

Al contestar cite este número



Radicado No:  
202410450000338361

Bogotá D.C., 2024-10-21

Secretario  
**RICARDO ALFONSO ALBORNOZ BARRETO**  
Comisión Séptima  
Cámara de Representantes  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
KR 7 No. 8 - 68 Piso 5  
PBX 3904050 Ext. 4059-4060-4056  
[comisión.septima@camara.gov.co](mailto:comisión.septima@camara.gov.co)  
Ciudad

**Asunto:** Radicado ICBF No. 202412220000356522 del 14 de agosto de 2024. Su radicado No. CSPCP-3.7.-554-24. Solicitud de Concepto Proyecto de Ley No. 010 de 2024 Cámara.

Respetado Doctor Albornoz:

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF-<sup>1</sup> conforme los instrumentos normativos que le confieren la protección integral y la garantía de derechos de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y sus familias; y las disposiciones que demarcan sus competencias señaladas en la Ley 75 de 1968<sup>2</sup>; Ley 7 de 1979<sup>3</sup> y la Ley 1098 de 2006<sup>4</sup>; procede a emitir concepto del asunto en referencia dentro del marco legal de su competencia y misionalidad, en los siguientes términos:

### 1. Síntesis del Proyecto de Ley

El proyecto de ley tiene por objeto proteger la labor de las madres comunitarias, quienes desarrollan acciones determinantes en el cuidado y desarrollo de la primera infancia. Para ello, la iniciativa propone implementar criterios que garanticen condiciones laborales dignas, como la estabilidad en sus contratos y el aseguramiento de condiciones de trabajo adecuadas. Asimismo, pretende fortalecer su rol a través de capacitación continua y apoyo institucional, con el objetivo de elevar la calidad del servicio brindado a los niños y a las niñas y asegurar su bienestar integral.

### 2. Consideraciones Jurídicas

Como antecedentes relevantes sobre las acciones orientadas por el Estado para la vinculación laboral de las Madres Comunitarias en Colombia, es preciso recordar:

En 1986, se aprobó el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), con el objetivo de

<sup>1</sup> Estructura definida en el Decreto 987 de 2012 modificado por los Decretos 1927 de 2013 y 879 de 2020, así como el Decreto 1074 de 2023 a través del cual se integró al Sector Administrativo de Igualdad y Equidad y quedó como entidad adscrita del Ministerio de Igualdad y Equidad.

<sup>2</sup> Por la cual se dictan normas sobre filiación y se crea el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas para la protección de la Niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones. Ley reglamentada por el Decreto 2388 de 1979.

<sup>4</sup> Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Modificada por la Ley 1878 de 2018 y reglamentada parcialmente en su artículo 205 por el Decreto 936 de 2013 compilado por el Decreto 1084 de 2015.

ampliar la cobertura de atención y fomentar una mayor participación comunitaria en el cuidado de niños de las zonas urbanas y rurales más desfavorecidas del país.

La Ley 89 de 1988 estableció, para ese momento, que los aumentos de los aportes parafiscales destinados al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) se dedicarían exclusivamente al desarrollo de este programa, programa que se caracterizaba por otorgar becas a las familias a través del ICBF, permitiendo que estas, *“en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, [atendieran] las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo [...] de los niños de los estratos sociales pobres del país”*.

El Decreto 2019 de 1989, dispuso que

*“El funcionamiento y desarrollo del Programa de Hogares de Bienestar [sería] ejecutado directamente por la comunidad, a través de Asociaciones de Padres de Familia, las cuales administra[rían] los recursos asignados por el Gobierno y los aportes provenientes de la comunidad”. Por lo demás, para esa época, se señaló que “[l]a vinculación de las madres comunitarias así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que particip[aran] en el Programa de ‘Hogares de Bienestar’, mediante su trabajo solidario, constitu[ía] [una] contribución voluntaria de los miembros de la comunidad al desarrollo [del] programa y por consiguiente, dicha vinculación no implica[ba] relación laboral con las asociaciones, (...) ni con las entidades públicas que particip[aban] en el mismo”<sup>5</sup>.*

Luego, el Decreto 1340 de 1995 *“Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”*, que derogó el referido Decreto 2019 de 1989, mantuvo -en esencia- el mismo esquema normativo, al señalar que:

**“Artículo 3o.** *El funcionamiento y desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, será ejecutado directamente por la comunidad a través de Asociaciones de Padres de Familia o de otras organizaciones comunitarias.*

**Artículo 4o.** *La vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el Programa de “Hogares de Bienestar”, mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen”.*

Según lo establecido en la citada normativa, el ICBF expidió en su momento el Acuerdo 21 de 1996 *“Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”* mediante el cual se introdujo el **contrato de aporte**<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Decreto 2019 de 1989, artículo 4o. Decreto derogado por el artículo 5 del Decreto 1340 de 1995.

