



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402404401

Fecha: 09-12-2022

Página 1 de 6

Bogotá D.C.,

Doctor  
**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**  
Comisión Séptima Constitucional  
Cámara de Representantes  
Carrera 7ª N° 8 – 68  
Bogotá D.C.

**ASUNTO:** Concepto sobre el **PL 028/22 (C)** *“por medio [de la] cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de hogares comunitarios de bienestar y se dictan otras disposiciones”*.

Cordial saludo,

Teniendo en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir debate en esa Corporación, con fundamento en texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 1037 de 2022, se emite concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Lo anterior, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, de conformidad con el siguiente orden:

## 1. CONTENIDO

El proyecto se compone de tres (3) artículos, orientándose a establecer que los contratos de las madres comunitarias sean laborales y a término indefinido. Sobre el particular existe concepto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), en el que se solicita mayor justificación y análisis de impacto fiscal<sup>1</sup>.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Aspectos generales

---

<sup>1</sup> CONGRESO DE LA REPÚBLICA, Gaceta N° 1218 de 2022, pp. 3-6.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402404401

Fecha: 09-12-2022

Página 2 de 6

Para el caso de los problemas mentales y algunas enfermedades crónicas no transmisibles, y teniendo en cuenta la dimensión de Seguridad Alimentaria y Nutricional, los determinantes estructurales están asociados a la dimensión de los medios económicos y, en consecuencia, a los ejes de disponibilidad y acceso, mientras que los determinantes intermedios se relacionan con las dimensiones de calidad de vida: consumo y aprovechamiento biológico.

Algunos de los hechos estresores que han vivido los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y que han llevado a exacerbar los problemas y trastornos mentales, los ha descrito UNICEF (2021) de la siguiente manera:

- Desescolarización. Para millones de niños y adolescentes en Colombia, la escuela es lo único que los separa entre el hambre y la comida, entre la violencia y un lugar seguro; entre la tristeza y la recreación, y el encuentro con pares.
- Falta de alimentos y recursos básicos, incluyendo agua - energía.
- Falta de información clara sobre el Covid-19, la atención en salud, las rutas de apoyo y el ejercicio de los derechos humanos (libertades fundamentales versus protección) y la vida en sociedad.
- Falta de recursos para seguir protocolos: tapabocas, desinfectantes, jabones.
- Violencia en el hogar: entre padres, en su contra, entre otros habitantes de la casa.
- Viviendas con hacinamiento, poca ventilación, humedad, convivencia con fumadores, estufas de leña al interior de las casas.
- Mínimos espacios para el juego y la recreación.
- Exceso o mínimo acceso a nuevas tecnologías.
- Algunos de los hechos estresores post cuarentena y durante la pandemia.
- Adaptación a la 'nueva normalidad'.
- Situación financiera de los padres o cuidadores.
- Duelos por pérdidas humanas cercanas: familia, amigos, vecinos.
- Culpa, dolor, miedo, por no haber participado de manera tan activa en las medidas de cuidado solicitadas.
- Miedo del contacto con los otros.
- Falta de información clara sobre el ejercicio de los derechos en el contexto de la pandemia: atención en salud, rutas de apoyo, seguridad alimentaria, entre otros.
- Dificultad para expresar emociones y para que estas sean contenidas por los cuidadores principales, los cuales, a menudo, también presentan manifestaciones emocionales adaptativas (p.12).

Varios estudios han demostrado la relación entre la incidencia de enfermedades mentales en niños y la salud mental de sus cuidadores (Arroyo et al., 2017), incluso a nivel local se ha ligado la depresión en cuidadores con el funcionamiento cognitivo y con síntomas



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402404401

Fecha: 09-12-2022

Página 3 de 6

comportamentales en niños, niñas y adolescentes (Agudelo-Hernández et al., 2021; Delgado-Reyes y Agudelo-Hernández, 2022). En estas poblaciones de estudio, también se ha determinado que las condiciones socioeconómicas deficientes a nivel familiar, son un factor de riesgo que pueden alterar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, por lo que la salud mental de los cuidadores y la situación socioeconómica familiar no se pueden tomar aisladas. La situación socioeconómica no solo hace referencia a los ingresos; sino a todas las condiciones en las que vive y al contexto socio cultural en el que se desenvuelve (Reiss et al., 2019).

