

# Finance, Markets and Valuation

## La dignificación laboral de las madres sustitutas en Colombia

### Dignity labor of the surrogate mothers in Colombia

Javier Estel Monsalve Calderón<sup>1</sup>, Lizeth Paola Cortina Candanoza<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Abogado, Magister en Derecho, Bucaramanga, Colombia. Email: javierestel@hotmail.com

<sup>2</sup>Abogada, Especialista en gestión Pública e instituciones administrativas, Magister en derecho público para la gestión administrativa, docente Universidad Pontificia Bolivariana, Bucaramanga, Colombia. Email: Lizeth.cortina@upb.edu.co

JEL: L84; J7

---

#### Resumen

Esta investigación busca indagar de qué manera el Estado colombiano puede dignificar las condiciones laborales y de seguridad social de las madres sustitutas equiparándolas con los derechos asignados en dicha materia a las madres comunitarias a lo largo de la prestación de sus servicios al cuidado de la niñez desamparada del país. Se emplea una metodología cualitativa de tipo explicativo dado que se busca indagar porqué el legislador colombiano da un tratamiento diferencial a las madres comunitarias de las sustitutas, aunque realizan actividades similares con la población de menores bajo la tutela del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF.

*Palabras clave:* Hogar Sustituto, Madre sustituta, Madre comunitaria, Niñez, Derechos laborales, Dignificación.

---

#### Abstract

This investigation pretends to search how the Colombian state can dignify the Labor conditions and the social security of the surrogate mothers and equate with community mothers in relation with the child care. It's used a qualitative methodology explanatory type for inquire the reasons by which the Colombian legislator dives a differential treatment although they do similar activities for the underage population in head to Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF.

*Keywords:* Substitute Home, Substitute Mother, Community Mother, Childhood, Labor Rights, Dignity.

## 1. Introducción

Por decreto presidencial se adopta en 1985 el Plan Nacional para la supervivencia y el Desarrollo Infantil -SUPERVIVIR- que buscaba optimizar la vinculación afectiva y

Cómo citar: Monsalve Calderón, J.E; Cortina Cardona, L.P. (2022) La dignificación laboral de las madres sustitutas colombianas. Finance, Markets and Valuation 8(2), 19–36. DOI: <https://doi.org/10.46503/TICB3804>

DOI: [10.46503/TICB3804](https://doi.org/10.46503/TICB3804)

Corresponding author  
Lizeth Paola Cortina Cardona

Received: 26 JUL 2022  
Revised: 02 SEP 2022  
Accepted: 15 SEP 2022

Finance, Markets and Valuation  
ISSN 2530-3163.

promoción de nuevas formas de relación entre adultos y niños” (Conpes 109, 2007). A finales del año 1986 el Estado colombiano desarrolló la estrategia de desarrollo humano de atención integral para la población infantil más pobre de zonas urbanas y núcleos rurales, para esta finalidad el Consejo Nacional de Política Económica y Social (en adelante Conpes) aprobó la creación del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB). Desde su creación, el programa HCB ha estado en cabeza del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF), entidad responsable de la protección y el bienestar de la niñez (Conpes 109, 2007).

Los HCB son centros de cuidado infantil diseñados para la atención de niños menores de 6 años (menores de 5 años en aquellos municipios donde funcionaba el grado transición del Ministerio de Educación Nacional) pertenecientes a familias en pobreza o que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad económica, social, cultural, nutricional y psicoafectiva. La persona encargada del HCB se denomina: madre comunitaria (DNP, 2006). "Desde su formulación, el programa de hogares comunitarios incorporó como propósito central, la perspectiva del desarrollo de la primera infancia, orientándose a los niños y niñas menores de 7 años en condiciones de pobreza, entre las cuales se propiciaría el desarrollo psicosocial, moral y físico" (Conpes 109, 2007).

Por su parte, los Hogares Sustitutos y Amigos- HSA comienzan a estructurarse en la década de los años 70. Aparecieron como “una modalidad familiar y comunitaria orientada a prevenir la de privación afectiva de los niños, niñas y adolescentes que se presentaba en las instituciones” (Resolución 2365, 2007), “buscando proporcionarles experiencias de vida en familia y la formación de vínculos afectivos. Para ello, acogían niños y niñas menores de 12 años. Aun así, se preferían los niños y niñas de 0 a 7 años que habían sido abandonados, estaban extraviados, en peligro o en proceso de adopción; adicionalmente a los que provenían de hogares en los que los padres presentaban alguna enfermedad, estaban en detención preventiva, incursos en algún proceso penal, tenían problemas mentales o eran alcohólicos (Resolución 5930, 2010).

Desde la creación de los programas de Hogares Comunitarios y Hogares Sustitutos del ICBF, las madres comunitarias han gozado de prerrogativas que de manera gradual y progresiva han mejorado sus condiciones en material laboral y de seguridad social, tal y como se evidencia la regulación de la contratación laboral contenida en el Decreto 289 del 2014, que es considerado como un avance significativo en la lucha de los derechos laborales de este sector, no obstante, esto no ha ocurrido con las Madres Sustitutas, que de una u otra manera se han visto relegadas en el disfrute de tales derechos. “El mencionado decreto reglamenta la vinculación laboral de las madres comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar” (Decreto 0289, 2014), de que trata el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012,

El argumento que se ha sostenido es que la labor realizada por las madres sustitutas se enmarca en un trabajo solidario y voluntario, y que la sociedad tiene responsabilidad en el cuidado y protección de la niñez colombiana. No obstante, resulta complejo toda vez que puede resultar discriminatorio si se tiene en cuenta que las madres sustitutas en su mayoría pertenecen a un grupo poblacional en estado de vulnerabilidad, por su estatus social, generándose para ellas dificultad al trabajo formal con las prestaciones de ley, con las posibilidades de cotizar a la seguridad social integral” y a estar aseguradas a administradora de riesgos laborales ARL, prerrogativas de las cuales hoy las madres comunitarias tienen derecho (Decreto 0289, 2014. Art. 2).

