados de la libertad por orden judicial	134	121	691	0,3	-9,7
Consentimiento para adopción del hijo por cónyuge o compañero	94	112	1.048	0,2	19,1
Amenazados contra de su vida por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley	46	84	501	0,2	82,6
Huérfanos a causa de la violencia armada, hijos de padres desaparecidos o secuestrados por acción de los grupos armados organizados al margen de la ley	117	81	916	0,2	30,8
Menor de 14 años en comisión de un delito	150	74	2.116	0,2	-50,7
Consentimiento para adopción.	34	71	1.247	0,2	108,8
Menor de 14 años lactante	81	71	297	0,2	-12,3
Menor de 14 años gestante	116	70	700	0,2	-39,7
Reunificación familiar	71	64	146	0,1	-9,9
Víctima de uso, porte, manipulación o lesión por pólvora	113	60	281	0,1	-46,9
Vulneración a la intimidad	55	58	569	0,1	5,5
Competencia declaratoria adoptabilidad.	42	52	345	0,1	23,8
Amenazados de reclutamiento inminente por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley	17	41	237	0,1	141,2
Violación / asalto sexual	59	40	150	0,1	-32,2
Situación de emergencia	154	37	3.698	0,1	-76,0
Expósito	32	36	483	0,1	12,5
Maltrato	31	35	40.731	0,1	12,9
Consentimiento para adopción por consanguíneo	13	25	399	0,1	92,3
Desplazamiento forzado	26	24	1.331	0,1	-7,7
Víctimas de acto terrorista - atentados - combates - enfrentamientos - hostigamientos	13	23	85	0,1	76,9
Trata de personas - explotación sexual	18	22	75	0,0	22,2
No reclamado en tiempo razonable	18	10	574	0,0	-44,4
Víctima de violencia sexual	4	7	13.073	0,0	75,0
Retención arbitraria	16	6	105	0,0	-62,5
Seguimiento al trabajo adolescente	6	4	110	0,0	-33,3
Víctima de minas antipersonal, municiones sin explotar o artefacto explosivo improvisado	13	3	198	0,0	-76,9
Víctimas de violencia sexual en el marco de conflicto armado	2	3	24	0,0	50,0
Menor de 18 años en situación de discapacidad en comisión de un delito	2	2	47	0,0	0,0
Trata de personas – matrimonio servil		2	5	0,0	
Niños, niñas, adolescentes nacidos como consecuencia del abuso sexual en el marco de conflicto armado.	4	1	17	0,0	-75,0
Hijos e hijas de víctimas directas de trata	5	1	6	0,0	-80,0
Explotación laboral			4.681	0,0	
Vulnerabilidad	2		2.634	0,0	-100,0
Otro			2.208	0,0	
Acoso escolar, matoneo o <i>bullying</i>			475	0,0	
Víctima de ola invernal	15		80	0,0	-100,0
Adoptabilidad	2		77	0,0	-100,0
Reingreso (ingresa por un motivo ya iniciado sin resolver)			54	0,0	
Trata de personas – mendicidad ajena			14	0,0	
Trata de personas – turismo sexual			14	0,0	
Trata de personas – trabajos forzados o prácticas similares a la esclavitud			6	0,0	
Mutilación genital femenina			3	0,0	
Trata de personas – extracción ilegal de órganos			1	0,0	

Fuente: ICBF.

**3.3.3. Medidas iniciales de ingreso**

Existen 17 medidas iniciales que se toman cuando un niño entra al proceso de Restablecimiento de Derechos. Estas medidas parten desde ubicar al niño con otro familiar hasta la adopción. El 40% de los casos se les da ubicación a los niños en la familia de origen o familia extensa (16.277 niños en 2018). Al 11% de los niños que ingresaron se les da ubicación en un Hogar Sustituto (4.987 niños en 2018). Al 7% de los casos se les da atención especializada internado (3.399 niños en 2018), y a un 8% en externado (3.569 niños).

Medidas de prevención o cursos pedagógicos para no apartar al niño del hogar son mínimas como medida inicial. Este proyecto de ley busca fortalecer estas medidas para que la madre cabeza de hogar tenga la oportunidad de fortalecer sus ingresos económicos o cambiar las fallas en su proceso de crianza. Medidas como “Intervención de apoyo” solo se dan al 6% de los niños (2.747 niños). Y medidas de amonestación con “Cursos pedagógicos” al 2,3% de los niños (1.064 niños en 2018). Existen otras medidas como “Hogar de paso”, “Hogar amigo” u “Hogar gestor” que no superan el 2,5% de los niños (1.976 niños en 2018).

**Tabla 4. Medida Inicial tomada para el Restablecimiento de Derechos de niños, niñas y adolescentes**

MOTIVO DE INGRESO	2017	2018	Total casos (2008-2018)	Participación (%)	Crecimiento (2018-2017)
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>46.339</b>	<b>45.980</b>	<b>360.043</b>	<b>100</b>	<b>-1</b>
Sin Información	5.082	4.393	105.336	10	-14
Ub M fliar de origen o familia extensa	16.877	18.277	88.160	40	8
Ub M Fliar Hogar Sustituto	5.748	4.987	41.672	11	-13
Atenc especializ internado	3.791	3.399	32.428	7	-10
Atenc especializ Externado	2.856	3.569	18.913	8	25
Ubicación en Centro de Emergencia	2.875	2.646	18.544	6	-8
Atenc especiali intervención de apoyo	2.051	2.747	11.969	6	34
Cualquiera otra medida que garantice la protección integral de los niños, niñas y adolescentes	1.089	867	10.013	2	-20
Amonestación con asistencia obligatoria a curso pedagógico.	1.765	1.064	9.053	2	-40
Ub M Fliar Hogar Gestor	918	1.029	6.604	2	12
Por Definir	1.975	1.850	5.835	4	-6
Ub M Fliar Hogar de paso	899	872	5.089	2	-3
Atenc especializ semiinternado	161	68	2.369	0	-58
Acciones policivas, administrativas o judiciales	55	27	2.354	0	-51
Ub M Fliar Hogar Amigo	101	75	664	0	-26
Ub At Especializada Casa Hogar	84	102	640	0	21
Adopción	12	8	400	0	-33

Fuente: ICBF.

**3.3.4. Costo económico de niños e impacto fiscal**

Una de las propuestas del proyecto de ley es utilizar los recursos que usa el ICBF por mantener un niño mensualmente en sus institutos para la prevención de la vulneración de sus derechos. Si el Bienestar Familiar llega al hogar para suplir las necesidades de la madre cabeza de hogar, no es necesario apartar al niño. Ese niño equivale a un ahorro mensual para el ICBF que puede ser usado en la prevención de otro niño.

El costo económico de un niño en el Bienestar Familiar depende de la entidad o medida a la que esté sujeto. Aun así, el costo promedio del niño para el ICBF puede estar entre 1’482.556 y 2’000.000 mensuales.

Existen 64 lugares diferentes donde los niños, niñas y adolescentes ingresan al ICBF. De estos,

solo 25 lugares le generan un costo superior a 1 millón de pesos, y 10 generan un valor mayor a 1 millón quinientos mil pesos para 2018.