Cada uno de estos determinantes interactúa de forma que influyen, diferencialmente, sobre el estado nutricional de grupos poblacionales lo cual ha señalado la evidencia como: nivel de conocimientos de la madre, salud mental de la madre, estímulo para realizar actividades deportivas, conocimientos sobre deporte y salud, horario de trabajo de los padres, tiempos de actividad y ocio familiar, preferencias y patrones de actividad de los padres, uso familiar de medios audiovisuales, representación social de la salud mental y profesionales en psicología y psiquiatría, vínculos familiares y estilos de crianza.

Estos puntos incluyen un nexo directo con el empleo de los cuidadores principales. Sobre el particular, Guapacha-Montoya et al (2022), expresan:

[...] Varios estudios han demostrado la relación entre la incidencia de enfermedades mentales en niños y la salud mental de sus madres, incluso a nivel local se ha relacionado la depresión materna con el funcionamiento cognitivo y con síntomas comportamentales en niños, niñas y adolescentes.

En estas poblaciones de estudio, también se ha determinado que las condiciones socioeconómicas deficientes a nivel familiar, son un factor de riesgo que pueden alterar la salud mental de los niños, niñas y adolescentes, por lo que la salud mental de los cuidadores y la situación socioeconómica familiar no se pueden tomar aisladas. La situación socioeconómica no solo hace referencia a los ingresos; sino a todas las condiciones en las que vive y al contexto socio cultural en el que se desenvuelve [...].

Estos autores realizaron un reciente estudio en población colombiana, en un escenario post-pandémico, donde se encontró una asociación estadísticamente significativa entre depresión en cuidadores, dificultades en la experiencia de crianza y desempleo, con los síntomas psiquiátricos en la niñez y la juventud, además de una cantidad importante de capacidades en cuidadores, con un desempleo del 55%, pese a que las cuidadoras principales contaban con un promedio de 2,3 capacidades. Al indagar de qué forma se sentirían más apoyados en la experiencia de crianza, se encuentra que el 65,61% menciona que de forma económica; 14,45% en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes; el resto mencionó que no requería ningún tipo de apoyo adicional. El 55,34% reportó no contar con un empleo en los últimos seis meses (Guapacha-Montoya et al., 2022).



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402404401

Fecha: 09-12-2022

Página 4 de 6

Los modelos explicativos de las personas que padecen trastornos mentales comunes se han descrito en varios estudios, en todos los cuales se han citado la falta de un empleo continuo y los problemas socioeconómicos como uno de los factores más importantes que causan angustia emocional (Fang et al., 2021) e importantes dificultades para un desarrollo neurológico y psicológico óptimo.

## 2.2. *El carácter de la relación de vinculación de las madres comunitarias*

Estos criterios dan realce al rol que despliegan las madres comunitarias y su labor de cuidado que se ha desarrollado a través del programa de hogares comunitarios<sup>2</sup>, uno de cuyos debates ha sido su forma de vinculación, la existencia de un contrato realidad y el reconocimiento de salarios, prestaciones y aportes parafiscales.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho:

[...] En conclusión, tanto el legislador como la jurisprudencia constitucional, de forma gradual y progresiva, han implementado mecanismos encaminados a la protección efectiva de las garantías de las personas que realizan la labor de madre o padre comunitario del ICBF. Tanto así que desde el 1 de febrero de 2014, su contratación laboral está regulada por el Decreto 289 de 2014, lo cual sin duda alguna es un avance importante que pretende la salvaguarda iusfundamental de los derechos de todas las madres o padres comunitarios de Colombia [...]³.

En la salvamento a la sentencia SU-224 de 1998 se puntualizó lo siguiente:

[...] Específicamente, era de esperar que, ante la arbitrariedad puesta de presente en los hechos materia de proceso, habría de resolver la Corte si el vínculo creado entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar o las comunidades que en su nombre instauran y sostienen tales hogares, por una parte, y las madres comunitarias, por la otra, es únicamente de naturaleza civil, con puros efectos de índole contractual entre partes iguales, o si, por el contrario, se trata de una verdadera relación laboral, con todas las consecuencias que ella apareja.

Prefirió la Corporación eludir todo examen material del problema, remitiendo su dictamen a los argumentos del juez de instancia y a lo dicho en sentencia anterior de una sala de revisión, sin profundizar en elementos tales como la continuada subordinación y dependencia de las madres comunitarias, su obligación de cumplir horario, su necesaria presencia en el hogar correspondiente, el sometimiento a instrucciones sobre el funcionamiento de aquél, la insistencia de una ínfima remuneración periódica inferior al salario mínimo legal, la prestación efectiva, cierta, constante y

<sup>2</sup> Cfr. Decreto 1340 de 1995, "por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar", compilado en el Decreto 1084 de 2015, "por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación", y Decreto 2019 de 1989, "por el cual se reglamenta el parágrafo 2° del artículo primero de la Ley número 89 del 29 de diciembre de 1988" [Derogado].