## 2. De las madres comunitarias y sustitutas en Colombia

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. - ICBF fue creado mediante la Ley 75 de 1969, y tiene como actividad principal liderar la implementación de las políticas, planes, programas y proyectos relativos a la primera infancia que están definidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social-DPS y por las demás entidades y organismos competentes, desarrollando diversos programas institucionales, entre los cuales se encuentran dos: Hogares Comunitarios y Hogares Sustitutos (Ley 75, 1968).

En 1985 se formalizó el cuidado solidario por parte de los vecinos y la familia extensa quienes reemplazaban la familia biológica. Para este momento se incluyeron niños y niñas con limitaciones físicas o mentales, en situaciones familiares de pobreza, con padres abusadores procedentes de zonas urbanas y rurales.

En 1989 los Hogares Sustitutos se comienzan a desarrollar según lo estipulado por el Código del Menor promulgado en ese año (Decreto 2737, 1989), Código derogado por el artículo 217 de la Ley 1098 de 2006, denominado Código de la Infancia y la Adolescencia, a excepción de los artículos 320 a 325 y los relativos al juicio especial de alimentos los cuales quedan vigentes.

La Ley 1098 de 2006 en su articulado se refiere a la ubicación en hogar sustituto, consagra:

Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen” (Ley 1098, 2006. Art. 59).

(...) El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto”. (Ley 1098, 2006. Art. 59).

Desde el año de 1985 época en la que el ICBF, empezó a colocar niños, niñas y adolescentes bajo la responsabilidad de los hogares sustitutos hasta mediados del año 2013, el ICBF no reconoció recurso alguno como contraprestación por el servicio realizado por las madres sustitutas, aunque, mediante la ley 1607 de 2012 se estableció una beca de estudio totales o parciales, de conformidad con la reforma tributaria estructural (Ley 1819, 2016).

Aunado a lo anterior, para la protección de sus derechos las Madres Sustitutas desde el año 2012 empezaron a solicitar el reconocimiento de sus derechos laborales y de seguridad social vía acción de tutela, mecanismo que no ha prosperado debido a que no es el escenario idóneo para debatir la existencia de una relación laboral, tal y como quedó expresado en la (Sentencia SU-0075, 2018), que se refiere a la protección de la estabilidad laboral reforzada de mujer en estado de gestación y el equilibrio a la maternidad y posteriormente en la (Sentencia SU-0273, 2019), “caso en que madres comunitarias o sustitutas solicitan reconocimiento de una relación de trabajo y el pago de salarios, prestaciones sociales y aportes parafiscales en pensiones.

En Colombia, aún persisten dilaciones legislativas frente a los derechos laborales de la mujer en especial de las madres sustitutas, prueba de ellos son los proyectos de ley No. 71 de 2013 por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las madres pertenecientes a los programas del ICBF, sus derechos

laborales y se dictan otras disposiciones (Proyecto de Ley 0071, 2013). El proyecto de ley 127 de 2015, Por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones (Proyecto de Ley 0127, 2015), este proyecto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-451 de 2020, argumento que se excedió en el ejercicio de sus funciones, así como la vulneración del inciso 4 del artículo 167 de la Constitución Política (1991), cuyo texto expresa: “Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la Cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo” (Constitución Política, 1991. Art. 167 inc. 4).

Los proyectos de ley referenciados han buscado la formalización laboral sin éxito pues no ha sido posible, relegando a las madres sustitutas a una discriminación de género con efectos incalculables debido a que, el grueso de las madres sustitutas se encuentra en una edad madura, y no contarán con ingresos mínimos que le permitan tener una vejez digna, después del aporte a la sociedad colombiana, en especial, a la niñez.

El artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, ordena que, a partir del año 2014, todas las madres comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente con el tiempo de dedicación al programa. Amparo normativo que no es aplicado a las madres sustitutas, pues para ellas solo se le reconocerá una bonificación equivalente al salario mínimo, proporcional al número de días activos y al nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes, es decir, el reconocimiento de una bonificación equivalente al salario mínimo dependerá, si en el hogar sustituto mantiene durante el mes 3 niños, niñas y/o adolescente, de lo contrario, solo obtendrá, medio salario mínimo si tiene 2; un cuarto de salario si tiene 1; o 5 salarios mínimos diarios, si durante el mes no le fue asignado niño, niña y/adolescente, si dura más de 2 meses sin asignación de niños procede el cierre del hogar sustituto, conforme a los lineamientos técnicos del ICBF. (Ley 1607, 2012. Art. 36)

Las madres comunitarias, tienen un régimen laboral con ciertas especificaciones desde el año 2014, que por demás resulta digno por su ardua tarea, régimen que inicio con la ley 1607 de 2012, y posteriormente el Decreto 289 del año 2014, “mediante el cual se reglamenta la vinculación laboral de las madres comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, es decir, gozan de las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo del Trabajo.

### **2.1. Acceso a beneficios de las madres comunitarias y sustitutas**

Debido a la trascendencia social de la actividad de las madres comunitarias se han proferido una serie de decisiones que han permitido formalizar su actividad laboral, ejemplo de ello se tiene el Decreto 605 de 2013, mediante el cual se reglamentan los artículos 164 y 166 de la ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014) y tiene por objeto establecer las condiciones para el subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, establecido en el artículo 25 de la ley 100 de 1993, el cual sería complementado por el ICBF para todas aquellas madres comunitarias que dejaron de serlo a partir de la entrada en vigencia de la ley 1450 de 2011, esto es, posterior al día 16 del mes de junio del año 2011, y no

reúna los requisitos para obtener una pensión, ni sean beneficiarias de los Beneficios Económicos Periódicos -BEPS. (Decreto 0605, 2013)

El Decreto 604 de 2013, reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS), los cuales, son un mecanismo individual, independiente, autónomo y voluntario de protección para la vejez, que se ofrece como parte de los Servicios Sociales Complementarios y que se integra al Sistema de Protección a la Vejez, con el fin de que las personas de escasos recursos que participen en este mecanismo, obtengan hasta su muerte un ingreso periódico, personal e individual". (Decreto 0604, 2013)

Para ser beneficiario de los BEPS deben reunirse ciertos requisitos tales como:

- Ser ciudadano colombiano.
- Pertenecer a los niveles I, II y III del SISBEN, de acuerdo con los cortes que de fina el Ministerio del Trabajo y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Las personas indígenas residentes en resguardos, que no se encuentren Sisbenizadas, ni hagan parte de las excepciones previstas en el artículo 5 de la Ley 691 de 2001, deberán presentar el listado censal. (Decreto 2983, 2013)
- Que el beneficiario si es mujer haya cumplido 55 años de edad, o si es hombre 60 años de edad.
- Que el monto de los recursos ahorrados, más el valor de los aportes obligatorios, así como los aportes voluntarios al Fondo de Pensiones Obligatorio si a ello hubiese lugar y otros autorizados por el Gobierno Nacional para el mismo propósito, no sean suficientes para obtener una pensión mínima.
- Que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones. (Decreto 0604, 2013. Art. 3)

El monto del subsidio se estableció de acuerdo con el tiempo de permanencia en el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, así:

<b>Tiempo de permanencia en el programa hogares comunitarios de bienestar familiar</b>	<b>Valor del subsidio</b>
Más de 10 años y hasta 15 años	\$220.000
Más de 15 años y hasta 20 años	\$260.000
Más de 20 años	\$280.000

Fuente: Decreto 605 de 2013, Artículo 5

Para el caso de las ex madres comunitarias el Decreto 0783 de 2021, en su artículo 2.2.14.3.5, establece los siguientes valores de subsidios, como sigue:

<b>Tiempo de permanencia en el programa hogares sustitutos de bienestar familiar</b>	<b>Valor del subsidio</b>
Más de 10 años y hasta 15 años	\$360.000
Más de 15 años y hasta 20 años	\$420.000
Más de 20 años	\$440.000

Fuente: Decreto 0783 de 2021, Artículo 2.2.14.3.5

Mediante la Sentencia T- 628 de 2012, emanada por la Corte Constitucional, que en sede de revisión analizó el régimen jurídico de las madres comunitarias, encontró características propias del trabajo subordinado así como de los trabajadores independientes, de modo que “las madres comunitarias tienen un régimen jurídico intermedio entre el trabajo subordinado e independiente, que no raya con la Jurisprudencia de la Corte” que a través del tiempo había sostenido que la relación entre madres comunitarias con las entidades y asociaciones del Programa, no se trataba de trabajo subordinado, germinando así la semilla que permitió la dignificación del oficio y/o trabajo que vienen desarrollando las madres comunitarias, y por ende le abrió paso junto con su familia a “tener acceso a condiciones materiales de vida digna, al percibir una retribución económica, gozar de la seguridad social” y demás prerrogativas establecidas en el Régimen del derecho laboral, como consecuencia de la prestación personal de sus servicios. (Sentencia T-0628, 2012)

Por su parte, la labor de las madres sustitutas empezó a consolidarse en el año de 1970, se formalizó en el año de 1985 y posteriormente se reglamentó a través del “Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor), mediante el cual se estableció que el hogar sustituto no tendría derecho a reclamar remuneración alguna por el cuidado del menor, ni por ello se configuraría una relación laboral o contractual onerosa con el ICBF, así mismo se dispuso la asignación de un aporte mensual al hogar sustituto”, el aporte era única y exclusivamente para la manutención y necesidades básicas del menor, es decir, a la madre sustituta no le reconocían remuneración alguna por la prestación de sus servicios. Posteriormente, el Código del Menor, fue derogado en su gran mayoría por la Ley 1098 de 2006, conocido comúnmente como el Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual ratifica, que el aporte mensual otorgado por el ICBF al “hogar sustituto es para atender exclusivamente los gastos del niño, niña y/o adolescente, y que en ningún caso se establecerá relación laboral entre el ICBF y los responsables del hogar sustituto”. (Ley 1098, 2006)

A pesar del avance normativo en el reconocimiento de una remuneración “beca” de que trata la Ley 1607 de 2012 en su artículo 36, por la realización de la labor de madre sustituta, artículo reglamentado por el ICBF a través de las resoluciones No. 2925 de 2013 y 3444 de 2016, se guardó silencio respecto a la forma de vinculación, es decir, la naturaleza jurídica de las madres sustitutas para el Estado sigue en las mismas condiciones, pues el ICBF sigue sosteniendo que no existe vínculo contractual alguno con las madres sustitutas, conforme a lo establecido en la Ley 1098 de 2006, debido a que dicho programa es una clara manifestación de la solidaridad y la corresponsabilidad que recae en el Estado, la familia y la sociedad para asegurar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El Congreso de la República, tramitó el proyecto de ley 127 de 2015, mediante el cual se buscaba la formalización laboral de las madres sustitutas a través de contratos laborales, empero lastimosamente dicho proyecto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-451 de 2020. Las razones de la Corte Constitucional se centraron básicamente en vicios de forma respecto de trámites legislativos, situación que riñe con los principios constitucionales, principios del derecho laboral y los tratados internacionales. (Proyecto de Ley 0127, 2015)

Las madres sustitutas, no fueron tenidas en cuenta en la Ley 100 de 1993, Ley 797 de 2003, Ley 599 de 1999 y Ley 1023 de 2006, someramente la ley 1187 de 2008, dispuso que las madres sustitutas tendrían acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, previo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la misma normativa, es decir, esta

porción de mujeres, estuvieron un lapso de 15 años de anonimato para el legislador en materia de seguridad social.

Las madres sustitutas, que ostentaron esta condición, del 29 del mes de enero del año 2013 al día 14 del mes de abril del año 2018 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional durante el periodo indicado, podrían beneficiarse del valor actuarial de las cotizaciones en ese interregno de tiempo, esto lo contemplo la ley 1687 de 2013, disposición ratificada por la ley 1753 de 2015, al modificar el artículo 166 de la ley 1450 de 2011.