El costo económico de mayor valor es de los niños que se encuentran en un “Internado-discapacidad mental psicosocial” donde el valor es de 2’201.041, seguido por el que está en un “Centro de atención especializado” 1’923.270, luego por el que está en un “centro de internamiento preventivo” con 1’918.888. En las “casas de protección” el valor del niño es de 1’611.753. En un “Hogar Sustituto Tutor” es de 1’482.556.

El valor de un niño en un “internado-violencia sexual” es de 1’290.994. En el caso de un internado por uso abusivo de sustancias psicoactivas es de 1’327.191. Aun así, los “hogares sustitutos por vulneración”, o “casa hogar por vulneración” el valor es de 992 mil pesos por niños.

**Tabla 5. Costo Económico mensual del Niño por centro de atención (20 primeros)**

DESCRIPCIÓN	Costo del niño por mes (2018)
INTERNADO - DISCAPACIDAD MENTAL PSICOSOCIAL	\$2.201.041,00
CENTRO DE ATENCIÓN ESPECIALIZADO	\$1.923.270,00
CENTRO DE INTERNAMIENTO PREVENTIVO	\$1.918.888,00
CENTRO TRANSITORIO	\$1.788.340,00
CENTRO DE EMERGENCIA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$1.746.019,00
CASA DE PROTECCIÓN	\$1.661.753,00
CENTRO DE EMERGENCIA	\$1.589.753,00
INTERNADO - DISCAPACIDAD MENTAL COGNITIVA	\$1.522.554,00
SEMICERRADO-INTERNADO	\$1.517.273,00
INTERNADO RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$1.517.273,00
HOGAR SUSTITUTO ONG – DISCAPACIDAD	\$1.488.076,00
HOGAR SUSTITUTO TUTOR	\$1.482.556,00
CASA DE ACOGIDA	\$1.476.887,00
CASA HOGAR RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$1.450.649,00
INTERNADO VULNERACIÓN DE 0 A 8 AÑOS	\$1.440.019,00
CASA UNIVERSITARIA	\$1.431.091,00
INTERNADO - GESTANTES Y/O EN PERIODO DE LACTANCIA	\$1.342.670,00
INTERNADO VULNERACIÓN	\$1.327.191,00
INTERNADO – CON CONSUMO PROBLEMÁTICO Y/O ABUSIVO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	\$1.327.191,00
INTERNADO – CON SITUACIÓN DE VIDA EN CALLE	\$1.327.191,00
INTERNADO PREPARACIÓN PARA LA VIDA INDEPENDIENTE	\$1.327.191,00
INTERNADO - VIOLENCIA SEXUAL	\$1.290.994,00
HOGAR SUSTITUTO ICBF – DISCAPACIDAD	\$1.158.839,00
HOGAR SUSTITUTO ONG – VULNERACIÓN	\$1.121.965,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CON DISCAPACIDAD	\$1.043.245,00
CASA HOGAR – VULNERACIÓN	\$992.002,00
CASA HOGAR - MADRES GESTANTES O EN PERIODO DE LACTANCIA	\$992.002,00
DETENCIÓN DOMICILIARIA DÍA	\$881.259,00
HOGAR SUSTITUTO ICBF – VULNERACIÓN	\$863.500,00
SEMICERRADO-EXTERNADO JORNADA COMPLETA	\$860.374,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$860.374,00
EXTERNADO MEDIA JORNADA CON DISCAPACIDAD	\$768.674,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA VULNERACIÓN	\$701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CON ALTA PERMANENCIA EN CALLE	\$701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA CONSUMO HABITUAL DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS	\$701.287,00
EXTERNADO JORNADA COMPLETA EN SITUACIÓN DE TRABAJO INFANTIL	\$701.287,00
DETENCIÓN DOMICILIARIA HOGAR	\$567.205,00
SEMICERRADO-EXTERNADO MEDIA JORNADA	\$507.619,00
EXTERNADO MEDIA JORNADA RESTABLECIMIENTO EN ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	\$507.619,00

Fuente: ICBF.

### 3.3.5. Programas para mujeres cabeza de familia actuales

Las madres cabeza de familia pueden recibir ayudas parciales por parte del Estado que no son integrales ni efectivas en su implementación. Programas como “Familias en Acción” o “Mi casa Ya” están a disponibilidad de las familias más pobres del país; no obstante, su focalización no está dada en las madres cabeza de familia. La única ley creada para las madres cabeza de familia fue la Ley 82 de 1992 que luego fue modificada por la Ley 132 de 2008. En materia educativa, la Ley 82 de 1993 les otorga disposición de libros escolares por parte de establecimientos educativos y un tratamiento preferencial en el acceso al servicio educativo para sus hijos.

En Empleo, el artículo 8 de la Ley 82 de 1993 le da facultades al Gobierno para ofrecer planes y programas para el desarrollo empresarial y para el otorgamiento de empleo. De igual manera, crea

organizaciones sociales para el acceso de vivienda. También se creó un decreto reglamentario de 2005 que estableció una prelación de aspirantes a cargos de empleo de carga administrativa para madres cabeza de familia. Esta ley, aunque generó el concepto legal de “madre cabeza de familia”, no atiende las necesidades actuales para estas mujeres en el país. No existe una ley con propósito específico para ayudar a las madres en el proceso de sostenimiento, educación y protección de los niños.

Por otro lado, el ICBF cuenta con cuatro líneas de prevención: Primera, Atención a la Primera Infancia; segunda, Atención a Familias y Comunidades (Familias con Bienestar para la Paz, Construyendo Juntos Entornos Protectores, Unidades de Apoyo y Sostenimiento de Familias, Territorios Étnicos con Bienestar, Comunidades Rurales); tercera, Atención en Nutrición; y cuarta, Atención a la Niñez y Adolescencia (Generaciones con Bienestar, Prevención del Embarazo en la

Adolescencia, Acciones Masivas de Alto Impacto Social, Construyendo Juntos Entornos Protectores).

### 3.4. Referencias

Ávila Moreno, D. M. (2018). Indicadores de autonomía de las mujeres en Colombia: aproximaciones. *Investigas. Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*, 121-157.

DANE. (2018). *Manual de Conceptos*. Bogotá: Censo Nacional de Población y Vivienda. DANE. (2019). *Resultados Colombia (Total Nacional)*. Bogotá: DANE.

ELCA. (2017). *Una primera mirada a la ELCA 2016*. Bogotá: CEDE.

Fonseca, A. (2018). *Informe de empoderamiento económico de las mujeres en Colombia*.

Bogotá: Gobierno de Colombia.

Perfetti, M., García, A. P., Castañeda, A. M., García, A., Vergara, J., Witte, L., . . . Ana. (2018). *Investigas Estudios innovadores sobre economía, género e indicadores*. Bogotá: DANE.

Tenjo, J., & Bernat, L. F. (2018). Diferencias por género en el mercado laboral colombiano: mitos y realidades. *Universidad Jorge Tadeo Lozano*.

Velásquez, P. (2010). Ser mujer jefa de hogar en Colombia. *IB Revista de Información Básica*, 4.

### 4. Modificaciones al articulado propuesto

Se realizan modificaciones de forma al articulado radicado del proyecto de ley, se reenumeran los artículos. Sin embargo, el texto propuesto es sustancialmente idéntico al radicado, por considerar que la iniciativa es pertinente para solucionar la problemática relacionada, el impacto fiscal es nulo, y las entidades directamente vinculadas con las dispaciones no han manifestado su oposición.