<sup>6</sup> Esta actividad de naturaleza contractual fue previamente reglamentada con la expedición del Decreto 2388 de 1979, que en su artículo 127 señala de forma expresa que para la prestación del servicio público de bienestar familiar y por la naturaleza especial de éste, *“el ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose por tal, cuando el instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (...)”*  
Aunado a lo anterior, el artículo 128 del Decreto 2388 de 1979, señala que: *“Los contratos de aporte que el ICBF celebre para la prestación de los servicios de bienestar familiar sólo están sujetos a las cláusulas obligatorias de todo contrato administrativo. Y faculta el ejercicio de la libertad de configuración en materia contractual al indicar que “El Instituto también podrá celebrar contratos innominados y de carácter mixto.”*

Estos contratos especiales de aporte, desde el año 1991 y hasta el año 1995, se sustentaban bajo los presupuestos del artículo 355 Constitucional y los desarrollos legales y reglamentarios contenidos en la Ley 7ª. de 1979 y el decreto reglamentario 2388 de 1979.

entre el ICBF y las asociaciones conformadas por los padres de familia de los niños beneficiados con el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, para administrar los recursos asignados por el Gobierno y los provenientes de la comunidad. A lo anterior, se agregó que las partidas gubernamentales se destinarían a financiar la dotación inicial, la capacitación, la beca (que incluía los recursos asignados a las madres comunitarias), la supervisión y la evaluación de los hogares comunitarios. De manera específica, se dispuso la competencia de la Junta Directiva del ICBF para fijar, en cada vigencia fiscal, los costos de cada componente de la beca. Y se reiteró que era la asociación de padres la responsable de designar a las madres comunitarias, quienes participaban del programa mediante una vinculación de trabajo solidario y de contribución voluntaria. Expresamente, el artículo quinto disponía que:

**“Artículo quinto. De la organización y operación. (...) c) Los Hogares Comunitarios de Bienestar funcionarán bajo el cuidado de una madre comunitaria si es Hogar Comunitario Familiar o varias madres comunitarias si es Hogar Comunitario Múltiple o Empresarial, escogidas por la Asociación de Padres de Familia o la organización comunitaria quienes deben tener el siguiente perfil. hombre o mujer con actitud y aptitud para el trabajo con los niños; mayor de edad y menor de 55 años, de reconocido comportamiento social y moral, con mínimo cuatro años de educación básica primaria, posea vivienda adecuada o tenga disposición para atender a los niños en espacio comunitario, acepte su vinculación al programa como un trabajo solidario y voluntario, esté dispuesto a capacitarse para dar una mejor atención a los beneficiarios, tenga buena salud y cuente con el tiempo necesario para dedicarse a la atención de los niños.”** (subrayado fuera de texto)

Con posterioridad, la Ley 1187 de 2008 “Por la cual se adiciona un parágrafo 2o al artículo 2o de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones”, previó un incremento en el porcentaje de la beca para las madres comunitarias, a partir del 1º de enero de dicho año, al establecer que:

**“Artículo 4o.** La bonificación mensual de las madres comunitarias se incrementará al 70% del salario mínimo legal mensual vigente a partir del 1o de enero de 2008, sin perjuicio de los posteriores incrementos que se realicen.”

En el año 2012, se expidió la Ley 1607 que creó el “Impuesto sobre la renta para la equidad (CREE)” y fijó su destinación específica para “la financiación de los programas de inversión social orientada prioritariamente a beneficiar a la población usuaria más necesitada, y que estén a cargo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)”, modificando el mecanismo de financiación de los programas de Bienestar Familiar del ICBF, al pasar de un régimen de parafiscalidad a un régimen económico soportado en el impuesto sobre la renta.