La ley 1769 de 2015, determinó que las madres sustitutas que forman parte de la Modalidad de Hogares Sustitutos del ICBF, deberán afiliarse con su grupo familiar, al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, siendo acreedoras a las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del sistema de salud (Ley 1769, 2015). Con la expedición de esta norma se logra un gran avance, debido a que no tenían ninguna cobertura al momento de incapacidades por enfermedad, inclusive le podían suspender el hogar sustituto cuando la madre sustituta quedaba en estado de gestación y el mismo se catalogará como de alto riesgo. “La cotización la realizaran en calidad de trabajadoras independientes, sobre un valor equivalente al 4% de la suma que mensualmente perciben por concepto de beca del ICBF, disposición ratificada por la ley 1815 de 2016, que asigna recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 2017” (Ley 1815, 2016).

La ley 1769 de 2015, el Decreto reglamentario 1345 de 2016, la ley 1815 de 2016, y el Decreto 1173 de 2020, establecieron que las madres sustitutas tendrán acceso al subsidio otorgado por subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, las personas que dejaron de ser madres sustitutas a partir del día 24 del mes de noviembre del año 2015, que hayan desarrollado la labor por un tiempo no menor a 10 años y que no reúnan los requisitos para acceder a la pensión, la identificación de las posibles beneficiarias las realizará el ICBF, entidad que complementará en una porción que se defina el subsidio a otorgar por parte de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. Lo anterior, se consagra en el artículo 215 de la ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, tomado en el documento del ICBF Guía de beneficios sociales de madres y padres sustitutos, consagra como subsidio pensional vitalicio, así:

Artículo 215. Subsidio de solidaridad pensional. Tendrán acceso al Subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que trata la Ley 797 de 2003, las personas que dejen de ser madres sustitutas a partir del 24 de noviembre de 2015, que hayan desarrollado la labor por un tiempo no menor de 10 años y que no reúnan los requisitos para acceder a una pensión. La identificación de las posibles beneficiarias de este subsidio la realizará el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), entidad que complementará en una porción que se defina el subsidio a otorgar por parte de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

Este artículo fue reglamentado mediante el Decreto 1173 del 26 de agosto de 2020, referente al acceso de las Madres Sustitutas que hayan desarrollado la labor por un tiempo no menor de 10 años al Subsidio otorgado por la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional.

Para poder acceder al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional, deben cumplir los siguientes requisitos:

- Ser colombiano.
- Haber residido en el territorio nacional los últimos diez (10) años.

- Haber dejado de ser madre o padre sustituto después del 24 de noviembre de 2015.
- Haber desarrollado la labor de madre o padre sustituto por un tiempo no menor a 10 años.
- No haber reunido los requisitos para tener una pensión.
- Tener más de (57) años si es mujer o de (62) años si es hombre.
- Un criterio de priorización que se tendrá en cuenta es si la persona presenta una edad elevada o una discapacidad. (Guía de Beneficios, 2021)

El monto del subsidio se estableció de acuerdo con el tiempo de permanencia en el Programa de Hogares Sustitutos del ICBF: así:

Tiempo del rol	Valor subsidio
10-15 años	\$360.000
15-20 años	\$420.000
Más de 20 años	\$440.000

Fuente: dirección de protección, subdirección restablecimiento de derechos, ICBF 2021

Como se logra evidenciar, si bien existen una serie de beneficios para las madres sustitutas, resulta poco, ya que sólo accederán a dicho beneficio las madres que acrediten tener 10 o más años y que la desvinculación se haya efectuado posterior al día 24 del mes de noviembre del año 2015. Este mismo reconocimiento ya venía siendo otorgado a las madres comunitarias, a través del Decreto 605 de 2013, es decir, que las madres comunitarias, tenían más de 2 años de estar gozando de dicho beneficio a diferencia de las madres sustitutas, es decir, que las madres sustitutas que se hayan retirado antes de la fecha establecida, no tienen derecho a percibir dicho reconocimiento, y allí es donde se encuentra el grueso de madres sustitutas que tienen edades superiores a los 60 años, que superan con creces los requisitos de edad y tiempo de servicio, pero que al día de hoy quedaron totalmente desprotegidas, máxime si estamos hablando de un grupo de población que, por sus características y condiciones socioeconómicas, no tuvieron acceso a la seguridad social.

Así mismo, se evidencia un claro trato desigual, entre madres comunitarias y madres sustitutas, aunque en principio, el monto del subsidio y los requisitos son iguales, para cada una de las poblaciones referenciadas, si se tiene en cuenta que los programas del ICBF datan del año 1985.

Al día de hoy, 3.770 hogares sustitutos han sido cerrados por parte del ICBF, por diferentes razones a saber:

Motivo de cierre o suspensión temporal	
“Retiro voluntario”.	26481
“Presuntos hechos de vulneración o amenazas en contra de los niños, niñas y adolescentes”.	447
“Receso por razones personales de la madre sustituta por un periodo entre uno a seis meses”.	308
“Cuando no le sean ubicados niños, niñas y adolescentes durante tres meses consecutivos, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 3444 del 21 del mes de abril del año 2016”.	92

<sup>1</sup> En este grueso se encuentran las madres sustitutas que llegan a una edad avanzada que no le permite seguir prestando el servicio a cabalidad, debido a las múltiples funciones que tienen a su cargo.



