

Bogotá, D.C, agosto de 2022

Doctor

AGMETH ESCAF TIJERINO

Presidente –

Comisión Séptima Constitucional - Cámara de Representantes

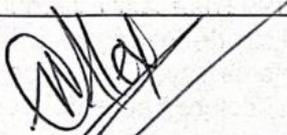
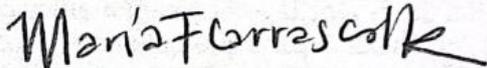
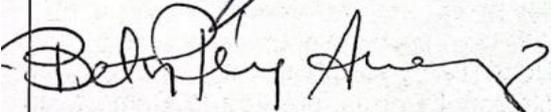
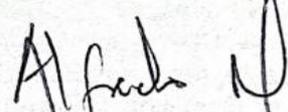
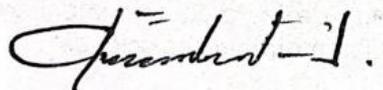
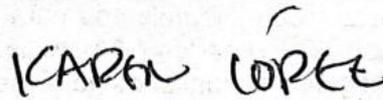
Bogotá D.C.

Referencia: Informe de **PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE** del Proyecto de Ley 028 de 2022 Cámara “*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*”

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente, comunicada por parte del secretario general Dr Ricardo Alfonso Albornoz mediante oficio CSCP 3.7-678-22 calendarado el 16 de agosto del año 2022, conforme al artículo 150 de la Ley 5 de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma Ley, los suscritos y suscritas ponentes abajo firmantes, nos permitimos rendir **informe de ponencia POSITIVA para primer debate** al Proyecto de Ley 028 de 2022 Cámara “*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*”

De los Honorables Representantes:

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H.	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL R
 BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO	 ALFREDO MONDRAGON GARZON
 JUAN CARLOS VARGAS SOLER	 KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR



1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA DE LEY.

El presente proyecto de Ley es de origen parlamentario, fue presentado por el Honorable Representante a la Cámara Juan Carlos Wills Ospina, del partido Conservador. El proyecto inició su trámite formal con la radicación ante la Secretaria General de la Honorable Cámara de Representantes el día 22 de julio del año 2022, y fue publicado en gaceta N° 860 del día 26 de julio del año 2022.

De manera posterior, fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional permanente, donde fuimos designados y designadas como ponentes para primer debate de la iniciativa de Ley que nos ocupa.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY:

El presente proyecto de Ley, tiene por objeto garantizar que los contratos de trabajo entre las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarias de Bienestar, o la entidad que haga sus veces, y las madres comunitarias al cuidado de la primera infancia, se realicen a término indefinido.

Es importante señalar que si bien ya existen Leyes, actos administrativos y pronunciamientos de las altas cortes inherentes a este asunto, aún se siguen presentando vulneraciones contractuales con las madres comunitarias, por ende se hace necesario desde el legislativo, trazar mediante una Ley de la República las reglas de juego frente a estos contratos, con el fin de garantizar no solo estabilidad laboral, sino también brindarle una estabilidad y atención integral a los niños y niñas de primera infancia vinculados al referido programa, buscando que la madre comunitaria tenga vocación de permanencia en su formación, lo anterior en aras de salvaguardar el interés superior del menor, el cual emana del artículo 44 de la Carta Política de 1991.

El proyecto de Ley, se compone de tres artículos: (I) establece el objeto que tiene la iniciativa, (II) Señala la obligatoriedad de establecer los contratos laborales de las madres comunitarias a término indefinido, señalando además que el ICBF deberá vigilar el correcto cumplimiento de la disposición normativa, y (III) vigencia y derogatorias.

3. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY:

3.1 – DERECHOS DE LAS MUJERES Y GARANTÍA LABORAL.

El presente proyecto de Ley busca garantizar las condiciones laborales de las madres comunitarias, si bien sabemos que actualmente existe la obligación legal de vincularlas mediante contrato de trabajo, se busca que ese mismo se realice a término indefinido, en aras de evitar la burocratización de estos trabajos por parte de quienes administran los programas de Hogares Comunitarios de Bienestar, lo anterior en pro de garantizar una estabilidad laboral a la madre comunitaria y una vocación de permanencia en la formación de la primera infancia que atiende cada una.