Así pues, en el artículo 36 de dicha ley se ordenó que, durante los años 2013 y 2014, se debía otorgar a las madres comunitarias una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente, medida transitoria que permanecería mientras se fijaba una modalidad de vinculación que permitiese su formalización laboral, con la

---

No obstante, para facilitar esta gestión contractual y establecer criterios normativos de rango legal expresos para la celebración de los contratos orientados a la prestación del servicio público de bienestar familiar, mediante el artículo 122 del Decreto Ley 2150 de 1995, se introdujo en el ordenamiento jurídico colombiano una norma especial de simplificación de la contratación de los servicios de bienestar familiar a cargo de este Instituto, que hoy en día sustenta su celebración así:

*ARTÍCULO 122.- Simplificación de los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar. Se podrán celebrar directamente los contratos para la prestación del servicio de bienestar familiar con entidades sin ánimo de lucro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.*

obligación de garantizar un ingreso correspondiente al salario mínimo y con la prohibición de otorgarles la calidad de funcionarias públicas, lo que supone indirectamente que su vinculación debía operar mediante un contrato laboral de carácter privado, citando:

*“**Artículo 36.** Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.*”

*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.”*

Con fundamento en la citada ley, se expidió el Decreto 289 de 2014 **“Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones”**. Allí se reglamentó expresamente la vinculación laboral de las madres comunitarias con las entidades encargadas de la administración del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar mediante **contrato de trabajo**, con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, dependiendo exclusivamente de dicho empleador la selección de las personas encargadas de la prestación del servicio.

Por lo demás, el decreto igualmente consagra que las madres comunitarias no tendrán la calidad de funcionarias públicas, como lo ordenó para entonces la ley, toda vez que sus servicios los prestarán directamente a las entidades administradoras del programa, *“las cuales tienen la condición de único empleador, sin que se pueda predicar solidaridad patronal con el ICBF”*.

Así pues, en la actualidad, la vinculación de las madres comunitarias con los Hogares Comunitarios de Bienestar es de naturaleza contractual, antes regido bajo las normas civiles, y hoy, en virtud de la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 289 de 2014<sup>7</sup>, por el Código Sustantivo del Trabajo, tal como lo señala la Sentencia SU - 079 de 2018 en la cual la Corte al reiterar los precedentes recientes sobre el régimen de vinculación de las madres comunitarias, expone que: *“(…) con la expedición del Decreto 289 (…) fueron vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo con las entidades administradoras del Programa, **quien es su único empleador, contando desde entonces con todos los derechos y garantías (…) de una relación laboral**”*.

Sumario a lo expuesto, es preciso advertir que, actualmente conforme a lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 489 de 1998, el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007 y el Manual de Contratación del ICBF vigente<sup>8</sup>, la Dirección General ICBF, delega las facultades en materia de ordenación del gasto, dirección de los procesos de selección y celebración de los contratos y/o convenios, en cabeza de las Direcciones Regionales, quienes tienen dentro de sus funciones establecidas en el numeral 17 del artículo 9 de la Resolución No. 2859 de 2013, la de *“Adelantar los procesos de contratación que estén a cargo de la regional en todas las etapas del proceso de contratación”*. Así como lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 11 de la citada

<sup>7</sup> Compilado en la Sección 5 del Decreto 1072 de 2015

<sup>8</sup> El cual se encuentra disponible para su consulta en el siguiente enlace: <https://www.icbf.gov.co/apoyo/adquisicion-de-bienes-y-servicios/contratacion>

Resolución, en relación con la Gestión Contractual, donde le corresponde a las regionales “Dirigir y adelantar los procesos de contratación a cargo de la Dirección Regional en todas las etapas, acatando los lineamientos e instructivos de la Dirección de Contratación”.

De las anteriores facultades, se desprende que desde la ordenación del gasto está a cargo el análisis de la distribución de la oferta para los servicios de atención a la Primera Infancia en el territorio de su jurisdicción, de acuerdo con las necesidades de la Regional e identificación de los procesos de contratación que deben efectuarse en el territorio, teniendo la facultad discrecional de adelantar los proceso de contratación de forma directa, a fin de garantizar la prestación de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral, de manera oportuna, eficaz, adecuada y de calidad.

En concordancia con lo anterior, y de acuerdo con lo dispuesto en el literal h) del artículo 35 del actual Manual de Contratación ICBF vigente V6, se establece la modalidad de contratación directa para los servicios de Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar-HCBF en todas sus modalidades, así:

*“ARTÍCULO 35. CAUSALES PARA CONTRATAR POR INVITACIÓN CERRADA (IC)., Procedimiento de selección a través del cual el ICBF convoca e invita a presentar ofertas, a determinadas entidades sin ánimo de lucro, nacionales y/ o extranjeras, a suscribir un contrato con la entidad, bajo el procedimiento dispuesto en este manual, en los siguientes casos: [...]*