### 5. Proposición

Confundamento en las anteriores consideraciones, haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992 y habida cuenta de la necesidad y conveniencia de la presente iniciativa, solicito a los Honorables Senadores de la Comisión Séptima del Senado de la República debatir y aprobar en primer debate el **Proyecto de ley número 109 de 2019 de Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 7ª de 1979, se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el sistema de información integrado para menores de edad y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,

Cordialmente,

H.S. HONORIO HENRIQUEZ PINEDO  
COORDINADOR PONENTE

H.S. LAURA ÉSTER FORTICH  
PONENTE

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 109 DE 2019 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 7ª de 1979, se crea el programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el Sistema de Información Integrado para Menores de Edad y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

### Artículo 1°. Fortalecimiento de la familia.

Adiciónese el numeral 22 al artículo 21 de la Ley 7ª de 1979, el cual quedará así:

**22.** El ICBF se constituye como la entidad de defensa de la familia colombiana. Será su aliado en la protección de los derechos de los niños. Trabaja con la familia para prevenir la desnutrición, el maltrato, la violencia sexual, las adicciones, la deserción escolar, el abandono de los menores, entre otros. Para este propósito, el ICBF tendrá entre otras las siguientes facultades:

1. Atendiendo la prelación que otorga la constitución de los derechos de los niños, el ICBF garantizará la protección de sus derechos. Para este propósito establecerá procesos para identificar familias vulnerables para prevenir eventuales violaciones de los derechos de los menores y podrá incluir familias en los programas sociales que oferte el Gobierno nacional para la efectiva protección de los derechos de los menores.
2. Diseñará y ofertará programas de formación y fortalecimiento de las habilidades parentales tales como nutrición y educación para la crianza de menores, que podrán ser condición y complemento para que las familias mantengan otros programas de la oferta estatal.

## CAPÍTULO I

### Mujeres Cabeza de Familia

**Artículo 2°.** Adiciónese el artículo 21A al Capítulo II del Título IV de la Ley 7ª de 1979, el cual quedará así:

**Artículo 21A.** El ICBF tendrá la responsabilidad de coadyuvar para que las mujeres cabeza de familia puedan criar adecuadamente a sus hijos, garantizándoles de manera oportuna lo necesario para hacerlo.

**Artículo 3°.** Créese el Programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el cual suministrará una oferta estatal que responda a sus necesidades y les permita garantizar el bienestar de su familia. Para este propósito dispondrá las siguientes herramientas:

1. El ICBF deberá incorporar a las mujeres cabeza de familia en procesos de formación, capacitación, microcrédito, emprendimiento, ofertados por el Estado.
2. En todos los casos, el ICBF deberá ofertar lo necesario para que las mujeres cabeza de

familia puedan ejercer su jornada laboral sin afectar a los menores, incluyendo ofertas de cuidado de menores nocturno, diurno y con flexibilidad horaria según las necesidades de las mujeres cabeza de familia.

3. Las familias que requieran una especial asistencia serán vinculadas a programas estatales que garanticen su estabilidad, atendiendo los criterios de vulnerabilidad y riesgo de violación de los derechos de los niños.

**Artículo 4°.** El ICBF dispondrá de una base de datos donde figuren mujeres cabeza de familia que están buscando empleo. Esta base estará abierta a consulta por empresas o empleadores. El Gobierno reglamentará el tratamiento de los datos personales y el alcance de la publicidad de los mismos. El Estado cuando provea empleos o contratos consultará esta lista y elegirá sobre esta de manera preferente.

## CAPÍTULO II

### Sistema de Información Integrado de Menores

**Artículo 5°.** Adiciónese el artículo 11A al Título II de la Ley 7ª de 1979, el cual quedará así:

**Artículo 11A.** Créese el Sistema de Información Integrado de Menores de Edad de alertas tempranas para las eventuales vulneraciones de sus derechos, el cual estará a cargo del ICBF, el Ministerio TIC, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud. Este sistema servirá para hacer seguimiento del estado físico, emocional, académico y buen cuidado de los menores, entre otros.

Estará diseñado para generar alertas que permitan la oportuna intervención de las entidades estatales para prevenir la lesión de los derechos de los menores. Así, entre otros, alertará riesgos de desnutrición, de violencia física o emocional, enfermedades crónicas existentes o riesgos de salud, vacunación, talla, peso, escolaridad, rendimiento académico.

En todos los casos, la información sobre violencia de cualquier tipo sobre o de los miembros de su núcleo familiar, así como quienes convivan con el menor hará parte integral de la ficha de cada menor.

**Artículo 6°.** Adiciónese el artículo 11B al Título II de la Ley 7ª de 1979, el cual quedará así:

**Artículo 11B.** Estarán obligados a reportar información en tiempo real: los colegios o establecimientos educativos, los médicos, las Instituciones Prestadoras de Salud Públicas o privadas de todos los niveles de complejidad, los defensores de menores, las comisarías de familia, la fiscalía general, las alcaldías, el ICBF, entre otros.

**Artículo 7°.** Adiciónese el artículo 11C al Título II de la Ley 7ª de 1979, el cual quedará así:

**Artículo 11C.** Los padres tendrán el deber de empadronar a sus hijos dejando al menos la siguiente información del menor: nombre completo, documento de identidad, fecha de nacimiento, nombre de los padres, dirección o indicaciones para

identificar plenamente la vivienda, teléfono, email, nombre e identificación de la persona que vive con los niños, lugar de residencia, nombre de hermanos con documento de identidad, colegio, entre otros.

**Artículo 8°.** Adiciónese el artículo 11D al Título II de la Ley 7ª de 1979, el cual quedará así:

**Artículo 11D.** El ICBF consultará el Sistema de Información Integrado de Menores de edad, para identificar los menores y las familias en riesgo. Las alertas tempranas podrán justificar la inclusión de la familia en programas sociales del Estado que busque prevenir que el menor entre en un proceso de Restablecimiento de Derechos, o para en caso necesario iniciar los procesos de restablecimiento de derechos.

**Artículo 9°.** Adiciónese el artículo 11E al Título II de la Ley 7ª de 1979, el cual quedará así:

**Artículo 11E.** El Gobierno nacional en un plazo no mayor a seis (6) meses reglamentará todo este sistema de información y empadronamiento, y lo pondrá en funcionamiento en un plazo no mayor a tres (3) meses desde la expedición del decreto.

## CAPÍTULO III

### Protección de mujeres cabeza de familia

**Artículo 10.** Adiciónese el numeral 23 al artículo 21 de la Ley 7ª de 1979, el cual quedará así:

**23.** El ICBF se constituye como la entidad de defensa de las mujeres. Para este propósito el ICBF tendrá entre otras las siguientes facultades:

1. Privilegiará que los recursos que se entregan a las familias por programas estatales sean entregados a las mujeres.
2. Diseñará con los ministerios programas de crédito o financiación para mujeres con el fin de que puedan adquirir electrodomésticos o demás elementos tecnológicos de uso dentro del hogar que les liberen tiempo, y dispondrá lo necesario para que las mujeres puedan retomar o avanzar en su educación, vida laboral o el cuidado de sus hijos.
3. Generará con otros ministerios incentivos para las empresas o emprendimientos que vinculen mujeres que después de haber tenido hijos desean retomar sus estudios o su vida laboral.