Además de lo anterior resulta de vital importancia señalar lo preceptuado en el artículo 25 superior, nuestra constitución establece que *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”*

Sumado a ello, resulta menester enunciar que la misma carta política de 1991, pregona un apoyo especial a aquellas madres cabezas de familia, es en este punto en el cual debemos enunciar que las madres comunitarias son a su vez en gran mayoría madres cabezas de familia, sobre este punto, el artículo 43 superior señala lo siguiente: *“El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”*

3.2 – DERECHOS Y GARANTÍAS DE LOS NIÑOS NIÑAS Y ADOLESCENTES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COLOMBIANO COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL.

Los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) son derechos reconocidos entre otros por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, como por la Constitución Política Colombiana y la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia).

El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia establece que:

“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”¹
Negrilla fuera del texto.

Esta norma es el fundamento constitucional de lo que se conoce como el “interés superior del menor”, aun cuando su reconocimiento normativo también emana de instrumentos de derecho internacional, algunos vinculantes para Colombia por la vía del bloque de constitucionalidad; por lo que es de principal importancia respecto de la previsión constitucional del conjunto de derechos de que son titulares los niños los adolescentes, que de manera categórica y expresa revisten la naturaleza de fundamentales y prevalentes, aunado a que en caso de conflicto de tales derechos con los derechos de los demás prevalecerán aquellos.

Frente a este tema, de igual manera la Corte Constitucional ha establecido que:

¹ Constitución Política de Colombia, Artículo 44.

“Repárese en la contextura abierta del artículo 44 de la C P que, luego de consagrar los derechos fundamentales del niño, efectúa un reenvío a la ley y a los tratados internacionales con el objeto de completar su disciplina protectora y preceptiva, de modo que a los derechos que provengan de estas fuentes se extienda la garantía constitucional como quiera que los derechos de los niños, con independencia de su fuente, prevalecen sobre los derechos de los demás.

En el otorgamiento de este estatus especialísimo del menor seguramente se han tomado en consideración las necesidades específicas de protección derivadas de su falta de madurez física y mental, debilidad, y la trascendencia de promover decididamente su crecimiento, bienestar y pleno desarrollo de su personalidad. De ahí que, se reitera, la tutela de la Constitución no se circunscriba a manifestaciones o pretensiones específicas, como ocurre en general con los restantes derechos fundamentales de las personas, sino que abarque al niño en su plenitud, vale decir, en la integridad de su dimensión existencial.²

Así mismo, el Código de la Infancia y la Adolescencia en su artículo 2, en el cual se establece el objeto de la ley, expresa que *“El presente código tiene por objeto establecer normas sustantivas y procesales para la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, garantizar el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, en la Constitución Política y en las leyes, así como su restablecimiento. Dicha garantía y protección será obligación de la familia, la sociedad y el Estado”³*. Este instrumento legal reconoce situaciones de riesgo, así como derechos generales y actuales que han sido regulados en tratados internacionales que el Estado ha ratificado, tales como los derechos de los NNA a ser protegidos contra toda forma de violencia, abandono, maltrato, explotación, trabajo infantil, abuso sexual, desplazamiento forzado, reclutamiento ilícito, trata de personas, entre otros.

3.3 – LA PRIMERA INFANCIA EN LA NACIÓN COLOMBIANA

En Colombia, la primera infancia comprende la etapa del desarrollo de los niños y niñas desde su gestación hasta los 6 años. Esta etapa de la niñez ha sido considerada fundamental, siendo la misma crucial para el desarrollo de los menores en el ámbito social, biológico, cultural y psicológico; pues durante estos años se forman aspectos claves para los niños y niñas tales como su personalidad, su comportamiento social e incluso su nivel de inteligencia. Es por esto que se ha reconocido la primera infancia como un momento clave para el desarrollo infantil, siendo imperativo brindar una atención integral a los menores que se ubican en dicho rango de edad.