<b>Motivo de cierre o suspensión temporal</b>	
“Enfermedad grave de la madre sustituta, o de algun miembro de la familia que requiera de una dedicación permanente o prolongada para su tratamiento y los imposibilite para la atención de los niños, niñas y adolescentes, y ademas no haya otro familiar de la red de la madre sustituta que pueda asumir el cuidado”.	762
“Fallecimiento de la madre sustituta”.	48
“Si a través de los seguimientos realizados a los niños, niñas y adolescentes ubicados en el hogar sustituto, o por otras fuentes o medios de información, se establece que existen condiciones de amenaza o vulneración de derechos, la Autoridad Administrativa debe decretar el retiro inmediato del niño, niña y/o adolescente del hogar, y determinar las acciones a seguir, ya sea con su equipo interdisciplinario o el del operador”.	40
“Cambio de residencia de la madre sustituta a otra ciudad, en cuyo se le entregará resolución de suspensión temporal de la calidad de hogar sustituto, para si lo desea, pueda constituirse como hogar sustituto en su nuevo lugar de residencia, acogiendo el procedimiento establecido para ello”.	29
“Condena judicial con pena privativa de la libertad a la madre sustituta, o algún miembro del núcleo familiar, cuyo grado de consaguinidad o cercanía, afecte la dinamica familiar”.	14
“Estado de gestación de la madre sustituta, con embarazo de alto riesgo y/o durante la licencia de maternidad contemplada en la ley”.	11
“Acumulación de 3 solicitudes de cumplimiento a la hoja de vida de la madre sustituta, sin que atiendan las recomendaciones que se le han dado”.	11
“La madre sustituta o integrantes de la familia, intenten realizar contacto con la familia adoptante o con el niño, la niña o el adolescente después de sus procesos de adopción”.	9
“La madre sustituta o integrantes de la familia, posibiliten espacios de encuentro con las familias biológicas, sin la previa autorización del equipo técnico interdisciplinario de la Autoridad Administrativa o solicite directamente o por medio de otra persona, dinero o cualquier elemento a la familia biológica o red vincular del niño, la niña y/o adolescente”.	8
“Por modificaciones de la estructura de la vivienda que exigen que esta no se encuentre habitada mientras se realiza la modificación”.	6
“Cuando se presenta alguna situación o crisis o calamidad familiar que afecta la dinámica del hogar y por consiguiente la garantía de los derechos de los niños, niñas y/o adolescentes en proceso administrativo de derechos allí ubicados”.	5
“Cuando no se reporte de manera inmediata al operador o al equipo técnico interdisciplinario de la autoridad, cualquier situación que haya puesto en riesgo la integridad de los niños, las niñas y/o adolescentes ubicados en el hogar”.	5
“Se dicte medida de aseguramiento en contra de la madre sustituta o de cualquier otro miembro que habita en su hogar”.	4
“La madre sustituta o cualquier miembro de su familia publique en redes sociales foros o información de los niños, niñas y/o adolescentes ubicados en su hogar sustituto”.	3
“Investigación judicial o proceso penal en curso contra de la madre sustituta, por vulneración de los bienes jurídicos en contra de la integridad personal o derechos patrimoniales”.	2
“Se demuestre la falsificación de documentos de los niños, niñas y/o adolescentes ubicados en el hogar (certificaciones médicas, valoraciones médicas y odontológicas, entre otros)”.	2
“La madre sustituta propicia escándalo público, actos violentos o amenazas contra la vida de terceros”.	1
“Cuando los niños, niñas y/o adolescentes sean dejados a cargo de personas que carecen de la capacidad física y mental necesarias para asegurar su protección”.	1
<b>Total</b>	<b>3770</b>

<sup>2</sup> Debido a que en su mayoría las madres sustitutas no han cotizado al sistema pensional, al tener una enfermedad grave de origen común que afecte su capacidad laboral en 50% o más, quedaron totalmente desprotegidas, pues no tienen derecho a una pensión por invalidez.

La tabla anteriormente ilustrada fue tomada de la respuesta otorgada por el ICBF a una petición de interés particular, el día 17 del mes de junio del año 2021, bajo el radicado No. 202120100000111741, y resulta pertinente traerla a colación, debido a que el cierre de los 3.770 hogares, se dio entre el mes de enero del año 2013 y el mes de abril del año 2021, es decir, que los hogares que hayan sido cerrados antes del 24 del mes de noviembre del año 2015, a pesar de que llevaren 10 o más años de servicio, no tendrían derecho a reclamar el beneficio económico contemplado en el Decreto 1173 de 2020, y por ende quedaron totalmente desprotegidas, sin hacer eco de las madres sustitutas que fueron retiradas antes del año 2013.

Así mismo, la tabla arroja luces de la desprotección en la que se encuentran las madres sustitutas a la hora de sufrir una grave enfermedad o quedar en estado de gestación.

## 2.2. Condiciones jurídicas de las madres comunitarias y sustitutas en Colombia

La Ley 1815 de 2016 señala la afiliación de madres sustitutas al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud, de esta forma: las madres sustitutas, que forman parte de la Modalidad Hogares Sustitutos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se afiliarán, con su grupo familiar, al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del sistema de salud (Ley 1815, 2016, Art. 117).

Las madres sustitutas cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud, en calidad de trabajadores independientes, un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben mensualmente por concepto de beca del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Dicho aporte se recaudará a través de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA). De tal forma que la madre sustituta no cuenta con una vinculación formal mediante contrato laboral, pero si está obligada a cotizar como trabajadora independiente al régimen contributivo realizando un aporte a salud del 4% de manera proporcional a la beca otorgada por el ICBF (Ley 1815, 2016, Art. 117).

A continuación, se comparan los esquemas de protección actuales con que cuentan las madres comunitarias y sustitutas atendiendo a lo que hasta el momento se ha desarrollado.

ESQUEMA DE PROTECCIÓN	MADRES COMUNITARIAS	MADRES SUSTITUTAS
Afiliación a seguridad social	Si, empleador	Si, de manera independiente
Afiliación a pensión	Si, empleador	No
BEPS	Si	Si
Salario	Si	No (Bonificación) de manera proporcional al número de niños atendidos en el mes.
Prestaciones sociales	Si	No
Vacaciones	Si	No
Servicios públicos estrato 1	Si	Si
Acceso preferencial a créditos VIS	Si	Si
Jornada laboral	8 horas de lunes a viernes	24/7

A continuación, se presentan algunas de las responsabilidades de las madres comunitarias y sustitutas Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la atención a la primera infancia:

<b>Madres comunitarias</b>	<b>Madres sustitutas</b>
Realizar el proceso de caracterización de los niños, niñas y sus familias, de acuerdo con los instrumentos elaborados por el ICBF para este fin.	Llevar en forma clara y ordenada los documentos del proceso de atención que corresponden al responsable del hogar sustituto los cuales se encuentran estipulados en el ítem organización del servicio.
Implementar las actividades pedagógicas y de desarrollo psicosocial según la propuesta pedagógica del ICBF.	Brindar al niño, niña o adolescente la atención y cuidados indispensables para garantizar su desarrollo integral: físico, afectivo, moral, emocional, cultural, social e intelectual.
Responder por el desarrollo de las actividades de alimentación y de seguimiento del estado nutricional.	Informar de forma inmediata a la autoridad administrativa, bajo cuya responsabilidad se adelante el proceso administrativo de restablecimiento de derechos”, cualquier novedad acerca de la evolución y estado general del niño, niña o adolescente y cualquier circunstancia que afecte la atención y cuidado dentro del hogar o ponga en riesgo su integridad física o emocional. La Información puede ser proporcionada por el medio más expedito posible: llamada telefónica, correo electrónico o comunicación escrita radicada en el Centro Zonal.
Aplicar las directrices, lineamientos y demás normas expedidas por el ICBF para la operación de la modalidad.	Permitir el seguimiento y acompañamiento del ICBF y asumir las recomendaciones dadas por los servidores públicos del ICBF, Autoridad Administrativa, Autoridad Tradicional o entidad contratista, en el marco de la atención brindada a los niños, niñas y adolescentes.
Atender los señalamientos, pautas, normas y directrices impartidas por las entidades competentes y que sean compatibles o aplicables a la modalidad	Participar en las diferentes actividades a las cuales sea convocado por el ICBF, Autoridad Administrativa o entidad contratista, como responsable del hogar, con los miembros del grupo familiar si es requerido.
Participar en los procesos de capacitación formal o informal convocados por la Entidad Administradora de Servicio, por el ICBF y otras entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar que tengan que ver con la atención a la primera infancia, previa coordinación con el ICBF	Acompañar el proceso de preparación de los niños, las niñas y adolescentes para el egreso de la modalidad, cuando se anuncie por parte la Autoridad Administrativa o equipo de la entidad contratista, la decisión de cambio de medida de restablecimiento de derechos.
Aceptar las condiciones de ingreso, permanencia y retiro de la modalidad, conforme a los lineamientos y normatividad laboral vigente.	Entregar al niño, niña o adolescente, en el momento en que la Autoridad Administrativa así lo ordene, con los respectivos documentos con los cuales fue recibido o adquirió durante la permanencia en la modalidad (documentos de identificación, carnés, certificados médicos y otros).

Cumplir en su integralidad el contenido del presente lineamiento en su desempeño como agente educativo.	Cumplir con las demás orientaciones estipuladas en los lineamientos técnico - administrativos de la modalidad.
---	--

A corte del día 31 del mes de marzo del año 2021, existen 3.830 madres sustitutas vinculadas con Operadores Privados de los programas de Hogares Sustitutos del ICBF, se les discrimina en lo ocupacional, puesto que las labores que deben de realizar se identifican con roles propios del hogar que han sido históricamente asignados a las mujeres, también se les discrimina en lo salarial, debido a que la “bonificación”, que en la resolución 2925 del 2013, consagra:

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 para la entrega de la Beca equivalente al salario mínimo legal mensual vigente, por medio de la resolución No. 3444 de 2016 se adiciona a la resolución 2925 de 2013, los parágrafos 4 y 5 al artículo 1, referidos a los hogares sustitutos y tutores del ICBD (Resolución 2925, 2013).

Concedida la beca, no es proporcional con la actividad realizada, al no compensar la disponibilidad de las 24 horas del día durante los 7 días de la semana y el cumplimiento de las actividades señaladas en los lineamientos técnicos de los programas de hogares sustitutos establecidos por el Bienestar Familiar, y el operador que administra los hogares sustitutos. (Resolución 3444, 2016), Así, en artículo 1, los parágrafos quedan así:

Parágrafo 4. A los Hogares Sustitutos activos, que no les sean ubicados niños, niñas o adolescentes durante el mes, el reconocimiento de la beca será equivalente a cinco días del valor del salario mínimo mensual legal vigente.

Parágrafo 5. Los Hogares Sustitutos activos, que durante tres (3) meses consecutivos, no tengan asignado bajo su cuidado niños, niñas o adolescentes, el Coordinador de Centro Zonal procederá a la suspensión temporal del Hogar Sustituto, siguiendo el procedimiento administrativo establecido en el Lineamiento Técnico de la Modalidad, aprobado con la Resolución 1520 del 23 de febrero de 2016 (Resolución 3444, 2016).

A pesar de la constitucionalización de los derechos laborales y civiles de la mujer, que iniciara con la Constitución Política de 1991, el Decreto 1262 de 1997, (igualdad de remuneración de género); Ley 581 de 2000 (participación igualitaria en las ramas del poder público); Ley 823 de 2003 (igualdad de oportunidad para la mujer); Ley 1010 de 2006 (acoso laboral, por razones de género); Ley 1009 de 2006 (observatorio asunto de género); Ley 1257 de 2007 (sensibilización, prevención y sanción de formas violentas y discriminación contra las mujeres); Ley 1496 de 2011 (igualdad salarial para la mujer – discriminación); Decreto 1930 de 2013 (Política pública equidad de género) y de su especial protección normativa, vemos que, en la práctica, en algunas esferas aún siguen siendo vulnerados sus derechos (Gil, 2015).

### 3. Recomendaciones

Los derechos laborales reconocidos a las madres comunitarias a través del Decreto 289 de 2014, puede hacerse extensiva a las madres sustitutas, por los roles y funciones que desempeñan en la atención integral de los menores; hasta el momento se ha demostrado que los diferentes actores estatales necesitan fortalecer la protección de las madres sustitutas en Colombia, así:

El congreso, debe adelantar una ley que reivindique los derechos de las madres sustitutas como dignas trabajadoras, ya que hasta el momento se ha desligado la relación laboral entre madres sustitutas y el ICBF, so pretexto de que la actividad realizada es un acto de voluntariado y de solidaridad social, tal y como lo ha dejado plasmado en el Código del Menor, Decreto 2737 de 1987 y la ley 1098 de 2006, aunque el primero fue derogado por la Ley 1098, es una norma que proporciona un antecedente en materia legislativa.

El ICBF, para que mediante sus actos administrativos diseñe y ponga en práctica los lineamientos para los hogares de atención a los menores, pero hasta el momento existe un desconocimiento de las condiciones en las que las madres sustitutas que prestan sus servicios.