**Artículo 11.** El Gobierno, mediante decreto, regulará los incentivos tributarios, fiscales o de cualquier tipo para las empresas que creen herramientas que mejoren las condiciones de sus empleadas mujeres en: a) Teletrabajo, b) Salas de lactancia, c) Guardería para los niños.

**Artículo 12.** Las mujeres víctimas de abuso físico, psicológico o sexual deberán contar con la atención y la prioritaria asignación de empleo o programas estatales que garanticen que pueda dejar el cónyuge o compañero que la maltrata, y contar con los medios para hacerse cargo de los menores de ese hogar, y de sí misma. De igual manera, el

ICBF asesorará a la mujer víctima en el proceso de alimentos.

**Artículo 13.** El Gobierno nacional reglamentará los mecanismos de compensación entre el valor de los alimentos ordenados por la autoridad competente y el tiempo de cuidado al menor. Asimismo, el Gobierno nacional podrá crear otras acciones o medidas compensatorias.

**Parágrafo 1°.** Las anteriores medidas se adoptarán en los casos en que el padre del menor no haya perdido la patria potestad de este, no tenga antecedentes penales ni de violencia contra el menor y no esté sujeto de procesos de interdicción. Asimismo, cuando la autoridad competente realice, en un plazo no mayor a quince (15) días un examen psicológico al padre, el cual garantice la idoneidad de este para el cuidado del menor.

**Artículo 14. Vigencia.** Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Artículo 14. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.  
Cordialmente,  
H.S. HONORIO HENRIQUEZ PINEDO  
COORDINADOR - PONENTE  
H.S. LAURA ESTER FORTICH  
PONENTE

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los ocho (08) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019)

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

**Número del Proyecto de ley: número 109 de 2019 Senado.**

**Título del proyecto:** *por la cual se modifica parcialmente la Ley 7ª de 1979, se crea el Programa “Estado Contigo” para mujeres cabeza de familia, el sistema de información integrado para menores de edad 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 COMISIÓN SÉPTIMA

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2019 SENADO**

*por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario.*

Honorable Senador  
FABIÁN GERARDO CASTILLO SUÁREZ  
Presidente Comisión Séptima  
Senado de la República  
Ciudad.

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, y con fundamento en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 144 de 2019 Senado, *por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario.*

La presente ponencia se desarrollará en los siguientes términos:

1. Antecedentes en el trámite legislativo del proyecto.
2. Objeto del proyecto de ley.
3. Justificación
4. Pliego de modificaciones
5. Proposición

Cordialmente,

Cordialmente,  
H.S. HONORIO HENRIQUEZ PINEDO  
PONENTE UNICO

**1. ANTECEDENTES EN EL TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO**

El objeto de ley bajo estudio ya ha sido radicado en dos oportunidades en el interior del Senado de la República. En primera instancia, la Senadora María del Rosario Guerra presentó la primera iniciativa en esta línea, el 20 de julio de 2015, bajo el número 01, y se aprobó en Comisión Séptima, el 17 de noviembre de 2015 con 12 votos a favor y 1 en contra. Sin embargo, el proyecto fue archivado el 20 de junio de 2017, en espera de segundo debate en el interior de la Plenaria de Senado.

Cuando el Proyecto de ley número 01 de 2015 hizo tránsito a la plenaria del Senado, se designó una subcomisión accidental en la que se escucharon los planteamientos del Ministerio de Vivienda y, con base en los aportes de estas discusiones, la autora del proyecto radicó nuevamente la iniciativa.

En consecuencia, la iniciativa volvió a ser presentada al Congreso de la República el 26 de julio de 2017 por la Senadora María del Rosario Guerra y fue aprobada por unanimidad de los presentes en Comisión Séptima de Senado, el 13 de diciembre de 2017. No obstante, la iniciativa fue archivada por tránsito de legislatura, el 20 de junio de 2019, nuevamente, por no haber surtido segundo debate en el interior de la Plenaria de Senado.

En esta oportunidad se insiste en la radicación del proyecto, con algunas modificaciones de carácter sustancial que, en últimas, permitirán que el trámite de su aprobación en el legislativo sea más expedito.

## 2. OBJETO

El Proyecto de ley número 144 de 2019 Senado, *“Por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario”*, tiene por objeto proveer un marco de calidad habitacional para las viviendas de interés social y de interés prioritario, con el que debe contar todo proyecto de vivienda.

## 3. JUSTIFICACIÓN

En 2017, 1.6 millones de hogares carecían de vivienda rural (51,6%), de los cuales 95.744 (3,1%) necesitaban vivienda nueva; y 1,50 millones (48,5%) requerían mejoramiento de vivienda (DANE, 2017b).

Respecto a estos últimos, el 53% registró carencias en acueducto; el 39,8%, en servicio de sanitario; el 21,6%, en estructura de pisos; el 14,8%, en cocina; y el 15,7% reportó hacinamiento mitigable.

El déficit de vivienda urbana en 2017 afectó a 1,68 millones de hogares (15%), de los cuales 586.850 (5,2%) requieren vivienda nueva y 1.095.594 (9,8%) mejoramiento. (DANE-GEIH, 2017). De los 1.095.594 hogares urbanos estimados con déficit cualitativo, el 52,2% tienen deficiencias de alcantarillado; el 27,2%, de hacinamiento mitigable; el 24,9% de cocina; el 14,4%, de acueducto; y el 8,2%, de pisos (DANE-GEIH, 2017).

En cuanto al entorno de la vivienda, también se encuentra que este presenta deficiencias cualitativas, especialmente relacionadas con condiciones de riesgo. En efecto, el 28% de la población se encuentra en áreas susceptibles de inundación; el 31%, en áreas propensas a remoción en masa; y el 87%, en zonas de amenaza sísmica alta e intermedia (Cortés, 2017).

Con la expedición de la Constitución de 1991, se estableció que todos los colombianos tendrían derecho a una vivienda digna. En esta línea, la Ley 3ª de 1991 reorientó la política nacional, de acuerdo con las tendencias internacionales, hacia un esquema de subsidios basado en mecanismos de mercado.

Es preocupante que en el país no existe una ley que defina los parámetros mínimos que deben cumplir los constructores de Vivienda de Interés Social (VIS) y Vivienda de Interés Prioritario (VIP). Hasta el año 2017, los lineamientos se dictaban por unas guías técnicas sobre la construcción de

viviendas, que se incorporaban de acuerdo con cada proyecto y, en 2017, a través del Decreto 583 se establecieron algunas características básicas para este tipo de vivienda. Sin embargo, este decreto es de un rango jurídico menor que el de la ley que se pretende promulgar a través de esta iniciativa, y no abarca condiciones de calidad habitacional y sostenibilidad.

En consecuencia, es necesario establecer una ley que provea un marco jurídico específico a los parámetros de calidad habitacional para las viviendas de interés social y de interés prioritario.