Las investigaciones acerca del desarrollo del cerebro (Gazzaniga, 2002) han demostrado que es justamente en la primera infancia donde se asientan las bases para las funciones cerebrales superiores como la memoria, el razonamiento lógico, el lenguaje, la percepción espacial y visual, la discriminación auditiva entre otras.⁴

² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-041 del 3 de febrero de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Código de la Infancia y la Adolescencia. - Ley 1098 de 2006.

⁴ OEA- Organización de los Estados Americanos. Primera Infancia: Una Mirada desde la Neuroeducación. 2010. CEREBRUM.

Los dos primeros años de vida son definitivos para el crecimiento físico, la nutrición, la interconexión neuronal, así como para la vinculación afectiva con las figuras materna y paterna. La alimentación y la nutrición adecuada en la primera infancia son un factor determinante de los mecanismos neurológicos que favorecen el aprendizaje, la salud y una conducta favorable a lo largo de la vida.

Por lo anterior, la ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*” reconoció la importancia de la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes, así como el derecho a su desarrollo integral, pleno y armonioso como sujetos titulares de derechos, tales como la salud, la nutrición y la educación inicial, específicamente en el artículo 29 donde establece que:

“Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia. *La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.*

Así mismo, además de las normas y jurisprudencia que rigen esta materia, existe una política que prioriza la atención integral a la primera infancia, teniendo como objetivo “Promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia”⁵. La misma se adoptó mediante la ley 1804 de 2016, la cual establece en su artículo 2:

“Artículo 2. Política de Cero a Siempre. *La política de “cero a siempre”, en tanto política pública, representa la postura y comprensión que tiene el Estado colombiano sobre la primera infancia, el conjunto de normas asociadas a esta población, los procesos, los valores, las estructuras y los roles institucionales y las acciones estratégicas lideradas por el Gobierno, que en corresponsabilidad con las familias y la sociedad, aseguran la protección integral y la garantía del goce efectivo de los derechos de la mujer en estado de embarazo y de los niños y niñas desde los cero (0) hasta los seis (6) años de edad”.*

A continuación, se relaciona la totalidad del marco normativo que se desarrolla en torno a la primera infancia, incluyendo las leyes previamente mencionadas:

Ley 75 de 1968	Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).
Ley 12 de 1991	Por medio de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre de 1989.

⁵ Cartilla 1. Política de Primera Infancia “de 0 a siempre”. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2015.

Ley 1098 de 2006	Mediante la cual se promulga el Código de la Infancia y la Adolescencia que deroga el Código del Menor. Esta Ley establece en su Artículo 29 el derecho al desarrollo integral de la primera infancia.
CONPES 109 de 2007	Mediante el cual materializa el documento 'Colombia por la Primera Infancia' y fija estrategias, metas y recursos al Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación y al ICBF, con el fin de garantizar la atención integral a esta población.
Ley 1295 de 2009	Por la cual se reglamenta la atención de los niños y niñas de la primera infancia en los sectores 1, 2 y 3 del Sisbén, con la que el Estado plantea contribuir a la calidad de vida de las madres gestantes y a garantizar los derechos de las niñas y los niños desde su gestión.
Decreto 0987 de 2012	Por el cual se modifica la estructura del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) "Cecilia De la Fuente de Lleras" y se determinan las funciones de sus dependencias. <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 28. Funciones de la Dirección de Primera Infancia. - Artículo 29. Funciones de la Subdirección de Gestión Técnica para la Atención a la Primera Infancia. - Artículo 30. Funciones de la Subdirección de Operación de la Atención a la Primera Infancia. -
Ley 1804 de 2016	Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

3.4 – PROGRAMA “HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR”, CREACIÓN Y DESARROLLO:

En 1986 el ICBF creó una nueva red de atención al menor que se denominó “*Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar*”. Estos hogares nacieron como parte de la estrategia del gobierno del expresidente Virgilio Barco para luchar contra la pobreza, pues como se preveía, la mayoría de nuevos usuarios del programa fueron los hijos de los trabajadores informales; por lo que desde su inicio el programa se convirtió en una de las principales estrategias para lograr el mejoramiento de los niveles de equidad social; el programa tuvo su natalicio con la aprobación del proyecto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) número 2278, lo anterior como una estrategia para brindar atención y desarrollo a la población infantil de zonas urbanas y rurales de la nación, con el fin de buscar la ampliación de dicho programa se expidió con posterioridad la Ley 89 de 1988, la cual indica que los hogares comunitarios están conformados por becas asignadas por el ICBF para atender las necesidades básicas de nutrición, salud y desarrollo de los niños, adicionalmente mediante esta ley se incrementa el presupuesto de ingresos al ICBF.