La Corte Constitucional, para que, mediante sus pronunciamientos fortalezcan la protección constitucional a las madres comunitarias y superar decisiones como el Auto 186 de 2017 y la Sentencia C- 451 de 2020. Las razones de la Corte Constitucional para la declaratoria de inexecutable en las anteriores decisiones se centraron básicamente en formalidades de trámites legislativos y a conceptos de sostenibilidad financiera, emitidos por el Ministerio de Hacienda.

El Consejo de Estado (2012), determina en su jurisprudencia que “existe una relación técnica, administrativa y económica, lo suficientemente estrecha entre los hogares comunitarios y el ICBF como para conseguir que se configure la responsabilidad. Se presenta de manera común en las demandas de reparación directa, cuando un niño, niña y/o adolescente sufre algún daño y/o violación al interior de un hogar comunitario y/o sustituto, en cabeza de la entidad estatal, pero a la vez se contradice al determinar que entre la entidad pública y la madre comunitaria no existe relación laboral u oficial. Así lo determino el Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo. Sección Segunda, Subsección B. Sentencia del 9 de diciembre de 2012, Radicado No. 11001-03-15-000-2010-01181-00”.

Desde la academia, se dé la discusión de la situación en la que se encuentran las madres sustitutas, y se puedan generar más artículos desde los diferentes puntos de vista económico, social, político, jurídico, con el fin de visibilizar la discriminación de la que vienen siendo objeto por parte del ICBF y de los operadores privados encargados de la administración del programa de hogares sustitutos.

Por último, resulta imperioso y casi que obligatorio poder entender que el sustento de vida de las más de 3.830 mujeres, cabeza de familia, de escasos recursos, deriva de su labor como madres sustitutas, esto implica que el trabajo desarrollado no es voluntario, puesto que la madre sustituta no lo hace en su tiempo libre, lo hace por su necesidad de subsistencia.

#### 4. Conclusiones

Las condiciones actuales de las madres sustitutas no son suficientes con la protección constitucional del derecho al trabajo y la discriminación por razones de género, debido a que la mayoría de las madres sustitutas pertenecen a un sector deprimido económica y socialmente, históricamente marginadas, en atención a las irregularidades y desigualdad que no garantizan el trabajo decente de las madres sustitutas, situación que ha persistido a través de los años sin que el legislador le dé solución, pues desde el año 2013, se ha intentado mediante la presentación de los proyectos de ley 71 de 2013, 127 de 2015 y 93 de 2017, la formalización laboral de las madres sustitutas, sin que se tenga éxito alguno, el proyecto de ley 127 de 2015 que fue clausurado por la Corte Constitucional, mediante la Sentencia C-451 de 2020, debido al no cumplimiento de formalidades en su trámite y por argumentos de sostenibilidad fiscal.

Las madres sustitutas, al prestar un servicio público de manera permanente y por demás misional del ICBF, deberían ser vinculadas legal y reglamentariamente para desempeñarse como servidoras públicas por medio de acto legislativo que modifique la constitución política, para así poder restablecer sus derechos fundamentales soslayados, tales como: igual de oportunidades; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales; primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social; protección especial a la mujer

Resulta imperiosa la necesidad del legislador reactivar el proyecto de ley 127 de 2015, declarado inconstitucional mediante la Sentencia C-451 de 2020, y proceda a presentar de manera urgente, un proyecto de acto legislativo que regule la situación particular en la cual se encuentra inmersas las madres sustitutas, pero que no sean tratadas como trabajadoras particulares, abarcadas por el Código Sustantivo, sino por el contrario, que sean parte de la planta de personal del ICBF, debido a que prestan un servicio público de manera permanente y por demás misional, siendo sin lugar a dudas la columna vertebral de la institución pública llamada a proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Se debería apelar al derecho de tratamiento igualitario a las madres sustitutas de las comunitarias y, por ende, hacer extensiva la aplicación del Decreto 289 de 2014, de tal manera que se les garantice a las casi 4 mil madres que se encuentran prestando sus servicios, un mínimo vital y móvil, vinculación a la seguridad social integral, pago de prestaciones sociales y vacaciones, entre otros beneficios, mientras se defina si situación en el congreso de la república.

## Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente, Constitución Política. Constitución Política de Colombia. Bogota, Colombia: Gaceta Constitucional No. 114 y correcciones en la No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Baquero, J., Guataqu, J. y Sarmiento, L. Un marco analítico de la discriminación laboral: teorías, modalidades y estudios para Colombia. Bogotá: Borradores de investigación de la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario, 2000, 01-31.
- Blanco, J., y Cárdenas, M. Las mujeres en la historia de Colombia, sus derechos, sus deberes. Prolegómenos. Derechos y valores, XII (23), 2009, 143-158.
- Congreso de la Republica, Decreto 0289. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial 49062 del 12 de febrero de 2014, pag. 17.
- Congreso de la Republica, Decreto 0604. Por el cual se reglamenta el acceso y operación del Servicio Social Complementario de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 48748 del 01 de abril de 2013.
- Congreso de la Republica, Decreto 0605. Por el cual se reglamentan los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 48.748 de 1 de abril de 2013.
- Congreso de la Republica, Decreto 0783. Por el cual se modifican los artículos 2.2.14.3.5 y 2.2.14.6.5 del Decreto 1833 de 2016 compilatorio de las normas del Sistema General de Pensiones, montos del subsidio Fondo de Solidaridad para personas que dejarib de ser Madres comunitarias, 2021.
- Congreso de la Republica, Decreto 1766. Por el cual se reglamenta el artículo 127 de la Ley 1450 de 2011. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial 48531 de agosto 23 de 2012.
- Congreso de la Republica, Decreto 2663. Código Sustantivo del Trabajo. Bogotá, Colombia: Imprenta nacional del 7 de junio de 1950.
- Congreso de la Republica, Decreto 2737. Código del Menor. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 39.080 de 27 de noviembre de 1989.
- Congreso de la Republica, Decreto 2983. Por el cual se modifica parcialmente el Decreto número 604 del 1° de abril de 2013 y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 49010 del 20 de diciembre de 2013.
- Congreso de la Republica, Ley 0074. Por la cual se aprueban los "Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas . Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 32682 del 31 de diciembre de 1968.
- Congreso de la Republica, Ley 0075. Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar". Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional del 30 de diciembre de 1968.
- Congreso de la Republica, Ley 0089. Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 38.635 de 29 de Diciembre de 1988.