Frente a la calidad de las viviendas, es importante revisar proyectos como Proyecto Metro 136 – Usme, Altos de la Sabana (Sincelejo), Dios y Pueblo (Corozal, Sucre) donde la ciudadanía denuncia: hacinamiento en las viviendas, construcciones con asbesto, dificultad de las personas con discapacidad para acceder a las viviendas asignadas, ausencia de zonas verdes y de áreas de esparcimiento, como se relaciona a continuación:

### Proyecto METRO 136 – USME

Escasa iluminación del conjunto residencial. La zona no cuenta con centros educativos cercanos y es de difícil acceso al transporte público, ya que sólo existe una ruta de Transmilenio con una frecuencia de 60 minutos. El Colegio más cercano (Eduardo Umaña Mendoza) queda a 2,6 km a pie. No existen rutas de bus y los estudiantes caminan 40 minutos hasta el colegio. Este proyecto está construido a orillas del río Tunjuelito, en una colina.

PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Metro 136 – USME (Bogotá D.C.)



El conjunto cuenta con 15 torres que tienen entre 4 y 6 pisos y no existe acceso para personas en situación de discapacidad. La urbanización cuenta con sólo una rampa para acceso vehicular.



PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Metro 136 – USME (Bogotá D.C.)



Ausencia de espacios de esparcimiento para niños y ancianos.



**Altos de la Sabana (Sincelejo)**

Altos de la Sabana se encuentra a las afueras de Sincelejo. No cuenta con accesos para personas con discapacidad ni dispone de parques ni zonas verdes cerca del proyecto. Sincelejo no tiene sistema de transporte masivo, el medio más usado es la mototaxi con un costo de \$1.500 por trayecto. El hospital regional de Sincelejo y la clínica Santa María quedan a 50 minutos a pie.



PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Altos de la Sabana (Sincelejo)



A pesar de que debe existir un acceso a patio con ventilación directa, en la urbanización no se encontró ningún espacio con dichas características.

**Dios y Pueblo (Corozal, Sucre)**

Este proyecto, además de no contar con zonas de esparcimiento ni colegios ni hospitales cerca, está construido con materiales que no son recomendables para la salud.

PROBLEMAS CON EL DISEÑO ARQUITECTÓNICO: Dios y Pueblo (Corozal, Sucre)

Las viviendas construidas cuentan con las siguientes características arquitectónicas y estructurales:

Viviendas	407 unidades
Pisos	Uno (1)
Muros	Sistema constructivo avanzado Durapanel – pañetados
Cubierta	Asbesto cemento y soporte en madera
Estructura de cimentación	Vigas de cimentación en concreto reforzado y placa monolítica con malla electrosoldada.



Algunos de los techos construidos con ASBESTO: material que fue restringido en Colombia (Ley 436 de 1998). El manejo de este material puede producir asbestosis, mesotelioma, cáncer de pulmón, fibrosis y placas pleurales.

Teniendo en cuenta, como lo relaciona la Senadora autora que la Corte Constitucional en la Sentencia 359 de 2013 facultó al legislador para regular estableciendo espacios mínimos, en los siguientes términos:

*“Ha de regularse por el legislador y promoverse por el ejecutivo, al demandar un claro desarrollo legal previo[...]. **Involucra provisionar espacios mínimos, calidad de construcción, acceso a servicios públicos, áreas de recreación, vías de acceso y ambientes adecuados para la convivencia de las personas,** al tiempo que la administración debe generar sistemas de financiación que permitan su adquisición acorde con el ingreso de la población, propendiendo por una oferta idónea y con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad en los cuales aparezca un déficit de este servicio, correspondiendo cumplir una serie de requisitos para ser beneficiarios de un subsidio.”*

**Garantizar espacios para actividades de recreación, deporte y con zonas verdes para esparcimiento**

- 60% de los niños en situación de pobreza, no cuentan con zonas verdes para esparcimiento.
- OMS fijó entre 10 y 15 m<sup>2</sup> de zonas verdes por habitante como el óptimo. En Colombia el indicador promedio en ciudades es de 3.3 m<sup>2</sup>. Cifra actualizada 2017: 3,93 m<sup>2</sup>, esto quiere decir desde el 2010 hasta el 2017 los espacios públicos por habitantes solamente crecieron 0.63 m<sup>2</sup>

**Ventajas:**

1. Mejora la salud y el bienestar, Anima a las personas a realizar actividades deportivas.
2. Reduce el impacto del cambio climático.
3. Aumenta la seguridad y disminuye el temor a la delincuencia.
4. Los espacios públicos permiten que la vida en familia se concrete y la vida comunitaria también.

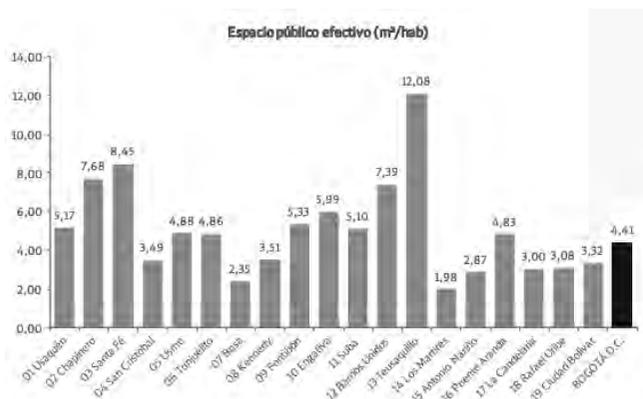
**Actualidad:**

Según el reporte técnico de indicadores de espacio público del 2018, realizado por la defensoría del espacio público, encontró que las localidades de Barrios Unidos, Puente Aranda, Antonio Nariño y Candelaria no presentan procesos de recibo de espacio público.

**Espacio Público Efectivo:**

En cuanto al Espacio Público Efectivo, Bogotá se encuentra muy por debajo del estándar establecido en el Decreto 1077 de 2015 de 15 m<sup>2</sup>/hab., ya que solo llega al 4,41 m<sup>2</sup>/hab. Bajo el Decreto 1077 de 2015 se encuentra que el espacio público efectivo que están compuesto por parques, plazas, plazoletas y zonas verdes. Adicionalmente, este indicador refleja la relación de espacio para las actividades recreo-deportivas en la ciudad y la población. Al

igual, el gráfico y estudio demuestran que ninguna de las localidades cumple con 15 m<sup>2</sup>/hab.

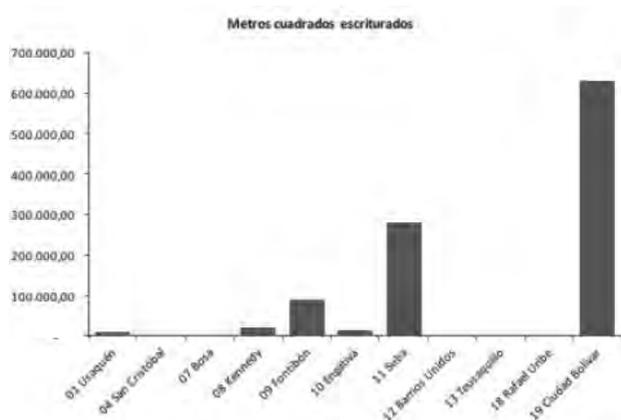


Fuente: DADEP, 2017.

**Espacio Público Incorporado:**

El espacio público incorporado corresponde a aquellas zonas que los urbanizadores deben entregar al Distrito como espacio público de acuerdo con las normas vigentes establecidas.