El Acuerdo 21 de 1989 define al Programa HCB como el conjunto de actividades realizadas entre el Estado y la comunidad a favor de la primera infancia que habite en las zonas



catalogadas de escasos recursos en situaciones de pobreza absoluta para su manutención, desarrollo normal, alimentación y recreación cuya finalidad es brindarles y garantizarles a los niños un desarrollo integral a nivel psico-social y físico mediante el estímulo y apoyo a su proceso de socialización y el mejoramiento de la nutrición y de las condiciones de vida. Está dirigido a fortalecer la responsabilidad de los padres, en la formación y cuidado de sus hijos, con su trabajo solidario y el de la comunidad en general (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1989) ⁶

El proyecto de las madres comunitarias, tuvo tanta incidencia en la realidad nacional, que se propendió por su vocación de permanencia en el tiempo, buscando mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable del país, niños y niñas menores de 7 años, pertenecientes a familias en estado de pobreza, ofreciéndoles un espacio social y pedagógico en el cual puedan tener una formación inicial y educación constructiva, sumado a un plan de nutrición y el acompañamiento a las familias. Es importante señalar el apoyo técnico y financiero encaminado a lograr la finalidad del programa del ICBF, ente encargado de desarrollar toda esta iniciativa.

Es de esta manera como tiene natalicio un programa que se encuentra conformado por madres y padres que son reconocidos dentro de una aglomeración social, como líderes, guías y personas que resaltan en su comunidad, por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo de la población infantil y de sus familias, si bien se habla de madres y padres, es el género femenino el que lidera y trabaja en pro del programa.

Al pasar los años e incluso actualmente, el programa sigue siendo clave dentro del funcionamiento y operación del papel del ICBF en la sociedad, siendo así que hace parte íntegra de la actual política de Estado para el desarrollo de la Primera Infancia “de Cero a Siempre”.⁷

Esta modalidad está dirigida a niños y niñas desde su gestación, y busca potenciar el desarrollo integral de las niñas y los niños en su primera infancia, a través de interacciones significativas propias de sus identidades culturales, de su reconocimiento del patrimonio y de las características de sus entornos. En el desarrollo de este proceso, el grupo familiar hace acompañamiento y participa en el desarrollo armónico de sus miembros a través de la cualificación de las relaciones intrafamiliares y el fortalecimiento de vínculos afectivos desde la gestación. La atención se realiza 11 meses al año, con una intensidad de 96 horas al mes, de las cuales 40 horas son para encuentros educativos grupales, 18 horas para encuentros educativos en el hogar, 12 horas en cualificación del padre o madre comunitaria y 26 horas de planeación pedagógica.⁸

Este programa se encuentra incluido dentro de los planes, modalidades y estrategias de atención enfocados a la primera infancia, en la modalidad familiar - se agrupa por sus características en la forma de prestación del servicio FAMI y Desarrollo en Medio Familiar - en la cual se busca promover el desarrollo integral de niñas y niños desde su concepción hasta los dos años, a través de procesos pedagógicos como formación y acompañamiento

⁶ Tesis de grado, Bautista Martínez, Universidad Militar Nueva Granada, disponible en línea, <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/21153/BautistaMartinezErikaMarcela2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁷ Tesis de grado. Doctora Sara Eloísa del Castillo. La Génesis del Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. 2009.

⁸ Información tomada de la página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/acerca-de/madres-comunitarias>



a familias, cuidadores y mujeres gestantes⁹, esta modalidad funciona en espacios comunitarios y lugares disponibles, concertados y gestionados por la Entidad Administradora del Servicio (EAS) y busca favorecer el desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia desde la concepción hasta menores de 5 años (hasta los 6 años en donde no haya otro servicio de educación inicial o un centro educativo de educación formal), con familias fortalecidas en sus interacciones y en sus capacidades de cuidado y crianza.

