



**MinTrabajo**  
República de Colombia

Prosperidad  
para todos

1385

1000000 - 190 698  
Bogotá, D.C. 25 SEP 2013

Doctor  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Congreso de la República  
Carrera 7 No. 8-68  
Bogotá D.C.

Asunto: Radicado 185146 - Respuesta Proposición No.032 aditiva a la Proposición No.003 de julio 31 de 2013 presentada por la H. Representante Gloria Stella Díaz Ortiz

Respetado Secretario General:

En atención a su oficio, radicado internamente bajo el número del asunto, doy respuesta al cuestionario que corresponde a la Proposición No.032 aditiva a la Proposición No.003 de julio 31 de 2013 'Cuestionario para analizar y evaluar el grado de compromiso y cumplimiento del Gobierno Nacional frente a lo ordenado por la Corte Constitucional a través de la Sentencia T-628 de 2012 a favor de las Madres Comunitarias del país y de lo ordenado por el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012', de la siguiente manera:

1. ¿Desde qué fecha las madres comunitarias que se postularon al subsidio reglamentado por el Decreto 605 de 2013, podrán acceder al mismo?

**RESPUESTA:** Es preciso considerar que conforme lo dispone el artículo 4° del Decreto 605 de 2013, la selección para el acceso al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad por parte de las personas que han dejado de ser madres comunitarias se adelanta a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entidad que ha realizado las gestiones pertinentes para que las personas beneficiarias se postulen.

Como resultado de la primera convocatoria adelantada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se solicitó al administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad Pensional el ingreso al programa de 39 personas que dejaron de ser madres comunitarias, mediante comunicación 3-2013-0600916-NAC del 6 de septiembre de 2013. Estas personas recibirán el subsidio correspondiente a los meses de septiembre y octubre en el mes de noviembre, de acuerdo con los periodos de pago establecidos para los beneficiarios de esta subcuenta, conforme lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 5° de Decreto 605 de 2013.

Los beneficios por reconocer a las personas que se sigan postulando se determinarán de acuerdo con la fecha en la cual el ICBF solicite el reconocimiento, en los mismos periodos y condiciones que se aplican a los beneficiarios de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, conforme lo determinó el Decreto 605 de 2013.

pág. 1

Carrera 14 No. 99 - 33  
PBX: 4893900 - 4893100  
Bogotá - Colombia  
[www.mintrabajo.gov.co](http://www.mintrabajo.gov.co)



2. Desde la óptica del Ministerio de Trabajo, ¿qué garantías debe dar el ICBF a las madres comunitarias que trabajaron en sus programas por más de 20 años, que no pudieron cotizar lo suficiente y tienen la edad de pensión?

**RESPUESTA:**

El programa de madres comunitarias parte de la base de la obligación de asistir y proteger a los niños y niñas para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos es compartida entre el Estado, la familia y la sociedad, según el artículo 44 de la Constitución Política, y al respecto el Decreto 1340 de 1995, en sus artículos 3º y 4º, señala:

*“ARTÍCULO 3o. El funcionamiento y desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, será ejecutado directamente por la comunidad a través de Asociaciones de Padres de Familia o de otras organizaciones comunitarias.”*

*ARTÍCULO 4o. La vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de “Hogares de Bienestar”, mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen.”*

Luego, la normalidad y en especial el artículo 4 del Decreto 1340 de 1995, excluye la relación laboral entre las madres comunitarias y las asociaciones o entidades que participan del Programa. Tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, “el ICBF establece los criterios, parámetros y procedimientos técnicos y administrativos que permiten la organización y funcionamiento del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar; éste no es el empleador de las madres comunitarias; por tal razón no existe contrato laboral ni ninguna otra clase de relación laboral entre las actoras y el ICBF, sino una relación contractual de origen civil entre la madre comunitaria y la Asociación de Padres de Familia con la cual colabora.”

3. ¿Qué pasa con las madres comunitarias que renunciaron antes de junio 16 de 2011 pero trabajaron más de 20 años para el ICBF y tienen más de 55 años de edad?

**RESPUESTA:** Para atender lo consultado es necesario hacer referencia al marco normativo que establece los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia dirigidos a personas que dejaron de ser madres comunitarias. Sobre el particular, el artículo 164 de la Ley 1450 de 2011 dispone:

*“Tendrán acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que tratará la Ley 797 de 2003 las personas que dejan de ser madres comunitarias y no reúnan los requisitos para acceder a la pensión, ni sean beneficiarias del programa de asignación de beneficios económicos periódicos (BEPS) del régimen subsidiado en pensiones y por tanto cumplan con las condiciones para acceder a la misma. (...)”* (Subrayado fuera de texto).



En cumplimiento de lo citado, al reglamentarse el subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional en el Capítulo II del Decreto 605 de 2013, se determinó lo siguiente:

*"Artículo 2°. Subsidio del Fondo de Solidaridad Pensional. Tendrán acceso al subsidio otorgado por la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, el cual será complementado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las personas que dejaron de ser madres comunitarias a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1450 de 2011 y no reúnan los requisitos para tener una pensión ni sean beneficiarias del Servicio Social Complementario de los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)." (Subrayado fuera de texto).*

Por lo anterior, las personas que dejaron de ser madres comunitarias con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, es decir antes del 16 de junio de 2011, podrán acceder a los beneficios de la Subcuenta de Subsistencia de acuerdo con lo previsto en el Decreto 4943 de 2009, es decir sin el complemento asignado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de que trata el artículo 5° del Decreto 605 de 2013.

**4. Desde el Ministerio del Trabajo ¿qué garantías debe dar el ICBF para garantizar la continuidad de las madres comunitarias a partir de 2014?**

**RESPUESTA:** Al respecto la Ley 1607 de 2012, por medio de la cual se expiden normas en materia tributaria, en su artículo 36 señala:

"Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas. La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes".

El ICBF es la entidad competente para definir las condiciones del desarrollo del programa. Al Ministerio del Trabajo le corresponde acompañar en lo pertinente tal ejecución, en particular en cuanto a que le apliquen las disposiciones en materia de seguridad social.

190 698



**MinTrabajo**  
República de Colombia

**Prosperidad  
para todos**

1 3 8 5

5. Desde el Ministerio del Trabajo, ¿cuáles son las garantías laborales que debió otorgar el ICBF ante el trabajo?

**RESPUESTA:**

La naturaleza jurídica de la relación entre las madres comunitarias y las entidades o personas que participan en el Programa, se encuentra regulada por el artículo 4 del Decreto 1340 de 1995 que aclara que su vinculación "constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones y organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen".

Por otra parte, el derecho de acceder a las prestaciones de la seguridad social se realiza en las condiciones especiales que define el ordenamiento jurídico y que se detallan en el siguiente punto.

6. ¿Qué garantías dará el Gobierno Nacional a través del Ministerio del Trabajo a las cientos de madres comunitarias que tienen más de 55 años de edad, más de 10 años de trabajo que presentan enfermedades degenerativas, de alto costo o crónicas?

**RESPUESTA:** La incorporación en el Sistema de Seguridad Social Integral de las madres comunitarias no se realiza en calidad de trabajador dependiente, se asimila a la propia de trabajadores independientes con criterios de especialidad y bajo garantías que se encuentran consagradas en la Ley 509 de 1999, la Ley 1023 de 2006, la Ley 1187 de 2008 y la Ley 1450 de 2011, así:

a. MADRES COMUNITARIAS Y EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL

En lo que respecta a salud, las madres comunitarias tienen un régimen establecido por la Ley 509 de 1999, la Ley 1023 de 2006 y la Ley 1187 de 2008, el cual es diferente al de los trabajadores independientes, quienes asumen la totalidad del aporte.

Al respecto las madres comunitarias del programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se afilian con su grupo familiar al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se hace acreedoras a todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del mismo.

De acuerdo al artículo 2º de la Ley 1023 de 2006 "Las madres comunitarias cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (...) Las Organizaciones Administradoras del Programa Hogares de Bienestar recaudarán las sumas citadas, mediante la retención y giro del porcentaje descrito, a la Entidad Promotora de Salud, EPS, escogida por la Madre Comunitaria, dentro de la oportunidad prevista por la Ley para el pago de las cotizaciones".

Según el Acuerdo 18 de 2000 del ICBF, "los padres de familia o los responsables del cuidado de los niños que asistan a los Hogares Comunitarios de Bienestar, deben pagar una cuota mensual de participación por

pág. 4



cada niño equivalente hasta el 57.7% del salario diario mínimo legal vigente, para los Hogares de 0-7 años o menores de 2 años, cualquiera sea su forma de atención y el 45.5% del salario diario mínimo legal vigente por familia en los Hogares FAMI (...). La cuota será recaudada en los primeros diez (10) días de cada mes, por la entidad contratista, quien cancelará directamente a la EPS a la cual se encuentra afiliada la madre comunitaria y su núcleo familiar, el valor de los respectivos aportes y el saldo se lo entregará a la madre comunitaria antes del día quince (15) de cada mes. Ni la madre comunitaria, ni la entidad contratista podrán fijar cuotas extraordinarias, ni de mayor cuantía o valor, a la señalada en el presente Acuerdo. La cuota de participación recaudada contribuye a sufragar los costos de la vinculación de la madre comunitaria y su grupo familiar al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

El Estado contribuye a la financiación del aporte de las madres comunitarias al régimen contributivo de salud en la forma prevista en los artículos 3 y 4 de la Ley 509 de 1999. Estos señalan que "el Sistema General de Seguridad social en Salud reconocerá a las EPS escogidas por las beneficiarias, los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación del Régimen Contributivo, transfiriendo los recursos necesarios de la subcuenta de solidaridad a la subcuenta de compensación en los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación subsidiada" (artículo 3).

Ahora bien, "la diferencia que resulte entre las Unidades de Pago por Capitación -UPC, subsidiadas, no cubierta con los aportes de las Madres Comunitarias a que hace referencia el artículo 2º de esta ley y con las transferencias previstas por el artículo 3º de la misma, será satisfecha con el porcentaje que sea necesario, de los rendimientos producidos por el Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga-, para lo cual, se autoriza al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, ordenar el giro a la subcuenta de compensación, de los valores correspondientes" (artículo 4). Enseguida se prevé que "en todo caso con recursos provenientes de los asignados en el Plan Nacional de Desarrollo para el régimen subsidiado se garantizará la sostenibilidad de este régimen especial" (párrafo 1, artículo 4).

#### b. MADRES COMUNITARIAS Y EL SISTEMA GENERAL PENSIONES

En pensiones, el régimen de las madres comunitarias también es distinto del aplicado a los trabajadores independientes, quienes asumen la totalidad de aporte.

El artículo 2º de la ley 1187 de 2008 indica que "el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio como tales". El artículo 6 de la ley 509 de 1999 fija el monto del subsidio en el "ochenta por ciento (80%) del total de la cotización para pensión" y estipula su duración "por el término en que la Madre Comunitaria ejerza esta actividad".

Además, el ya mencionado artículo 2 de la Ley 1187 de 2008 prescribe que "El Gobierno Nacional garantizará la priorización al acceso de las Madres Comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido".



c. **MADRES COMUNITARIAS Y EL SISTEMA GENERAL DE RIESGOS LABORALES**

En lo relativo al Sistema de Riesgos Laborales, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 previó que "se les reconocerá un incremento que, como trabajadoras independientes, les permita en forma voluntaria afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales" y el Decreto 4079 de 2011 prescribe que las madres o padres comunitarios se afilian a riesgos laborales como trabajadores independientes y cotizan conforme a las sumas que efectivamente reciban las Madres Comunitarias por concepto de la bonificación prevista por los reglamentos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sin que en ningún caso, la base de cotización pueda ser inferior al salario mínimo mensual legal vigente, estando protegidas en riesgos laborales y con el derecho a las prestaciones asistenciales y económicas del régimen general, conforme lo que ordenan el Decreto 1295 de 1994, la Ley 776 de 2002 y la Ley 1562 de 2012.

d. **MADRES COMUNITARIAS Y EL SUBSIDIO FAMILIAR**

La Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2011, abrió la posibilidad de que las madres comunitarias se afiliaran a las Cajas de Compensación Familiar de manera voluntaria. Además, se prevé que para el año 2014 se realice la vinculación de esta población con el apoyo del ICBF.

Mediante el Decreto 0126 del 31 de enero de 2013, se establecen las condiciones en las cuales los hogares afiliados a las Cajas de Compensación Familiar, que tengan por cabeza de hogar una madre comunitaria vinculada a los programas Famis y Madres Sustitutas, podrán acceder de manera preferente al subsidio de vivienda de Interés Social urbano en las modalidades de adquisición de vivienda nueva o usada, o construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda y mejoramiento para vivienda saludable, siempre y cuando cumplan con lo establecido en el artículo 33 del Decreto 2190 de 2009.

Cordialmente,

**RAFAEL PARDO RUEDA**  
Ministro del Trabajo

Vo.Bo. Juan Carlos Cortés González   
Viceministro de Empleo y Pensiones

Revisión: Diana Arenas  
Elaboró: Olga Lucía C. (Preguntas 1 y 3), Carlos Ayala (Preguntas 1-6)