



MINISTERIO DEL TRABAJO

Bogotá D.C,

Representante
AGMETH JOSÉ ESCAF TIGERINO
Presidente
Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

No. Radicado:	08SE2023120100000001492
Fecha:	2023-01-23 01:36:59 pm
Remitente: Sede:	CENTRALES DT
Depen:	GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE ASUNTOS NORMATIVOS
Destinatario	AGMETH JOSE ESCAF TIGERINO
Anexos:	0
Folios:	1



08SE2023120100000001492



ASUNTO: Observaciones al Proyecto de Ley 028 DE 2022C "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"

Para verificar la validez de este documento escanee el código QR, el cual lo redireccionará al repositorio de evidencia digital de Mintrabajo.

Honorable Representante Escaf:

Respetuoso Saludo. A continuación, se presenta el detalle de las observaciones para cada uno de los artículos:

1. ASPECTOS RELEVANTES DEL PROYECTO DE LEY:

- A. TITULO:** "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"
- B. 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.*
- C. AUTORES:** Autor: JUAN CARLOS WILLS OSPINA. Coordinadores: JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA, MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS y BETSY JUDITH PEREZ ARANGO.
- D. NÚMERO DE ARTÍCULOS:** Tres (3) artículos.

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



2. CONSIDERACIONES Y OBSERVACIONES

No	ARTÍCULO DEL PROYECTO DE LEY	OBSERVACIONES
1	<p>ARTÍCULO 1 OBJETO: La presente Ley tiene por objeto establecer el término en la duración de los contratos laborales de las madres y padres comunitarios, buscando garantizar su estabilidad laboral y la atención integral a los niños, niñas y adolescentes vinculados al Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p>	<p>El objeto del proyecto de ley no se asimila al título de este, en términos de redacción, no puede predicarse de la contratación laboral de padres o madres comunitarias repercutirá necesariamente en el buen desarrollo psicoemocional de los niñas y niñas al cuidado de las madres comunitarias, se sugiere o bien modificar el objeto, o bien modificar el título.</p> <p>De acuerdo con lo indicado, y partiendo de la técnica normativa, en todo proyecto es necesario que el mismo <u>guarde armonía con el epigrafe y el objeto.</u></p>
2	<p>ARTÍCULO 2 CONTRATO LABORAL DE LAS MADRES Y PADRES COMUNITARIOS: Los contratos laborales que se celebren entre las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, o la entidad que haga sus veces, y las madres y padres comunitarios deberá realizarse, como mínimo, por periodos de un año con todas las garantías laborales y prestacionales; en el evento que por razones objetivamente constatables el contrato laboral no se pueda suscribir como mínimo a un año, el termino será por los meses que le resten a la anualidad respectiva.</p> <p>Las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar o la entidad que haga sus veces, no podrán tecnificar o profesionalizar los requisitos para la vinculación laboral de las madres y padres comunitarios.</p> <p>Parágrafo 1: Se realizará contratación preferente de madres y padres comunitarios, con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.</p> <p>Parágrafo 2: El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo previamente dispuesto.</p>	<p>Sobre este punto es necesario tener en cuenta que el artículo 2.2.1.6.5.2. del Decreto 1072 de 2022 señala sobre la modalidad de vinculación de las madres comunitarias: <i>"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."</i></p> <p>Así las cosas, queda claro que la vinculación de las madres comunitarias, es a través de contrato de trabajo. El querer de esta iniciativa no es otro que dichos contratos se efectúen a término fijo de un año, situación que debe verificar el presupuesto de las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, por lo que solicita tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.</p>
3	<p>Artículo 3: El ministerio de Educación en articulación con el instituto colombiano de bienestar familiar,</p>	<p>Artículo de competencia del Ministerio de Educación y el ICBF</p>

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



	expedirá los lineamientos, para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se habiliten programas diferenciales de capacitación, con el objeto de que la atención que brindan las madres o padres comunitarios a los niños y niñas vinculados al programa de programa de hogares comunitarios de bienestar familiar, sea de calidad.	
4	Artículo 4°. Vigencia y derogatoria: La presente Ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.	Sin comentarios al respecto

3. MARCO CONSTITUCIONAL:

En materia constitucional es importante observar los siguientes artículos de la Constitución Política de Colombia:

- **“ARTICULO 25.** 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.”
- **“ARTICULO 44:** 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.”