*h) Cuando se trate de asociaciones de padres y madres usuarios del servicio, independientemente de que se encuentren o no habilitadas en el Registro Único de Oferentes, para la operación del servicio de los Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención: HCB, HCB Agrupados, HCB Integrales, Hogares Empresariales, HCB Múltiples, HCB FAMI, Jardines Sociales y Hogares Infantiles. Lo anterior, previa verificación del cumplimiento de las condiciones mínimas de habilitación (i) jurídicas, (ii) técnicas, (iii) administrativas y financieras, (iv) de experiencia y (v) de infraestructura exigidas por el ICBF para ser consideradas idóneas, procedimiento que deberá quedar debidamente documentado.*

*De igual forma para la celebración de contratos de aporte, los prestadores del servicio podrán realizar alianzas con las asociaciones público-populares, dispuestas en el artículo 100 de la Ley 2294 de 2023; las organizaciones de base según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 2160 de 2021 y con los organismos de acción comunal de conformidad con lo establecido en el literal f del artículo 16 de la Ley 2166 de 2021 y así como la Ley 2046 de 2020 y el Decreto 1501 de 2023, por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos”*

Ahora bien, frente a las razones por las cuales el ICBF a la fecha no reconoce relación de trabajo con las madres comunitarias y el ICBF, es necesario reiterar, como se señaló con anterioridad, que el ICBF para el desarrollo de su misionalidad en los servicios de atención a la primera infancia, celebra una clase de contrato denominado “contrato de aporte” con particulares que deberán ser personas jurídicas sin ánimo de lucro, que cuenten con personería jurídica y/o con personas naturales de elevada solvencia moral, con la finalidad de que esos sujetos privados colaboren de manera armónica con el Estado en la prestación del servicio Público de Bienestar Familiar.

Deriva de lo anterior, que para la prestación del servicio público de Bienestar Familiar en cualquiera de las modalidades de atención, se realiza, como se indicó, mediante la suscripción de contratos de aporte con personas jurídicas, entidades sin ánimo de lucro, y estas a su vez, efectúan bajo su responsabilidad y autonomía los procedimientos de tipo jurídico, financiero y administrativo para dar cabal cumplimiento al objeto del contrato de aporte; procedimientos entre los cuales figura la selección y contratación de personal idóneo, con el fin de atender bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, a las niñas y los niños para así desarrollar y dar cumplimiento a las obligaciones contractuales; por tal motivo, al día de hoy, la relación contractual que contrae el ICBF es con la persona jurídica y en ningún caso con el talento humano contratado por la Entidad Administradora del Servicio-EAS.

Sin embargo, es preciso aclarar que si bien es cierto, a la luz del Decreto 289 de 2014, los servicios que prestan las madres comunitarias los prestan directamente a las entidades administradoras del programa, *“las cuales tienen la condición de único empleador, sin que se pueda predicar solidaridad patronal con el ICBF”* también lo es que en la actualidad, por la modalidad de contratación, las madres comunitarias son destinatarias de todos los derechos, beneficios y garantías consagradas en la Constitución y los convenios internacionales de trabajo para cualquier empleado del sector privado, sin ninguna distinción. Todos estos derechos, beneficios y garantías implican que a ellas se les reconozca el pago de un salario mínimo, el auxilio de transporte, las prestaciones sociales (cesantías, prima de servicios, etc.), la existencia de jornadas laborales no superiores al término establecido por la ley, los descansos remunerados (vacaciones y dominicales) y su afiliación al Sistema de Seguridad Social Integral (salud, pensión, auxilio funerario, riesgos laborales, etc.)

Además de lo ya enunciado en el punto anterior, como respuesta a la solicitud histórica de las madres y padres comunitarios para realizar su vinculación directa con el ICBF, desde el gobierno nacional se lideró la incorporación al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", a través del artículo 137 de la Ley 2294 de 2023, así:

**ARTÍCULO 137.** *El Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el ICBF, de manera armónica desarrollará los instrumentos normativos que permitan la formalización laboral de manera progresiva y gradual de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de las madres y padres comunitarios que se encuentren laborando en el servicio de Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas de atención al momento de la expedición de la presente ley”*

En cumplimiento del citado artículo, el ICBF ha liderado los análisis técnicos, jurídicos y financieros sobre los diferentes escenarios para la vinculación de las madres y padres comunitarios a la entidad; para tal efecto, se han adelantado mesas de trabajo con las diferentes áreas del Instituto, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Trabajo, a fin de estructurar las alternativas y gradualidad de la vinculación. Inicialmente, el Instituto está diseñando con el Departamento Administrativo de la Función Pública una planta temporal para lograr la vinculación de madres y padres comunitarios de la Fase I.