3.5 – EL PAPEL DE LAS MADRES COMUNITARIAS EN LA PRIMERA INFANCIA DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA “HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR”

Las madres comunitarias son aquellas agentes educativas comunitarias responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Son reconocidos en su comunidad por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo de los niños, niñas y sus familias.¹⁰

Actualmente en Colombia hay alrededor de 69.000 madres comunitarias, atendiendo aproximadamente 1 millón 77 mil niños y niñas en la modalidad comunitaria de la educación inicial, a través del servicio de hogares comunitarios en todas sus formas: i) Hogares Comunitarios de Bienestar HCB – Tradicional, cuando una madre comunitaria en su casa abre un espacio para atender entre 12 y 14 niños; ii) Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI: se encargan de atender a las madres gestantes y lactantes, y a los niños hasta dos años, enseñándoles a las familias buenas prácticas de cuidado y crianza y iii) Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados: se organizan en grupos hasta de 4 HCB tradicionales, en una infraestructura que generalmente es propiedad del municipio.¹¹

Las madres comunitarias del Programa Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar son mujeres que tienen como función contribuir en el cuidado y la protección de los niños y las niñas diariamente. A lo largo del desarrollo del papel que cumplen las madres comunitarias en el cuidado de la primera infancia, se le han otorgado distintos roles dependiendo de la órbita desde la que se observe, pues analizada su calidad desde el perfil que considera el ICBF, se podría concluir que una madre comunitaria es aquella persona que posee una aptitud especial para trabajar con los menores, que se ubica dentro de un rango de edad, que posea una vivienda y que goza de buena reputación.

La madre comunitaria ejerce multitud de roles en la vida del menor, siendo la profesora, la mamá, la cuidadora, la chef, entre otros. Como principales objetivos está mejorar las prácticas de crianza realizando actividades de socialización y convivencia que permitan un óptimo desarrollo psicológico, físico y social de los niños con el apoyo de sus mismos familiares y de la comunidad para fortalecer las relaciones intrafamiliares y los vínculos afectivos desde la gestación. Es por esto que nace la necesidad de cuidar y salvaguardar esa relación estrecha que se forma entre la madre comunitaria y el menor, pues como se ha explicado antes, la influencia directa que ejerce la una sobre el proceso de formación del otro, hace necesario que se garantice el cuidado y protección de este vínculo, primando el interés del menor, su estabilidad emocional y la necesidad de proteger sus derechos.

⁹ Lineamiento técnico para la atención a la primera infancia.

¹⁰ Información tomada de la página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

¹¹ *Ibidem*.

3.6 VINCULACIÓN LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS:

A lo largo de la presente exposición de motivos se ha venido decantando el papel de las madres comunitarias y la problemática laboral inherente a su vinculación, de igual manera se ha hablado de su creación, su evolución y la situación actual en la cual se encuentran, en este punto resulta de vital importancia soslayar una serie de instrumentos legales y antecedentes históricos sobre el tema que nos ocupa, ya está claro el papel de la madre comunitaria y su vínculo estrecho con la infancia y la educación en esta etapa del ser humano, sin embargo es necesario señalar:

En la década de los años sesenta, varias personas en condiciones de vulnerabilidad en la mayoría de los casos madres solteras, debían salir a trabajar, y debían ausentarse de su hogar para devengar dinero que le permitiera sufragar sus gastos, viéndose en la necesidad de dejar sus hijos al cuidado de sus familiares o vecinos, es así como aparte de una necesidad empiezan a nacer los primeros hogares comunitarios. De manera posterior a esto el ICBF percatándose de las dinámicas formaliza los hogares comunitarios, como ya se enunció en esta parte motiva.

Anteriormente las madres comunitarias eran vinculadas al programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, bajo la modalidad de voluntarias o mediante cualquier otra forma que desconociera el nexo laboral, recibiendo una “beca” que por mucho lograba alcanzar el salario mínimo, y es por esta razón que se empezaron a ver las inconsistencias entre el vínculo legal aparente y la verdadera relación laboral. Todo esto, porque estas señoras día a día prestan personalmente un servicio, cumplen un horario de trabajo y se rigen a los ordenamiento y lineamientos que emanen desde el ICBF, además la llamada beca configuraba una contraprestación económica la cual podemos aseverar es un salario. Dado lo anterior tenemos que confluyen los tres requisitos que establece el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo: Prestación personal del servicio, subordinación y/o dependencia y salario; dado lo anterior es viable y totalmente legal hablar de CONTRATO DE TRABAJO.