Las localidades que presentan un menor número de metros incorporados se encuentran Puente Aranda con 3.600 m<sup>2</sup> y Kennedy con 3.757 m<sup>2</sup>, por debajo del promedio, indicando que no existe un control sobre los espacios públicos entregados al distrito. Esto conlleva tener un desbalance en los metros cuadrados escriturados, que se evidencia en el siguiente gráfico.



Fuente: DADEP, 2017.

**Comentarios de otras Asociaciones:**

**Banco de Desarrollo de América Latina:**

“Las acciones que mejoran la equidad social en la ciudad son aquellas que buscan mejorar los espacios públicos para el disfrute de todos y ayudan a la convivencia entre sus ciudadanos”.

**Coldeportes:**

“No es posible detallar el déficit que en materia de espacio público existe en nuestras ciudades y municipios, ya que no contamos con suficiente información actualizada que provea una línea de base, tanto cuantitativa como cualitativa que permita identificar con el rigor necesario esta necesidad sobre todo el territorio nacional”.

**Equipamiento y Servicios Públicos**

**Principios básicos Naciones Unidas**

- a) Alimentos esenciales, agua potable y saneamiento;
- b) alojamiento básico y vivienda;
- c) vestimenta apropiada;
- d) servicios médicos esenciales;
- e) fuentes de sustento;

La ubicación de la vivienda también es esencial para asegurar el acceso de los niños a guarderías, escuelas, atención sanitaria y otros servicios. Si los asentamientos están lejos de las escuelas, o si no hay transporte o es demasiado caro, resulta difícil que los niños reciban educación o atención sanitaria.

**Discapacidad:**

La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establece en el artículo 9 que los Estados adopten medidas para identificar y eliminar obstáculos y barreras de acceso, especialmente en relación con la vivienda.

**Definición Accesibilidad a Equipamentos**

La accesibilidad hace referencia a la distancia física, la cantidad de tiempo utilizado y el costo en el que incurren diferentes tipos de clientes desplazándose desde su lugar de residencia hasta un punto en el que se encuentra una unidad de servicio dada (Guillespie y Marten, 1978).

**Estándares Internacionales de accesibilidad a centros públicos de salud.**

Ciudad - País	Distancia
Sudáfrica	2,5 km
New Orleans, USA	1, 1,5 y 2 km
Illinois, USA	2,5 km
Florida, USA	0,8 y 2,5 km
Inglaterra	1 km
Bandar Abbas, Irán	1 y 3 km

**Las distancias en Colombia a centros públicos de salud**

1. Altos de la Sabana a Hospital regional de Sincelejo: 3,9 km
2. VIS Y VIP en Barranquilla, distancia media al Centro de Salud Los Caminos: 3,5 km y 5,4 km
3. VIS Y VIP en Barranquilla, distancia media al Centro de Salud Los Pasos: 4,9 km y 6,6 km
4. VIS Y VIP en Soledad, distancia media al centro de salud: 5,5 km

Fuente: Banco de la República, agosto 2015

**4. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTOS RADICADO	TEXTOS PROPUESTOS PRIMER DEBATE Comisión Séptima Senado	Observaciones
<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es establecer parámetros de calidad habitacional para las viviendas de interés social y de interés prioritario.</p>	<p><b>Artículo 1°. Objeto.</b> El objeto de la presente ley es establecer parámetros de calidad habitacional para las viviendas de interés social y de interés prioritario.</p>	<p>Sin modificaciones</p>
<p><b>Artículo 2°. Condiciones de calidad habitacional.</b> Para el desarrollo de todo proyecto de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), la nación, el ente territorial y el contratista o ejecutor del proyecto deberán garantizar la incorporación, desde la estructuración del proyecto hasta la entrega de la unidad habitacional, de los siguientes estándares mínimos de calidad habitacional, dentro del ámbito de sus competencias.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contar con la licencia de construcción y urbanización conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997 y demás que la desarrollen.</li> <li>2. Contar con una ubicación segura, por lo cual las entidades deberán abstenerse de construir viviendas de interés social y de interés social prioritario en zonas que presenten o puedan presentar amenazas, riesgos naturales, o condiciones de insalubridad, de conformidad con la Ley 388 de 1997 o las demás normas que la reglamenten, la modifiquen, adicionen o sustituyan.</li> <li>3. El Gobierno nacional debe reglamentar el área mínima privada de los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria teniendo en cuenta la ruralidad de los municipios y el tamaño promedio de los hogares.</li> <li>4. Garantizar construcción con materiales que no afecten el medio ambiente o la salud de acuerdo con la normatividad expedida por los Ministerios de Ambiente y de Salud, según corresponda.</li> <li>5. Garantizar el acceso a los servicios públicos domiciliarios de conformidad con la Ley 142 de 1992 y las demás que la desarrollen.</li> <li>6. Garantizar espacios para actividades de recreación y deporte. Las áreas de estos espacios deben ser proporcionales al número de viviendas construidas en el respectivo proyecto.</li> <li>7. Garantizar que en el procedimiento de selección de viviendas se tome en consideración si hay personas con discapacidad que ameriten una ubicación especial. Igualmente asegurar la movilidad de las</li> </ol>	<p><b>Artículo 2°. Condiciones de calidad habitacional.</b> Para el desarrollo de todo proyecto de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), la nación, el ente territorial y el contratista o ejecutor del proyecto deberán garantizar la incorporación, desde la estructuración del proyecto hasta la entrega de la unidad habitacional, de los siguientes estándares mínimos de calidad habitacional, dentro del ámbito de sus competencias.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Contar con la licencia de construcción y urbanización conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997 y demás que la desarrollen.</li> <li>2. Contar con una ubicación segura, por lo cual las entidades deberán abstenerse de construir viviendas de interés social y de interés social prioritario en zonas que presenten o puedan presentar amenazas, riesgos naturales, o condiciones de insalubridad, de conformidad con la Ley 388 de 1997 o las demás normas que la reglamenten, la modifiquen, adicionen o sustituyan.</li> <li>3. El Gobierno nacional debe reglamentar el área mínima privada de los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria teniendo en cuenta la ruralidad de los municipios y el tamaño promedio de los hogares.</li> <li>4. Garantizar construcción con materiales que no afecten el medio ambiente o la salud de acuerdo con la normatividad expedida por los Ministerios de Ambiente y de Salud, según corresponda.</li> <li>5. Garantizar el acceso a <u>todos</u> los servicios públicos domiciliarios de conformidad con la Ley 142 de 1992 y las demás que la desarrollen, <u>donde exista factibilidad técnica de los mismos.</u></li> <li>6. Garantizar espacios para actividades de recreación y deporte. Las áreas de estos espacios deben ser proporcionales al número de viviendas construidas en el respectivo proyecto.</li> <li>7. Garantizar que en el procedimiento de selección de viviendas se tome en consideración si hay personas con discapacidad que ameriten una ubicación especial. Igualmente asegurar la movilidad de las</li> </ol>	<p>Se modifica el numeral 5, adaptándose a todos los servicios públicos domiciliarios y exigiendo sustentos técnicos donde se requiere presentar factibilidad técnica.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE Comisión Séptima Senado	Observaciones
<p>personas con discapacidad en todas las áreas de acceso y comunes, de conformidad con la normatividad vigente.</p> <p>8. Preservar el patrimonio si lo hubiera y/o el entorno cultural y arquitectónico de cada región del país, tanto en el diseño como en la calidad de los materiales de las viviendas.</p> <p>9. Promover acciones que permitan la convivencia y seguridad de los residentes y su entorno.</p> <p>10. Tendrá especial protección el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), como patrimonio mundial declarado por la Unesco mediante la Decisión 35 COM 8B.43, emitida durante la sesión 35 del Comité de Patrimonio Mundial. Para ello se deben utilizar diseños y materiales acorde con el entorno.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el ICBF, Coldeportes y las demás entidades del orden nacional deben articularse para asegurar el equipamiento del espacio público y servicios sociales como colegios, zonas verdes, espacios deportivos y de salud que requiere el proyecto, y su financiamiento con participación pública y privada.</p>	<p>personas con discapacidad en todas las áreas de acceso y comunes, de conformidad con la normatividad vigente.</p> <p>8. Preservar el patrimonio si lo hubiera y/o el entorno cultural y arquitectónico de cada región del país, tanto en el diseño como en la calidad de los materiales de las viviendas.</p> <p>9. Promover acciones que permitan la convivencia y seguridad de los residentes y su entorno.</p> <p>10. Tendrá especial protección el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), como patrimonio mundial declarado por la Unesco mediante la Decisión 35 COM 8B.43, emitida durante la sesión 35 del Comité de Patrimonio Mundial. Para ello se deben utilizar diseños y materiales acorde con el entorno.</p> <p><b>Parágrafo.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el ICBF, Coldeportes y las demás entidades del orden nacional deben articularse para asegurar el equipamiento del espacio público y servicios sociales como colegios, zonas verdes, espacios deportivos y de salud que requiere el proyecto, y su financiamiento con participación pública y privada.</p>	
<p><b>Artículo 4°. Condiciones de sostenibilidad.</b> Para el desarrollo de todo proyecto de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), la nación, el ente territorial y el contratista o ejecutor del proyecto deberán garantizar la incorporación, desde la estructuración del proyecto hasta la entrega de la unidad habitacional, de los siguientes requisitos de sostenibilidad, dentro del ámbito de sus competencias.</p> <p><b>1. Acompañamiento social.</b> Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), podrán ser destinados a actividades relacionadas con el acompañamiento social en materia de seguridad, convivencia, cumplimiento de derechos y deberes de los beneficiarios y sostenibilidad económica de las familias, cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes en los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los programas desarrollados por el Gobierno nacional. Lo anterior, con independencia del rubro presupuestal donde se hayan</p>	<p><b>Artículo 4°.-3° Condiciones de sostenibilidad.</b> Para el desarrollo de todo proyecto de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), la nación, el ente territorial y el contratista o ejecutor del proyecto deberán garantizar la incorporación, desde la estructuración del proyecto hasta la entrega de la unidad habitacional, de los siguientes requisitos de sostenibilidad, dentro del ámbito de sus competencias.</p> <p><b>1. Acompañamiento social.</b> Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), podrán ser destinados a actividades relacionadas con el acompañamiento social en materia de seguridad, convivencia, cumplimiento de derechos y deberes de los beneficiarios y sostenibilidad económica de las familias, cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes en los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los programas desarrollados por el Gobierno nacional. Lo anterior, con independencia del rubro presupuestal donde se hayan</p>	<p>Se modifica la numeración del articulado. Se renumera como artículo 3 en el texto para primer debate. Teniendo en cuenta la omisión que hubo en el texto radicado.</p> <p>Se adiciona el numeral quinto, sobre accesibilidad a servicios públicos domiciliarios.</p>