Es importante resaltar que la vinculación directa es de carácter gradual y progresiva de acuerdo con la disponibilidad de recursos y para su materialización se deben expedir diversos instrumentos normativos cuyo diseño se está adelantando por parte de los actores involucrados, a fin de dar aplicación a dicho mandato legal.

### 3. Consideraciones frente a la Exposición de Motivos

En lo referente a la exposición de motivos respecto a las cifras relevantes, si bien las cifras de madres comunitarias relacionadas responden a las entregadas desde la entidad para ese corte no había cierres oficiales de los datos, por lo cual se sugiere hacer la actualización respectiva a: 2020: 51.002, 2021: 41.146 y 2022: 47.092 madres o padres comunitarios de acuerdo con los cierres oficiales de cada vigencia.

### 4. Consideraciones frente al articulado

ARTICULADO	OBSERVACIÓN
<p><b>Artículo 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objetivo proteger la labor de las madres comunitarias, quienes juegan un papel fundamental en el cuidado y desarrollo de la primera infancia. Para lograr esto, la ley busca establecer parámetros que aseguren condiciones dignas en su contratación, como la permanencia de su vinculación y el aseguramiento de condiciones de trabajo adecuadas. Además, se busca reconocer y robustecer su rol, proporcionando formación continua y apoyo institucional, con el fin de mejorar la calidad del servicio prestado a los niños y garantizar su bienestar integral.</p>	<p>El objeto y alcance del Proyecto de Ley 010 puesto a consideración, ya se encuentra reglamentado mediante el Decreto 289 de 2014 el cual se encuentra compilado en el Decreto 1072 de 2015 sección 5 "VINCULACIÓN LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS CON LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR" Ahora bien, es importante mencionar que el marco legal de la formalización laboral de las madres comunitarias se establece mediante el artículo 137 de la Ley 2294 de 2023 "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 "Colombia Potencia Mundial de la Vida", que señala: "El Gobierno Nacional en coordinación con el Ministerio de Trabajo, el Departamento Administrativo de la Función Pública y el ICBF, de manera armónica desarrollará los instrumentos normativos que permitan la formalización laboral de manera progresiva y gradual de acuerdo con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo de las madres y padres comunitarios que se encuentren laborando en el servicio de Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas de atención al momento de la expedición de la presente ley"</p> <p>Para lo cual ya existen otras propuestas de desarrollo Legislativo que se encuentra cursando en el Congreso actualmente, como es el caso del artículo 79 del texto aprobado en primer debate del Proyecto de Ley 166 de 2023 Cámara, acumulado con el Proyecto de Ley No. 192 de 2023 Cámara, y el Proyecto de Ley 256 de 2023 Cámara, "Por medio del cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una reforma laboral para el trabajo decente y digno en Colombia"</p> <p>Asimismo, en relación con la dignificación del trabajo de las madres y los padres comunitarios, el artículo 139 del citado Plan Nacional de Desarrollo establece el subsidio de subsistencia para ex madres y padres comunitarios y ex</p>

ARTICULADO	OBSERVACIÓN
	<p>madres y padres sustitutos, según el cual, tendrán acceso a una prestación económica correspondiente al subsidio de subsistencia las personas que dejen de ser madres comunitarias, madres sustitutas o madres comunitarias transitadas y no reúnan los requisitos para acceder a la pensión.</p>
<p><b>Artículo 2°. CONTRATO LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> 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 comunitarias, deberá realizarse como mínimo por el término que dure el contrato de aporte entre la Entidad Administradora del programa y el ICBF.</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 comunitarias.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Se realizará contratación preferente de madres comunitarias con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Para los efectos y aplicación de la presente ley, entiéndase dentro del término “madres comunitarias” a las mujeres y hombres que desempeñan dicha labor.</p>	<p>Como primera observación respecto a la expresión “Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar” es preciso indicar que el Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la Atención a Primera Infancia<sup>9</sup> establece como Servicios de Educación Inicial en el marco de la Atención Integral: Hogares Comunitarios de Bienestar-HCB, Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados, y Hogares Comunitarios de Bienestar Integrales<sup>10</sup>, los cuales no tienen señalamiento alguno como “Programa” por lo cual sería necesario ajustar el texto.</p> <p>De otra parte, las disposiciones de este articulado ya se encuentran reglamentadas mediante el Decreto 289 de 2014 el cual se halla compilado en el Decreto 1072 de 2015 sección 5 “VINCULACIÓN LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS CON LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR”</p> <p>A saber, el artículo <b>2.2.1.6.5.2.</b> del Decreto 1072 de 2015 señala: <b>Modalidad de vinculación.</b> <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>Respecto a la expresión “no podrán tecnificar o profesionalizar los requisitos para la vinculación laboral de las madres” es preciso indicar que este señalamiento implica modificar en el manual operativo de la modalidad, que se rige por los estándares que hacen parte de la política de Primera infancia emitido por el ente rector de la educación inicial que es el Ministerio de Educación Nacional, las condiciones de calidad del componente talento humano<sup>11</sup> y los requisitos y perfil de la madre o padre</p>