La Corte Constitucional en varias sentencias ha defendido el trabajo con argumentos de raigambre jurisprudencial que al día de hoy mantienen incólume; como ya se ha manifestado en el apartado 3.1 de la presente exposición de motivos, el trabajo como derecho fundamental, la ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores, así lo ha establecido la Corte mediante varias sentencias.

Frente a las madres comunitarias, la guardiana de nuestra constitución estableció que existen dos escenarios claramente diferenciados con respecto a la línea jurisprudencial que involucra a las madres comunitarias, la primera, donde se indica que no existe un contrato de trabajo entre estas y las asociaciones o entidades que participan en el programa y que el vínculo es de naturaleza contractual de origen civil y, la segunda, a partir de la sentencia T-628 de 2012, donde se empiezan a señalar las transformaciones que se han presentado en esta relación. Posteriormente, se expide la Ley 1607 del 26 de diciembre de 2012, el artículo 36 de esta Ley estableció la obligación de formalizar la vinculación laboral entre las madres comunitarias y las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar; especificando que a partir del 2014 todas las madres comunitarias debían contar con un contrato laboral y devengar un salario mínimo legal mensual vigente.



En razón de lo anterior y como consecuencia del control abstracto de constitucionalidad realizado por la Corte Constitucional, este tribunal mediante Sentencia C-465 de 2014, declaró exequible el artículo 36 dicha ley, concluyendo que: “[el legislador] estableció que debía formalizarse el trabajo de las madres comunitarias y para ello debía empezarse por reconocerles un salario mínimo mensual legal vigente, política que genera un conjunto de prestaciones a favor de aquel grupo de trabajadoras, a partir de la vigencia 2014.”¹²

Para el año 2014 se publica el Decreto 289, compilado más adelante en el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo Decreto 1072 del año 2015, el cual en su artículo 2.2.1.6.5.2, establece que: “**MODALIDAD DE VINCULACIÓN.** Las Madres Comunitarias serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social.”¹³

Hasta este punto es claro entonces que la vinculación de la madre comunitaria se debe realizar vía contrato de trabajo, es claro que la normatividad en los últimos años cambió totalmente la concepción del hogar comunitario y su eje fundamental en el voluntariado de la comunidad y especialmente de las madres comunitarias.

Para el año 2014 y en relación a la normatividad reciente, al primero de febrero tenían que estar todas estas Madres Comunitarias con un salario mínimo con salud garantizada y todas las prestaciones sociales que conlleva la formalidad del contrato laboral. Dicho contrato no se realizó con el ICBF sino con las entidades administradoras del servicio que en muchos casos también eran de la administración de las Madres Comunitarias o de los padres usuarios del servicio manteniendo así el enfoque comunitario del programa, sin embargo, muchas de estas asociaciones son privadas y ajenas al propio funcionamiento del programa.

Esas asociaciones de carácter privado, terminan haciendo a un costado las madres comunitarias, pues terminan tecnificando y profesionalizando esta labor, abriendo puertas a la burocratización, dado esto es la necesidad de que estos contratos se realicen a término indefinido.

Es importante enunciar además que para el año 2016 la Corte Constitucional mediante sentencia T-480 del año 2016¹⁴ (a la cual se le decretó nulidad parcial en abril del año 2017 mediante auto 186), se manifestó sobre la primacía de la realidad en los contratos que tenían las madres comunitarias, a quienes anteriormente les reconocían una beca como contraprestación económica, la referida beca no alcanzaba a ser el salario mínimo, . En suma, la aplicación del Principio Constitucional de la primacía sobre la realidad “(...)busca desvirtuar las formas jurídicas mediante las cuales se pretende ocultar o encubrir un verdadero contrato de trabajo, tal como ocurre con los contratos civiles, comerciales y de prestación de servicios, entre otros” (M.P Rojas Ríos, Corte Constitucional Sentencia T-480, 2016) Y “Su fin esencial es proteger al trabajador que por la simple circunstancia de encontrarse en una posición desventajosa frente al empleador (ya sea del sector público o privado), éste último puede sacar provecho de tal situación y así

¹² Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-465 de 2014. M.P. Alberto Rojas Ríos.