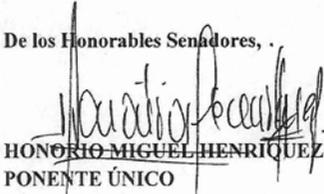
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE Comisión Séptima Senado	Observaciones
<p>apropiado originalmente, así como todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea fideicomitente al igual que sus rendimientos financieros. Fonvivienda, mediante acto administrativo, determinará la cuantía de los recursos antes mencionados que pueden ser destinados a esos propósitos.</p> <p><b>2. Contaminación:</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social, establecerán centros de recolección de basuras que cuenten con zonas diferenciales para: Orgánicos, reciclables, no reciclables y desechos tecnológicos.</p> <p><b>3. Vertimiento y saneamiento:</b> El prestador del servicio de alcantarillado, deberá dar cumplimiento a la norma de vertimiento vigente y contar con el respectivo permiso de vertimiento o con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.</p> <p><b>4. Convivencia.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento para la Prosperidad Social trabajarán armónicamente para contribuir y facilitar la convivencia entre los habitantes de los proyectos de vivienda.</p>	<p>apropiado originalmente, así como todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea fideicomitente al igual que sus rendimientos financieros. Fonvivienda, mediante acto administrativo, determinará la cuantía de los recursos antes mencionados que pueden ser destinados a esos propósitos.</p> <p><b>2. Contaminación:</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social, establecerán centros de recolección de basuras que cuenten con zonas diferenciales para: Orgánicos, reciclables, no reciclables y desechos tecnológicos.</p> <p><b>3. Vertimiento y saneamiento:</b> El prestador del servicio de alcantarillado, deberá dar cumplimiento a la norma de vertimiento vigente y contar con el respectivo permiso de vertimiento o con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.</p> <p><b>4. Convivencia.</b> El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento para la Prosperidad Social trabajarán armónicamente para contribuir y facilitar la convivencia entre los habitantes de los proyectos de vivienda.</p>	
<p><b>Artículo 5°.</b> Sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley, no podrán ser entregados los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritaria. Cuando se evidencie un posible incumplimiento, se aplicará el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 sin perjuicio de la aplicación de las garantías de cumplimiento y demás pólizas. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces, dentro del informe anual presentado al Congreso de la República explicará el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad habitacional que tienen los proyectos financiados y cofinanciados.</p>	<p><b>Artículo-5° 4°.</b> Sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley, no podrán ser entregados los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritaria. Cuando se evidencie un posible incumplimiento, se aplicará el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 sin perjuicio de la aplicación de las garantías de cumplimiento y demás pólizas. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces, dentro del informe anual presentado al Congreso de la República explicará el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad habitacional que tienen los proyectos financiados y cofinanciados.</p>	<p>Se reenumera el artículo, pasa de ser el 5 al 4, en consideración al cambio en el artículo anterior.</p>
<p><b>Artículo 6°.</b> <i>Competencias y facultades.</i> El Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará aquellos aspectos adicionales sobre los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario para el adecuado cumplimiento de esta ley.</p>	<p><b>Artículo 6°:</b> <i>5° Competencias y facultades.</i> El Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará aquellos aspectos adicionales sobre los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario para el adecuado cumplimiento de esta ley.</p>	<p>Se reenumera el artículo, pasa de ser el 6 al 5, en consideración al cambio en el artículo 3°.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE Comisión Séptima Senado	Observaciones
<b>Artículo 7°. Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	<b>Artículo 7°. 6° Vigencia y derogatorias.</b> La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.	Se reenumera el artículo, pasa de ser el 6 al 5, en consideración al cambio en el artículo 3°.

## 5. PROPOSICIÓN

Por las razones expuestas, en consideración al artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, solicito a los Honorables Senadores, de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, aprobar en Primer Debate el **Proyecto de ley número 144 de 2019 Senado, por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario.**

De los Honorables Senadores,

De los Honorables Senadores, .  
  