<sup>9</sup> Ver: [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo15.pp\\_manual\\_operativo\\_modalidad\\_comunitaria\\_v7.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo15.pp_manual_operativo_modalidad_comunitaria_v7.pdf)

<sup>10</sup> Ver numeral 2.5 “Servicios de la modalidad” del Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia.

<sup>11</sup> Ver numeral 4.4.1 Condiciones de calidad del componente talento humano Tabla 12, ESTÁNDAR 30 del Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia. Disponible en: [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo15.pp\\_manual\\_operativo\\_modalidad\\_comunitaria\\_v7.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo15.pp_manual_operativo_modalidad_comunitaria_v7.pdf)

ARTICULADO	OBSERVACIÓN																																																																																
	<p>comunitario.</p> <p>Al respecto es preciso aclarar que actualmente dentro de los requisitos y perfil de la madre comunitaria<sup>12</sup> se señala “Tener como escolaridad mínima ser normalista o técnico en Primera Infancia” sin embargo el Manual claramente señala que “En los casos donde no se encuentre el perfil anteriormente definido, el requisito puede ser validar el máximo grado de escolaridad que exista en el territorio, caso en el cual la EAS debe presentar los soportes y evidencias de las estrategias de convocatoria empleadas para la selección del talento humano”</p>																																																																																
<p><b>Artículo 3. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> El Ministerio de Educación Nacional como rector de la Política Educativa, en articulación con el Instituto colombiano de Bienestar Familiar, priorizarán acciones para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se desarrollen procesos de formación en servicio, que permitan continuar fortaleciendo la calidad de la atención.</p>	<p>En pro de garantizar los estándares básicos de calidad en la prestación del servicio, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, prioriza la formación constante del talento humano para fortalecer sus capacidades conceptuales, metodológicas y técnicas. Aspecto que actualmente se adelanta a través del Fondo 1787 de 2019, en colaboración con ICETEX, que tiene como objetivo promover la formación y cualificación del talento humano en el área de atención a la primera infancia. Este fondo busca fortalecer las capacidades para mejorar la calidad de la atención brindada a la primera infancia. Su finalidad es proporcionar apoyo educativo y créditos condonables para financiar procesos de formación y cualificación destinados a agentes educativos, así como a madres y padres comunitarios.</p> <p>Hasta la fecha, hemos recibido el reporte correspondiente a los siguientes beneficiarios, quienes son madres y padres comunitarios que han participado en este proceso de formación:</p> <table border="1" data-bbox="738 1752 1458 2214"> <thead> <tr> <th>Convocatoria</th> <th>2019</th> <th>2020</th> <th>2021</th> <th>2022</th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>Total</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1. MAESTRÍA</td> <td></td> <td>15</td> <td>1</td> <td>9</td> <td>2</td> <td>2</td> <td>29</td> </tr> <tr> <td>2. ESPECIALIZACIÓN</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>6</td> <td>3</td> <td>3</td> <td>12</td> </tr> <tr> <td>3. LICENCIATURA</td> <td></td> <td>159</td> <td>23</td> <td>128</td> <td>79</td> <td>24</td> <td>413</td> </tr> <tr> <td>4. MAS COMUNITARIO</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>997</td> <td>997</td> </tr> <tr> <td><b>En proceso de formación</b></td> <td></td> <td><b>174</b></td> <td><b>24</b></td> <td><b>143</b></td> <td><b>84</b></td> <td><b>1.026</b></td> <td><b>1.451</b></td> </tr> <tr> <td>2. ESPECIALIZACIÓN</td> <td></td> <td>24</td> <td>2</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>26</td> </tr> <tr> <td>3. LICENCIATURA</td> <td></td> <td>20</td> <td>7</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>27</td> </tr> <tr> <td>4. MAS COMUNITARIO</td> <td>6.005</td> <td>1.403</td> <td>4.623</td> <td>5.824</td> <td></td> <td></td> <td>17.855</td> </tr> <tr> <td>CLEI</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td>8</td> <td></td> <td></td> <td>8</td> </tr> </tbody> </table>	Convocatoria	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total	1. MAESTRÍA		15	1	9	2	2	29	2. ESPECIALIZACIÓN				6	3	3	12	3. LICENCIATURA		159	23	128	79	24	413	4. MAS COMUNITARIO						997	997	<b>En proceso de formación</b>		<b>174</b>	<b>24</b>	<b>143</b>	<b>84</b>	<b>1.026</b>	<b>1.451</b>	2. ESPECIALIZACIÓN		24	2				26	3. LICENCIATURA		20	7				27	4. MAS COMUNITARIO	6.005	1.403	4.623	5.824			17.855	CLEI				8			8
Convocatoria	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total																																																																										
1. MAESTRÍA		15	1	9	2	2	29																																																																										
2. ESPECIALIZACIÓN				6	3	3	12																																																																										
3. LICENCIATURA		159	23	128	79	24	413																																																																										
4. MAS COMUNITARIO						997	997																																																																										
<b>En proceso de formación</b>		<b>174</b>	<b>24</b>	<b>143</b>	<b>84</b>	<b>1.026</b>	<b>1.451</b>																																																																										
2. ESPECIALIZACIÓN		24	2				26																																																																										
3. LICENCIATURA		20	7				27																																																																										
4. MAS COMUNITARIO	6.005	1.403	4.623	5.824			17.855																																																																										
CLEI				8			8																																																																										