- Congreso de la Republica, Ley 0509. Por la cual se disponen unos beneficios en favor de las Madres Comunitarias en materia de Seguridad Social y se otorga un Subsidio Pensional. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 43.653, del 3 de agosto de 1999.
- Congreso de la Republica, Ley 0797. Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre los Regímenes Pensionales exceptuados y especiales. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial 45.079 del 29 de enero de 2003.
- Congreso de la Republica, Ley 1098. Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial 46446 de noviembre 08 de 2006.
- Congreso de la Republica, Ley 1607. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 48.655 de 26 de diciembre de 2012.
- Congreso de la Republica, Ley 1753. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015.
- Congreso de la Republica, Ley 1769. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2016. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 49706 del 24 de noviembre de 2015.
- Congreso de la Republica, Ley 1804. Por la cual se establece la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 49953 de agosto 2 de 2016.
- Congreso de la Republica, Ley 1815. Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial Nol 50080 del 7 de diciembre de 2016.
- Congreso de la Republica, Ley 1819. “Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones.”. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial del 29 de diciembre de 2016.
- Congreso de la Republica, Proyecto de Ley 0071. Por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las Madres pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones. Bogotá, Colombia: 2013.
- Congreso de la Republica, Proyecto de Ley 0093. Por medio de la cual se establecen aspectos laborales y operativos a la modalidad de hogares sustitutos y tutores del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. . Bogotá, Colombia: 2017.
- Congreso de la Republica, Proyecto de Ley 0127. Por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, sus derechos laborales. Bogotá, Colombia: 2015.
- Consejo de Estado, Sentencia 11001. Sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección segunda, subsección B, Radicado No.



- 11001-03-15-000-2010-01181-00. Bogotá, Colombia: Gaceta del Consejo de Estado del 9 de diciembre de 2012.
- Corte Constitucional, Auto 186. Solicitud de nulidad sentencia de revision de tutela- ICBF solicita la declaratoria de nulidad de la sentencia T-480/16 que declaró la existencia de contrato realidad entre el ICBF y madres comunitarias . Bogotá, Colombia: Gaceta Corte Constitucional del 17 de abril de 2017.
- Corte Constitucional, Sentencia SU-0075. Acción de tutela para proteger el derecho fundamental a la estabilidad laboral. Bogotá, Colombia: Gaceta Corte Constitucional del 24 de julio de 2018.
- Corte Constitucional, Sentencia SU-0273. Caso en que madres comunitarias o sustitutas solicitan reconocimiento de una relación de trabajo y el pago de salarios, prestaciones sociales y aportes parafiscales en pensiones. Bogotá, Colombia: Gaceta Corte Constitucional del 19 de junio de 2019.
- Corte Constitucional, Sentencia T-0480. Contrato realidad, derecho fundamental al trabajo y a la seguridad social. Bogotá, Colombia: Gaceta Corte Constitucional del 1 de septiembre de 2016.
- Corte Constitucional, Sentencia T-0628. De los programas hogares comunitarios del Bienestar, madres comunitarias del programa HCB. Bogotá, Colombia: Gaceta Corte Constitucional del 10 de agosto de 2012.
- Departamento Nacional de Planeación, Conpes 109. Documento Conpes Social, política pública nacional de primera infancia. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación –DNP, 2017.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. Evaluación de impacto del programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación –DNP, 2006.
- ICBF. Lineamiento técnico de modalidades para la atención de niños, niñas y adolescentes, con derechos inobservados, amenazados o vulnerados. Bogotá, Colombia: Instituto Colombianos de Bienestar Familiar ICBF, 2017.
- ICBF. Hogares Comunitarios Integrales. Bogotá, Colombia: Recuperado el 11 de septiembre de 2021.
- ICBF, Acuerdo 21. Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar. Bogotá, Colombia: Secretaria General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1996.
- ICBF, Guía de Beneficios. Guía de beneficios sociales de madres y padres sustitutos. Bogotá, Colombia: instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2021.
- ICBF, Manual operativo. Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, 2017.
- ICBF, Resolución 1520. Por la cual se aprueba el Lineamiento Técnico de Modalidades para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes, con Derechos Inobservados, Amenazados o Vulnerados. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 49.799 de 27 de febrero de 2016.
- ICBF, Resolución 2365. Por la cual se actualiza el Lineamiento Técnico – Administrativo de Hogares Sustitutos. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 47.417 de 21 de julio de 2009.
- ICBF, Resolución 2925. Por la cual se regula la entrega de la Beca equivalente al salario mínimo legal mensual vigente, a los Hogares Sustitutos y Tutores del ICBF. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2013.
- ICBF, Resolución 3444. Por la cual se adicionan los parágrafos 4o y 5o al artículo 1o de la Resolución número 2925 de 2013, por la cual se regula la entrega de la

Beca equivalente al salario mínimo legal mensual vigente, a los Hogares Sustitutos y Tutores del ICBF. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, 2016.

ICBF, Resolución 5930. Por la cual se aprueba el Lineamiento Técnico para las Modalidades de Vulneración o Adoptabilidad para el Restablecimiento de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Mayores de 18 años con Discapacidad, con sus Derechos Amenazados, Inobservados o Vulner. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional Diario Oficial No. 47.938 de 30 de diciembre de 2010.

Olsen, F. El sexo del derecho, identidad femenina y discurso jurídico. Buenos Aires, Argentina: Biblos, 2000.

Ortegón, F. H., & Ramo, M. C. Ruta hacia la dignificación laboral de las madres comunitarias y sustitutas en Villavicencio, Colombia. *Estudios de Derecho*, Vol. LXXII, No. 160, 2015, 167-187.