 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
 PONENTE ÚNICO

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2019 SENADO

*por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objeto.** El objeto de la presente ley es establecer parámetros de calidad habitacional para las viviendas de interés social y de interés prioritario.

**Artículo 2°. Condiciones de calidad habitacional.** Para el desarrollo de todo proyecto de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), la nación, el ente territorial y el contratista o ejecutor del proyecto deberán garantizar la incorporación, desde la estructuración del proyecto hasta la entrega de la unidad habitacional, de los siguientes estándares mínimos de calidad habitacional, dentro del ámbito de sus competencias.

1. Contar con la licencia de construcción y urbanización conforme a lo establecido en la Ley 388 de 1997 y demás que la desarrollen.
2. Contar con una ubicación segura, por lo cual las entidades deberán abstenerse de construir viviendas de interés social y de interés social prioritario en zonas que presenten o puedan presentar amenazas, riesgos naturales, o condiciones de insalubridad, de conformidad con la Ley 388 de 1997 o las demás normas que la reglamenten, la modifiquen, adicionen o sustituyan.
3. El Gobierno nacional debe reglamentar el área mínima privada de los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria teniendo en cuenta la ruralidad de los municipios y el tamaño promedio de los hogares.
4. Garantizar construcción con materiales que no afecten el medio ambiente o la salud de acuerdo con la normatividad expedida por los Ministerios de Ambiente y de Salud, según corresponda.
5. Garantizar el acceso a todos los servicios públicos domiciliarios de conformidad con la Ley 142 de 1992 y las demás que la desarrollen, donde exista factibilidad técnica de los mismos.
6. Garantizar espacios para actividades de recreación y deporte. Las áreas de estos espacios deben ser proporcionales al número de viviendas construidas en el respectivo proyecto.
7. Garantizar que en el procedimiento de selección de viviendas se tome en consideración si hay personas con discapacidad que ameriten una ubicación especial. Igualmente asegurar la movilidad de las personas con discapacidad en todas las áreas de acceso y comunes, de conformidad con la normatividad vigente.
8. Preservar el patrimonio si lo hubiera y/o el entorno cultural y arquitectónico de cada región del país, tanto en el diseño como en la calidad de los materiales de las viviendas.

9. Promover acciones que permitan la convivencia y seguridad de los residentes y su entorno.
10. Tendrá especial protección el Paisaje Cultural Cafetero de Colombia (PCCC), como patrimonio mundial declarado por la Unesco mediante la Decisión 35 COM 8B.43, emitida durante la sesión 35 del Comité de Patrimonio Mundial. Para ello se deben utilizar diseños y materiales acorde con el entorno.

**Parágrafo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Salud, el ICBF, Coldeportes y las demás entidades del orden nacional deben articularse para asegurar el equipamiento del espacio público y servicios sociales como colegios, zonas verdes, espacios deportivos y de salud que requiere el proyecto, y su financiamiento con participación pública y privada.

**Artículo 3°. Condiciones de sostenibilidad.** Para el desarrollo de todo proyecto de Vivienda de Interés Social (VIS) y de Vivienda de Interés Prioritario (VIP), la nación, el ente territorial y el contratista o ejecutor del proyecto deberán garantizar la incorporación, desde la estructuración del proyecto hasta la entrega de la unidad habitacional, de los siguientes requisitos de sostenibilidad, dentro del ámbito de sus competencias.

1. **Acompañamiento social.** Los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), podrán ser destinados a actividades relacionadas con el acompañamiento social en materia de seguridad, convivencia, cumplimiento de derechos y deberes de los beneficiarios y sostenibilidad económica de las familias, cuidado de las unidades privadas y las áreas comunes en los proyectos de vivienda de interés social y prioritaria que se ejecuten en el marco de los programas desarrollados por el Gobierno nacional. Lo anterior, con independencia del rubro presupuestal donde se hayan apropiado originalmente, así como todos los recursos transferidos a los patrimonios autónomos en los cuales dicha entidad sea fideicomitente al igual que sus rendimientos financieros. Fonvivienda, mediante acto administrativo, determinará la cuantía de los recursos antes mencionados que pueden ser destinados a esos propósitos.
2. **Contaminación.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en coordinación con el Departamento para la Prosperidad Social, establecerán centros de recolección de basuras que cuenten con zonas diferenciales para:

Orgánicos, reciclables, no reciclables y desechos tecnológicos.

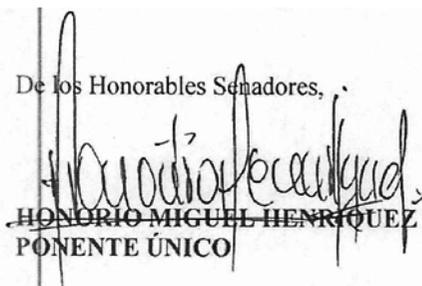
3. **Vertimiento y saneamiento.** El prestador del servicio de alcantarillado, deberá dar cumplimiento a la norma de vertimiento vigente y contar con el respectivo permiso de vertimiento o con el Plan de Saneamiento y Manejo de Vertimientos (PSMV), o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.
4. **Convivencia.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Departamento para la Prosperidad Social trabajarán armónicamente para contribuir y facilitar la convivencia entre los habitantes de los proyectos de vivienda.

**Artículo 4°.** Sin el cumplimiento de los requisitos exigidos por la presente ley, no podrán ser entregados los proyectos de vivienda de interés social y de interés prioritaria. Cuando se evidencie un posible incumplimiento, se aplicará el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011 sin perjuicio de la aplicación de las garantías de cumplimiento y demás pólizas. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, o quien haga sus veces, dentro del informe anual presentado al Congreso de la República explicará el cumplimiento de los estándares mínimos de calidad habitacional que tienen los proyectos financiados y cofinanciados.

**Artículo 5°. Competencias y facultades.** El Gobierno nacional dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará aquellos aspectos adicionales sobre los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario para el adecuado cumplimiento de esta ley.

**Artículo 6°. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Senadores,

De los Honorables Senadores,  
  
 HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO  
 PONENTE ÚNICO

LA COMISIÓN SÉPTIMA  
 CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL  
 HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., a los seis (6) del mes de noviembre del año dos mil diecinueve (2019)

En la presente fecha se autoriza la publicación en Gaceta del Congreso de la República, Informe de Ponencia para Primer Debate, Pliego de Modificaciones y Texto Propuesto para Primer Debate.

**Número del Proyecto de ley: número 144 de 2019 Senado.**

**Título del proyecto:** *por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario.*

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 COMISIÓN SÉPTIMA

**CONTENIDO**

Gaceta número 1159 - viernes, 29 de noviembre de 2019

**SENADO DE LA REPÚBLICA**

**PONENCIAS**

**Págs.**

Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 106 de 2019 Senado, por medio del cual se establece la obligación de instalar cambiadores de pañales en baños de hombres y baños familiares en establecimientos abiertos al público....	1
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 109 de 2019 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 7ª de 1979, se crea el Programa Estado Contigo.....	7
Informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley número 144 de 2019 Senado, por la cual se reglamentan los estándares de calidad y habitabilidad en la vivienda de interés social y de interés prioritario.....	18