<sup>12</sup> Ver numeral 3.5.1.1.1. Requisitos y perfil de la madre o padre comunitaria del Manual Operativo de la Modalidad Comunitaria para la Atención a la Primera Infancia. Disponible en: [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo15\\_pp\\_manual\\_operativo\\_modalidad\\_comunitaria\\_v7.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/mo15_pp_manual_operativo_modalidad_comunitaria_v7.pdf)

ARTICULADO	OBSERVACIÓN						
	CURSO / DIPLOMADO	1.039	838	1.159	2.583	420	6.039
	MAS ÉTNICO	162	204	90	176		632
	MAS FAMILIAR				23		23
	MAS INSTITUCIONAL		38	14			52
	TÉCNICO	97	127	23			247
	<b>Proceso finalizado</b>	<b>7.323</b>	<b>2.641</b>	<b>5.919</b>	<b>8.606</b>	<b>420</b>	<b>24.909</b>
	1. MAESTRÍA		2				2
	2. ESPECIALIZACIÓN		2				2
	3. LICENCIATURA		26				26
	<b>Retirado</b>		<b>30</b>				<b>30</b>
	<b>Total</b>	<b>7.323</b>	<b>2.845</b>	<b>5.943</b>	<b>8.749</b>	<b>504</b>	<b>1.026</b>
							<b>26.390</b>
	Fuente: Dirección de Primera Infancia						
	La disposición de <i>desarrollar procesos de formación en servicio, que permitan continuar fortaleciendo la calidad de la atención</i> es una medida adecuada que está alineada con el objetivo de garantizar estándares más altos en la prestación de servicios a la primera infancia.						
	El artículo se encuentra procedente en cuanto a su objetivo de fortalecer la formación y capacitación de las madres comunitarias para mejorar la calidad de la atención. No obstante, para una implementación efectiva, dado el señalamiento presentado en el artículo 2 de este proyecto de ley “ <i>no podrán tecnificar o profesionalizar los requisitos para la vinculación laboral de las madres</i> ”, es necesario definir con mayor precisión los criterios de calidad que se esperan alcanzar.						
<b>Artículo 4. VINCULACIÓN LABORAL DIRECTA DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> Dentro de los 3 años siguientes contados a partir de la expedición de la presente ley, el Gobierno Nacional deberá reglamentar la vinculación laboral directa de las madres comunitarias con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), eliminando cualquier tipo de intermediación.	En virtud del artículo 137 de la Ley 2294 de 2023 “ <i>Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”</i> que regula la <i>formalización laboral de manera progresiva y gradual</i> de las madres y padres comunitarios, el artículo 4 del Proyecto de Ley 010 de 2024 representa una duplicidad normativa, lo cual puede llegar a generar confusión sobre cuál es la norma aplicable, dificultando su interpretación y aplicación, afectando la seguridad jurídica <sup>13</sup> . La coexistencia de dos normas sobre la misma materia podría crear incertidumbre en los procedimientos, requisitos y tiempos de formalización laboral, y un nuevo artículo que disponga reglamentar el proceso podría interferir con la formalización ya en curso, generando retrasos y conflictos con los avances existentes.						

<sup>13</sup> De conformidad con lo estipulado por la Jurisprudencia de la Corte Constitucional “*la seguridad jurídica opera en una doble dimensión. De una parte, estabiliza (sin lo cual no existe certeza) las competencias de la administración, el legislador o los jueces, de manera que los ciudadanos no se vean sorprendidos por cambios de competencia. Por otra parte, otorga certeza sobre el momento en el cual ocurrirá la solución del asunto sometido a consideración del Estado*” (Ver Sentencia T502/02)

<b>ARTICULADO</b>	<b>OBSERVACIÓN</b>
	No se considera procedente este articulado, se debe evitar la redundancia normativa para promover la claridad y eficacia legal, pues un artículo que reitere disposiciones ya existentes contraviene el principio de economía <sup>14</sup> .

## 5. Conclusiones

Analizadas las disposiciones legales del proyecto de Ley No. 010 de 2024 Cámara se estima que:

1. El proyecto no está considerando el desarrollo normativo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” expedido por medio de la Ley 2294 de 2023.
2. El proyecto resulta redundante e innecesario a la luz de los desarrollos adelantados por el gobierno nacional en cabeza del ICBF, MINIGUALDAD, DAFP, MINTRABAJO, DNP y MINHACIENDA.
3. Resulta inconveniente en términos de tiempo, dado que el proyecto 010 de 2024 pretende ampliar los plazos para la reglamentación de la vinculación laboral directa de las madres con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
4. No es pertinente este proyecto 010 de 2024, al existir un mandato legal en proceso de implementación a través del artículo 137 del PND e incluso cuando ya cursa en el Congreso de la Republica un Proyecto de Reforma Laboral PL 166/22024 Cámara que en el artículo 78 incorpora también la formalización de las madres comunitarias y sustitutas.

En consideración a lo señalado, si bien el proyecto de ley 010 de 2024 Cámara busca proteger y dignificar la labor de las madres comunitarias mediante la garantía de condiciones laborales dignas, estabilidad contractual, y fortalecimiento a través de capacitación continua y apoyo institucional, resulta inconveniente dado que presenta una duplicidad normativa significativa al abordar aspectos ya regulados en el Plan Nacional de Desarrollo y en normativas previas como el Decreto 289 de 2014. Esta superposición normativa puede generar confusión y afectar la seguridad jurídica, dificultando la interpretación y aplicación de las leyes existentes y en curso.

Además, la introducción de un nuevo artículo que ordena la reglamentación de la vinculación laboral directa podría interferir con los procesos de formalización ya avanzados, causando retrasos y conflictos administrativos. Por otro lado, aunque la intención de mejorar la calidad de la atención y fortalecer la formación de las madres comunitarias es positiva y alineada con los objetivos de garantizar estándares más altos en la prestación de servicios a la primera infancia, es esencial que el proyecto de ley evite contradicciones en las disposiciones de sus articulados y se coordine adecuadamente con las normativas existentes. Para una implementación efectiva, se recomienda reforzar y mejorar la normativa actual en lugar de introducir disposiciones que podrían contravenir el principio de economía legislativa, promoviendo así una mayor claridad y eficacia legal.

De acuerdo con lo expuesto se brinda concepto al Proyecto de Ley 010 de 2024 Cámara en el marco de las funciones y competencias del ICBF. Sea esta la oportunidad para reiterar la indeclinable voluntad que asiste al ICBF en la protección integral de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes, de acuerdo con los principios constitucionales y legales que demarcan su misión.

<sup>14</sup> La Ley En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.

Atentamente,



**LEONARDO ALFONSO PÉREZ MEDINA**  
Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

**Copia:** Honorable Representante Jorge Alexander Quevedo Herrera. [jorge.quevedo@camara.gov.co](mailto:jorge.quevedo@camara.gov.co)

**Aprobó:** Leonardo Alfonso Pérez Medina - Jefe Oficina Asesora Jurídica (E)

**Revisó:** Diana Carolina Acosta Escalante - Líder Grupo de Control Constitucional y Estrategias Jurídicas Oficina Asesora Jurídica.

**Consolidó:** Mónica Carolina Romero Romero - Oficina Asesora Jurídica