- **“ARTICULO 53.** El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales:

Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad.

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

**Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:**
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales.

Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna.

La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.”

4. MARCO LEGAL:

- Código Sustantivo de Trabajo

ARTICULO 45. DURACION. *El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo determinado, por el tiempo que dure la realización de una obra o labor determinada, por tiempo indefinido o para ejecutar un trabajo ocasional, accidental o transitorio*

5. ANALISIS DE CONVENIENCIA DEL ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY OBJETO DE ESTUDIO.

En efecto, desde el Ministerio del Trabajo consideramos que la eliminación de la potestad del empleador para señalar el término del contrato a suscribir con las madres comunitarias para dejarlo a término fijo de un año es válida. Sobre este punto, referente a la protección constitucional del trabajo de las madres comunitarias, la Corte Constitucional se pronunció, mediante sentencia T 628 de 2012, en la cual le ordenó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar adoptar todas las medidas adecuadas para que, de forma progresiva, las madres comunitarias de tiempo completo del programa Hogares Comunitarios de Bienestar devenguen al menos un salario mínimo legal.

Sin embargo, dadas las especiales condiciones incluso, de vulnerabilidad de las madres comunitarias, este Viceministerio considera viable jurídicamente que se señale por vía legislativa, la obligatoriedad de suscribir contratos a término fijo a un año con esta población trabajadora, con lo que se garantizan relaciones laborales con vocación de permanencia. Sobre la estabilidad laboral, principio y derecho, la Corte Constitucional señaló:

“La estabilidad laboral entraña una doble acepción como principio y derecho al mismo tiempo. Desde su perspectiva deóntica, supone que el trabajo esté dotado de una vocación de permanencia o continuidad mientras no varíe el objeto de la relación, sobrevenga una circunstancia que haga nugatorias las obligaciones reconocidas a los sujetos de la relación o aparezca una justa causa de despido. Como derecho, de otra parte, se manifiesta en la posibilidad de exigir la ejecución de conductas que permitan el acceso y la preservación del empleo o la omisión de las que obstaculicen tales objetivos so pretexto de razones injustas, supuestos que corresponden a los conceptos de protección laboral positiva y protección laboral negativa, respectivamente. Con arreglo a la jurisprudencia de esta Corporación, como principio, la estabilidad laboral implica que las relaciones gocen de “cierta seguridad en la continuidad del vínculo laboral contraído, mientras no exista una causal justificativa del despido (...)” La estabilidad en el empleo envuelve, entonces, una expectativa de conservar un vínculo laboral siempre que no medie justa causa para el despido y la materia del contrato

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co



permanezca incólume. No obstante, esa seguridad no implica inamovilidad. A ello no escapa la estabilidad laboral, que desde sus dos caras puede encontrar limitaciones. En este punto, la Corte ha admitido la existencia de ciertos grados de estabilidad en el empleo, entre otras: i) la absoluta, ii) la impropia y iii) la precaria.”¹

No obstante, dado que el cambio de modalidad implica la disponibilidad de un presupuesto mucho mayor, sin que se señalen los estudios de impacto fiscal, este Ministerio solicita que se incorpore a la iniciativa puesta a consideración, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para su financiamiento, de conformidad con lo señalado en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003 que dispone:

“Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.”

De acuerdo con lo hasta acá referido, desde esta Cartera Ministerial, seguiremos en la consecución de cada uno de estos proyectos, que nos permitan seguir garantizando los derechos laborales a todos los colombianos.

Atentamente,

WILMER ANDRÉS PACHÓN GONZÁLEZ
Jefe Oficina Asesora Jurídica.

Elaboró: AngelaC
Revisó: WCabrera
Aprobó: EPalma
VBno: A. Ilibia

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-449/10

Sede Administrativa
Dirección: Carrera 14 No. 99-33
Pisos: 3, 4, 6, 7, 10, 11, 12 y 13
Teléfono PBX:
(601) 3779999
Bogotá

Atención Presencial
Con cita previa en cada
Dirección Territorial o
Inspección Municipal del
Trabajo.

Línea nacional gratuita,
desde teléfono fijo:
018000 112518
Celular desde Bogotá:120
www.mintrabajo.gov.co