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. T-480 de 2016, M.P. Alberto Rojas Ríos.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402404401

Fecha: 09-12-2022

Página 5 de 6

además exclusiva de un servicio personal, elementos todos ellos que, si se hubiese aplicado un criterio de prevalencia del Derecho sustancial, deberían haber llevado, en sana lógica y en desarrollo de la doctrina sentada por la Corte en otros casos (v.gr., en el de los maestros), a concluir que en realidad está de por medio el trabajo de un importante número de mujeres colombianas claramente discriminadas en relación con los demás trabajadores, y que inclusive -dado el nivel de sus únicos ingresos- ven comprometido su mínimo vital [...] <sup>4</sup>.

### 2.3. Comentarios al articulado

Sobre la iniciativa que ahora nos ocupa, resulta conducente realizar el siguiente análisis:

Proyecto de Ley	Comentario
<b>Epígrafe:</b> "Por medio del cual se establecen lineamientos para garantizar la atención integral del desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas al cuidado de las madres comunitarias del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y se dictan otras disposiciones"	El Epígrafe da claridad sobre el proyecto de ley.
<b>Artículo 1º. Objeto.</b> La presente ley tiene como objeto establecer la obligatoriedad que los contratos laborales suscritos entre las madres comunitarias y las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar se realicen a término indefinido, con el fin de garantizar la estabilidad y atención integral de los niños y niñas de primera infancia vinculados al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.	Como único comentario, cabe agregar que dentro de las competencias asignadas como Ministerio no está la asociada con la regulación de contratos laborales o cualquier tipo de vinculación de los trabajadores. Sin embargo, si se reconoce que esta estabilidad laboral aporta a la salud mental de los cuidadores y de las personas que reciben cuidados.
<b>Artículo 2º. Contrato laboral de las madres comunitarias a término indefinido.</b> Los contratos de trabajo entre Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, o la entidad que haga sus veces, y las madres comunitarias al cuidado de la atención integral de la primera infancia, serán a término indefinido.  <b>Parágrafo 1.</b> Se designa al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como la entidad responsable de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo previamente dispuesto.	Según las atribuciones especificadas con antelación, como Ministerio de Salud y Protección Social, no se tienen comentarios.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, sent. SU-224 de 1998, M.P. Hernando Herrera Vergara. Salvaron el voto los magistrados Carlos Gaviria, José Hernández y Alejandro Martínez.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202211402404401

Fecha: 09-12-2022

Página 6 de 6

### 3. CONCLUSIÓN

Por las razones expuestas, este concepto enfatiza en hallazgos señalados por la evidencia científica, que indican que los factores asociados con el bienestar de las familias, mejoran la experiencia de crianza y, con esta, el desarrollo infantil, incluida la salud mental.

Desde el punto de vista de salud pública, la propuesta se estima viable pues, formaliza la relación de las madres comunitarias y evoluciona en su protección. En Colombia existen orientaciones de política pública que apuntan a la garantía de la atención integral en salud de los niños y niñas de la primera infancia, entre otros, la Guía operativa para la valoración de la calidad y humanización de las atenciones de protección específica y detección temprana a mujeres gestantes, niños y niñas, la Ruta Integral de Atención para la población materno perinatal, la Política Nacional de Salud Mental, la Resolución 3100 de 2019 y el Plan Nacional de Mejoramiento de la Calidad en Salud (2016-2021).

Como consideración especial está la importancia de la construcción de mecanismos que impacten de forma positiva en los determinantes sociales de la salud mental, particularmente en niños, niñas y adolescentes. Por ende, a pesar que se cuenten con diferentes instrumentos normativos y en política pública, se divisa en el proyecto elementos que fortalecen lo que actualmente rige en el Estado colombiano, de ahí que su curso devendría conveniente y necesario de acuerdo con los aspectos que se han venido desarrollando.

En estos términos, se presenta la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa de la referencia. Frene a su contenido, es relevante contar con los pronunciamientos que a bien tengan expedir los sectores de Trabajo y de Hacienda y Crédito Público por comprender ámbitos de su competencia.

Atentamente,

**DIANA CAROLINA CORCHO MEJÍA**  
Ministra de Salud y Protección Social

Aprobó:  
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios,  
Dirección Jurídica.