¹³ Disponible en línea en, https://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/decreto_1072_2015.htm#2.2.1.6.5.6

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-480 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos



desconocer todos los derechos y garantías laborales inherentes al contrato de trabajo” (M.P Rojas Ríos, Corte Constitucional Sentencia T-480, 2016).

Ahora bien, es importante acá manifestar que el ICBF no es el empleador de las madres comunitarias, pero si se debe constituir en un veedor constante de los vínculos contractuales entre las entidades administradoras del programa y las madres, consideramos importante citar un apartado del concepto 89461 del año 2020 del Departamento Administrativo de la Función Pública, el cual manifiesta: “Por consiguiente, en criterio de la Corte Constitucional, la actividad ejercida tanto por las madres comunitarias como por las sustitutas, no supone una relación de carácter laboral con el ICBF, toda vez que se trataba de una labor solidaria y una contribución voluntaria en beneficio de los menores objeto del mismo, de ahí que la relación entre las madres comunitarias y los entes vinculados al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar fuere de orden contractual civil; en este sentido, no fue sino a partir del año 2014 con la expedición del Decreto 289 que las madres comunitarias fueron vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo con las entidades administradoras del Programa, quién es su único empleador.”

Pese a lo anteriormente expuesto y a la garantía que se le quiso brindar a las madres comunitarias estableciendo una vinculación mediante contrato de trabajo y un salario mínimo mensual, de acuerdo con el trabajo de campo realizado y a los múltiples diálogos que se han realizado con las madres comunitarias, se pudo evidenciar que las mismas están siendo vinculadas mediante contratos de trabajo a término fijo en la mayoría de las ocasiones por el término de dos máximos tres meses. Además, se ha evidenciado que el empleador, en este caso las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, de manera arbitraria y sin antecedentes que justifiquen la decisión, determinan no renovar los contratos o simplemente desvincular a las madres comunitarias del programa.

4. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS O RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES.

De conformidad con lo establecido por el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de Ley según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

5. PROPOSICIÓN FINAL

En mérito de lo expuesto, rendimos **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos a los Honorables Representantes de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Ley 028 de 2022 Cámara “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”

6. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.

PROYECTO DE LEY 028 DE 2022 CÁMARA

“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 CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

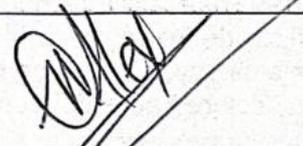
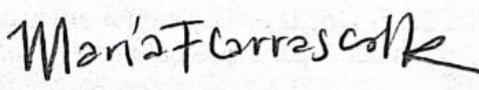
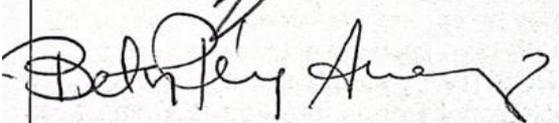
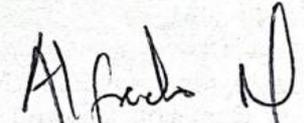
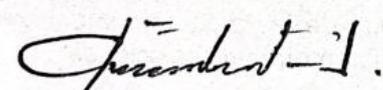
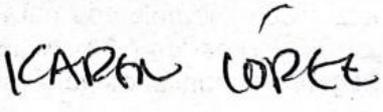
Artículo 1. Objeto: La presente ley tiene como objeto establecer la obligatoriedad que los contratos laborales suscritos entre las madres comunitarias y las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar se realicen a término indefinido, con el fin de garantizar la estabilidad 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.

Artículo 2. Contrato laboral de las madres comunitarias a término indefinido: 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.

Parágrafo 1: Se designa al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como la entidad responsable de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo previamente dispuesto.

Artículo 3. Vigencia y derogatoria: La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO H.	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL R
 BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO	 ALFREDO MONDRAGON GARZON
 JUAN CARLOS VARGAS SOLER	 KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR