



Bogotá D.C., 21 de julio de 2023

Honorable Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Presidente
CAMARA DE REPRESENTANTES
Ciudad

Asunto: Informe de la Subcomisión creada para el análisis del Proyecto de Ley 224/2021 Cámara “*Por medio del cual se establecen lineamientos para la continuidad del Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel*”.

Respetado (a) señor presidente:

Atendiendo al Oficio SG.2.0468/2023, mediante el cual se crea por encargo de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Representantes la subcomisión para segundo debate al Proyecto de ley 224/2021, nos permitimos presentar informe del PL 224 de 2021: “*Por medio del cual se establecen lineamientos para la continuidad del Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel*”.

Contenido:

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Resumen reuniones Subcomisión
4. Conceptos entidades
5. Conclusión y recomendaciones

INTRODUCCIÓN

La subcomisión tenía como objetivo la discusión del articulado del Proyecto de Ley 224/2021 Cámara: “*Por medio del cual se establecen lineamientos para la continuidad del Talento Humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel*”, debido a que en la plenaria surgió la necesidad de profundizar respecto a varios aspectos, los cuales se enuncian a continuación:

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

1) El último concepto del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, refería concepto no favorable para el PL 224 – 2021, por lo cual se hace necesario actualizar el concepto por parte de dicha entidad, con el objeto de disponer de argumentos técnicos y jurídicos respecto a la vinculación de los trabajadores de las EAS.

2) Claridad respecto al tipo de vinculación laboral implementado, así como las disposiciones a la luz del Código Sustantivo del Trabajo.

3) Análisis fiscal del Proyecto de Ley 224- 2021.

4) Nuevo contexto político y jurídico del PL, a la luz del Plan Nacional de Desarrollo, teniendo en cuenta las bases, el Acuerdo firmado con SINTRACIHOBÍ, ICBF, Ministerio de Hacienda y Departamento Administrativo de la Función Pública.

2. ANTECEDENTES

Este proyecto se presentó ante el Congreso de la República el 11 de agosto de 2021, el cual se tramitó por la Comisión VII, cuyos autores fueron los Representantes Arley Murillo, Faber Muñoz, Henry Correal, Jorge Benedetti. Posteriormente, se publicó en la gaceta 1082 de 2021 y cursó primer debate el 20 y 26 de octubre de 2021, donde fue aprobado en comisión séptima.

Conforme lo anterior, se agendó para segundo debate en Cámara en la plenaria realizada el día 29 de marzo de 2023, instancia ante la cual se solicitó la creación de la subcomisión accidental con el objeto de estudiar y analizar la ponencia para segundo debate, conforme los temas enunciados en el punto anterior. En consecuencia, mediante oficio S.G. 20468/2023 del 13 de abril de 2023, se comunicó la designación a los Honorables Representantes: José Octavio Cardona, Ana Rogelia Monsalve, Orlando Castillo Advíncula, Martha Alfonso Jurado, Mary Anne Perdomo Gutiérrez, Jaime Raúl Salamanca Torres.

Una vez creada la Subcomisión Accidental, mediante comunicación remitida a los correos electrónicos de los Honorables Representantes, se convocó a la instalación de la subcomisión el jueves 11 de mayo de 2023, a las 8:00 a.m., en el Salón Amarillo, del Congreso de la República, espacio al cual asistieron: H.R. Jaime Raúl Salamanca, H.R. Martha Lizbeth Alfonso y miembros de UTL de los congresistas Germán Gómez, Ana Rogelia Monsalve y Orlando Castillo.

Igualmente, se convocó a las siguientes entidades: Departamento Administrativo de la Función Pública, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Ministerio del Trabajo y Ministerio de Hacienda. Esta última entidad se excusó, teniendo en cuenta que el directivo delegado se encontraba en periodo de vacaciones.

En esta jornada se socializó el objeto del proyecto, el cual cita: *“La presente Ley tiene por objeto establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel; permanezca y garanticen un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades”* y se propuso una discusión bajo la guía de tres preguntas:

1. ¿Cómo garantizar la vinculación de todo el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia, que sean financiados con recursos públicos de cualquier nivel?
2. ¿Riñen disposiciones legales: ¿Empleo Público vs. Empleo Privado?
3. ¿Es la Reforma Laboral una oportunidad para discutir estas preocupaciones?

Posteriormente, se recibieron los conceptos por parte de: Departamento Administrativo de la Función Pública, Ministerio del Trabajo, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y Ministerio de Hacienda, los cuales fueron remitidos a los Honorables Representantes conformantes de la comisión.

Por último, se realizó reunión en modalidad virtual el 13 de junio de 2023, a las 7:00 p.m., donde los Honorables Congresistas expusieron su análisis y recomendación de archivo del Proyecto de Ley 224 de 2021.

3. RESUMEN REUNIONES SUBCOMISIÓN

Sesión 11 de mayo de 2023

Los Congresistas y UTL asistentes realizaron varias intervenciones, las cuales estuvieron encaminadas a comprender los aspectos centrales del articulado, cuya discusión se centró en em análisis e incidencia del Proyecto de Ley en las funciones y atribuciones del ICBF, así como los aportes de Ministerio de Trabajo y Departamento Administrativo de la Función Pública. Fue claro para todos los asistentes, la importancia de contar con los conceptos por parte de las entidades, con el objeto de tener claridad respecto a los asuntos discutidos, estableciendo el compromiso de envió en el menor tiempo posible, contando con la respuesta oportuna por parte de las entidades.

Teniendo en cuenta lo anterior, las entidades se comprometieron con la entrega oficial de los conceptos para el respectivo análisis y toma de decisiones frente al curso legislativo del Proyecto de Ley.

Sesión 13 de junio de 2023

Previo a la sesión convocada para el día 13 de junio de 2023, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública, el Ministerio de Hacienda allegaron los conceptos técnicos solicitados, los cuales se resumirán en el próximo punto, haciendo entrega vía correo electrónico a los Honorables Representantes conformantes de la comisión para su lectura y análisis.

Posterior convocatoria, se desarrolló el encuentro en modalidad virtual el día 13 de junio de 2023, donde los Representantes a la Cámara y sus apoyos de Unidad de Trabajo Legislativo, quienes manifestaron:

- Teniendo en cuenta los debates que faltan por cursar, así como los Proyectos de Ley en debate en la plenaria de Cámara, no se considera viable el agendamiento del PL 224 de 2021, en lo que resta de la legislatura.
- Conforme el análisis de los conceptos emitidos por las entidades, puntualmente el emitido por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, los asistentes a la reunión recomiendan que el Proyecto de Ley 224 de 2021 se archive, dado que, según lo expuesto en el punto anterior, no es viable el agendamiento siendo claro en los conceptos institucionales la no continuidad de trámite de este proyecto de ley.

4. CONCEPTOS ENTIDADES

a. Resumen del Concepto Ministerio del Trabajo

Se debe indicar que técnicamente hay una gran diferencia en la forma de vinculación en el Desarrollo Integral en la Primera Infancia, pues se pretende aplicar en cierta medida, normas laborales del sector público en el sector privado, razón por la cual, se debe adecuar la estrategia técnica y jurídica del talento humano desde la óptica privada o en su defecto, modificar la operación como tal del Desarrollo Integral en la Primera Infancia.

Por otro lado, se debe analizar, también, el impacto fiscal en lo relativo al costo y gasto, de las evaluaciones de desempeño que se realizarán a los integrantes del talento humano de Desarrollo Integral en la Primera Infancia, pues el que en principio asumiría este gasto sería el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. De igual forma, sería una carga administrativa y de personal, la cual, se desconoce si pudiese asumirla dicha entidad.

Los trabajadores de las Entidades Administradoras del Servicio no son catalogados como servidores públicos, razón por la cual, se debe replantear la estructura y contenido del presente proyecto de ley, lo que conlleva a inferir que éste no es conveniente desde la óptica técnica jurídica.

b. Resumen Concepto Departamento Administrativo de la Función Pública

Es importante señalar que los temas que desarrolla la iniciativa Legislativa se relacionan con las funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, del Ministerio del Trabajo, y de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, por lo que se considera pertinente contar con sus consideraciones y observaciones al proyecto de ley.

Ahora bien, una vez revisado el articulado del proyecto de ley objeto de estudio se evidencia que la iniciativa legislativa busca establecer los lineamientos para que el talento humano de los programas de atención integral a la primera infancia en todas sus modalidades, que se financien con recursos públicos de cualquier nivel, permanezca y garanticen un servicio con calidad, pertinente e integral que beneficie a las niñas y a los niños de dichas modalidades.

El proyecto de ley en comento está compuesto por seis (6) artículos:

- 1°. Objeto,
- 2°. Instituye el derecho de preferencia para la renovación de contratos de talento humano, al personal que se encontraba prestando directamente el servicio de atención integral a los niños y niñas beneficiarios de estos.
- 3°. Establece la realización de evaluaciones periódicas de desempeño del talento humano,
- 4°. Instauro la excepción a la aplicación del derecho preferente,
- 5°. Consagra los componentes y rangos de la evaluación del desempeño del talento humano y
- 6°. Vigencia.

De lo anterior, y como quiera que de conformidad con lo previsto en el Decreto 430 de 20161, a este Departamento Administrativo le compete formular, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas de desarrollo administrativo de la función pública, el empleo público, la gestión del talento humano en las entidades estatales, la gerencia pública, el desempeño de las funciones públicas por los particulares, la organización administrativa del Estado, la planeación y la gestión, el control interno, la participación ciudadana, la transparencia en la gestión pública y el servicio al ciudadano, propiciando la materialización de los principios orientadores de la función administrativa, por lo que no se considera procedente efectuar ningún pronunciamiento en relación con los artículos del proyecto de ley objeto de su solicitud.

c. Resumen Concepto Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF

Teniendo en cuenta el objeto del proyecto de ley es preciso mencionar que, el ordenamiento jurídico colombiano frente a la regulación de los contratos laborales establece dos tipos de regímenes, dependiendo de la naturaleza jurídica de la entidad contratante, la cual puede circunscribirse al sector público o al sector privado.

En ese orden de ideas, frente al sector público, el artículo 123 de la Constitución Política establece que los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios son considerados servidores públicos, en esa misma línea, el artículo 125 señala que: *“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley.”*

Ahora bien, frente al sector privado, es preciso mencionar que este se rige por un acuerdo de voluntades entre dos o más personas naturales o jurídicas, distintas al Estado y cuya regulación se encuentra en el Código Sustantivo del Trabajo, la cual establece los parámetros de las relaciones de derecho laboral individual del trabajo de carácter particular, tal y como se señala en el artículo 3.

En conclusión:

- Los lineamientos técnicos, manuales operativos y contratos de apoyo que usa el ICBF para la contratación de las EAS para la atención a la primera infancia, ya incluyen disposiciones relacionadas con la idoneidad del talento humano y su estabilidad.
- La iniciativa legislativa confunde los principios jurídicos y constitucionales aplicables a las diferentes vinculaciones laborales, en tanto atribuye elementos jurídicos de la carrera administrativa y el servicio público a un régimen de contratación privada.
- El talento humano vinculado a las Entidades Administradoras del Servicio - EAS para la ejecución y cumplimiento contractual no es considerado como servidores públicos, de acuerdo con lo establecido en los artículos 123 y 125 de la Constitución Política, razón por la cual no se encuentran dentro de la estructura de la función pública del ICBF y, por tanto, dicha entidad no puede regularla mediante los manuales operativos.
- Se insiste que las denominadas *“evaluaciones del desempeño del talento humano”*, así como el denominado *“derecho preferente”* asemejado a la estabilidad laboral reforzada, son del resorte exclusivo de los servidores públicos y no aplica para aquellos trabajadores que están regidos bajo los lineamientos del Código Sustantivo del Trabajo.

5. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIONES

Se recomienda el estudio del concepto del ICBF, pues la entidad plantea que la iniciativa legislativa aborda principios jurídicos y constitucionales aplicables a las diferentes vinculaciones laborales, en tanto atribuye elementos jurídicos de la carrera administrativa y el servicio público a un régimen de contratación privada, ante lo cual, se considera pertinente que se revise a profundidad este aspecto en el caso de que la iniciativa legislativa vuelva a ser radicada.

Cordialmente,



MARTHA LISBETH ALFONSO
Representante a la Cámara por el Tolima
Ponente PL 224 de 2021



GERMÁN JOSÉ GÓMEZ LÓPEZ
Representante a la Cámara por Atlántico
Ponente PL 224 de 2021

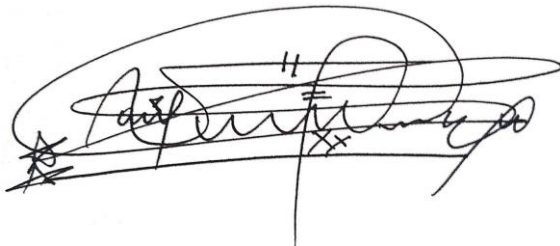
JOSÉ OCTAVIO CARDONA
Representante a la Cámara por Caldas



ANA ROGELIA MONSALVE
Circunscripción Nacional Especial Afrodescendientes

ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA
Circ. Trans. Esp. de Paz (CITREP)

MARY ANNE PERDOMO GUTIÉRREZ
Representante a la Cámara por Santander



JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES
Representante a la Cámara por Boyacá