Bogotá, D. C.

**Doctor**

**Jaime Luis Lacouture Peñaloza**

**Secretario General**

**Cámara de Representantes**

Ciudad,

**Ref. PROYECTO DE LEY CÁMARA. “Por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones”.**

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de REPRESENTANTE A LA CAMARA POR LA CITREP 9 VICTIMAS DEL PACIFICO MEDIO me permito radicar ante la Secretaría General del honorable Cámara de Representantes de la República el presente proyecto de ley *““Por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones”.*

Atentamente

****

**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA**

**REPRESENTANTE CITREP 9 – PACIFICO MEDIO**

**PROYECTO DE LEY CÁMARA. *“*Por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

1. **CONTEXTO**

Las madres comunitarias son responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia del Programa de Hogares Comunitarios del ICBF Bienestar. En todo el territorio nacional hay alrededor de 69.000 madres comunitarias, que deben atender más de un millón setecientos mil (1.700.000) 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.

Según el ICBF, 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.

Aclarado el rol social y humanitario de las madres comunitarias en la sociedad colombiana, es indispensable indicar que ese rol, no se compadece con la forma en que son vinculadas y remuneradas, ya que en múltiples ocasiones se desconocen sus derechos laborales.

Al respecto la Corte Constitucional en varias sentencias ha señalado que, ni la ley, ni los contratos y/o los acuerdos y convenios de trabajo, pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores y específicamente sobre las madres comunitarias, ha estableció que existen dos situaciones claramente diferenciadas con respecto a la línea jurisprudencial que involucra a las madres comunitarias; a)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 b) la segunda, a partir de la sentencia T-628 de 2012, donde advierte que ese tipo de vinculación laboral viola los derechos laborales de las madres comunitarias.

Luego de muchos debates y avances tanto legislativos como jurisprudenciales, el gobierno emitió el Decreto 1072 del año 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, el cual en su artículo 2.2.1.6.5.2, establece:

“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.”

La realidad de nuestro ordenamiento jurídico sobre la contratación o vinculación de las madres comunitarias indica que serán contratadas bajo la modalidad de contrato de trabajo, con un salario mínimo con salud garantizada y todas las prestaciones sociales que conlleva la formalidad del contrato laboral. Pero esta modalidad de contrato no se llevó a cabo en cabeza del ICBF, sino que se sesgó la norma y se le dio continuidad a la contratación tercerizada y no a cargo del Estado, como un servicio público.

Ante esta nueva situación la Corte Constitucional mediante sentencia T-480 del año 2016, 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, lo que oculta el verdadero carácter laboral de la contratación. Es decir que la modalidad de contratación vigente hoy para las madres comunitarias “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” (Corte Constitucional Sentencia T-480, 2016)

En consecuencia y atendiendo la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, resaltadas en la exposición de motivos de este proyecto de ley, lo que busca el legislador con esta iniciativa es poner fin a todo este estado de cosas de inconstitucionalidad e ilegalidad en la contratación de las madres comunitarias, para colocar en cabeza del Estado la prestación del servicio público de atención a la primera asumiendo de manera directa y sin tercerizaciones, lo que implica la contratación de las madres comunitarias como servidoras públicas.

1. **OBJETO**

El presente proyecto de Ley, tiene por objeto garantizar que la vinculación de las madres comunitarias, sea a través de un proceso de contratación a cargo del Estado, lo que las convierte en servidoras públicas, que realizan su labor de manera directa, sin intermediaciones, ni tercerizaciones ni sistemas de contratación que han terminado por eludir los derechos laborales de las personas dedicadas a esta loable labor. Como se sabe existe una legislación progresiva que ha buscado reconocer los derechos laborales de las madres comunitarias, pero de alguna manera no se cumplen o se cumplen a medias, lo que ha impedido que estas personas, puedan contar con contratos de trabajo acordes con el servicio público que prestan, tal como lo ordenan la constitución, las leyes, los pronunciamientos de las altas cortes y los convenios internacionales suscritos por Colombia. Se busca que sea el Estado el que realice esta contratación de manera directa con el objeto de proteger los derechos económicos, y sociales de las madres comunitarias y garantizar así la prestación del servicio de Atención Integral a la Primera Infancia.

Con este cambio de vinculación laboral de las madres comunitarias, no sólo se les garantizan sus derechos laborales, sino que también se le brindará 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.

Este proyecto de ley establece de manera definitiva el carácter de la vinculación laboral de las madres comunitarias y madres FAMI en el cuidado y atención integral de los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad pertenecientes a los estratos más pobres de la población, en el marco del Programa de Atención de la Primera Infancia como un servicio público a cargo del Estado.

Igualmente, este proyecto de ley pretende acabar con la forma irregular como han sido vinculadas las madres comunitarias y madres FAMI al Programa de Hogares del ICBF durante los 24 años de existencia, dando lugar a una grave violación de los principios constitucionales a la igualdad y a la no discriminación, especialmente en las relaciones del trabajo, razón por la cual se busca establecer los derechos laborales de las madres comunitarias con la propuesta de vinculación en calidad de servidoras publica cuya contratación pasa a manos del Estado, como único patrón.

De esta forma, se estaría acatando las normas previstas en el artículo 53 superior, las previsiones establecidas en la legislación laboral colombiana y los convenios, principios y recomendaciones de la OIT alusivas a la protección del trabajo, así como las recomendaciones proferidas por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Cpidesc y por el Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Cedaw en relación con la situación de las madres comunitarias, madres FAMI y sustitutas.

1. **JUSTIFICACIÓN**

Una ley como la que se propone, se justifica porque el Estado debe responder sin dilaciones por la prestación del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, de manera directa y para cumplir con este mandato constitucional y legal, se requiere cambiar la modalidad de contratación de las madres comunitarias convirtiéndolas en servidoras públicas en calidad de trabajadoras oficiales y poder atender así, de manera directa los niños de la primera infancia de los estratos sociales más pobres

y marginados de Colombia, poniendo fin a la tercerización laboral, la proliferación de supuestos contratos de prestación de servicios que en realidad encubren la existencia de contratos laborales de hecho lo que conlleva a la violación sistemática de los derechos laborales de las madres comunitarias y al incumplimiento de la ley.

Es necesario precisar que la Atención Integral a la Primera Infancia es un servicio público y a cargo del Estado, quien lo puede prestar de manera directa o a través de particulares. Nuestro ordenamiento jurídico es claro respecto a la definición y caracterización de los servicios públicos, pero para efectos del presente proyecto de ley, es preciso resaltarlo.

1. **El servicio público en la Constitución Política de Colombia**

Sin duda, la fuerza del acuerdo social entre ciudadanos y Estado, se materializa en el servicio público que, en últimas es la razón de ser de la administración pública, convirtiéndose en uno de los temas fundamentales Estado Social de Derecho, en pro del bienestar de todos los ciudadanos, cuya garantía de prestación efectiva, es un deber del Estado para con sus asociados, ya sean prestados por él directamente o por particulares.

Pero la condición central o fundamental, para que el servicio público lo presten los particulares y no el Estado es que lo hagan conforme a la Constitución, la ley y los convenios internacionales.

Precisamente nuestra Constitución establece en el Capítulo 5 del Título XII, que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”, y que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.

Para reforzar estos principios la Corte Constitucional ha dicho que los servicios públicos “constituyen un instrumento necesario para la realización de los valores y principios constitucionales fundamentales”.

Hoy, tras múltiples procesos de privatizaciones y tercerizaciones fracasados, en los cuales el Estado confió en la iniciativa privada para trasladarle determinados servicios públicos, se puede afirmar que el servicio público en toda su extensión, es una actividad en la cual su cumplimiento debe estar asegurado por los gobernantes, porque es tal su naturaleza que solo puede ser realizada completamente por la intervención de la fuerza gobernante y no por terceros implicados.

1. **Fundamentos constitucionales**

El artículo 1º de la Constitución Política de Colombia señala que: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática,, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

De otra parte, el artículo 2º establece: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”.

El concepto de Estado Social de Derecho, no es un simple prendedor o adorno de la Carta Fundamental, ya que la transformación de un Estado de derecho en un Estado social de derecho, conlleva un contenido específico de nivel conceptual que propugna porque el fin del Estado sea el bienestar social de todos sus asociados, contenido fundante de la Norma Superior, sin descremaciones ni privilegios a favor de parte alguna.

Ahora bien, en Colombia la definición vigente de servicios públicos se encuentra en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, que los define como “Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.

Como fundamento de la norma citada, la Constitución resalta la importancia de los servicios públicos en el Capítulo 5 del Título XII que trata de El Régimen Económico y de La Hacienda Pública, titulado De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, en cuyo artículo 365, se establece que : “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios”.

Si bien es cierto los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado o por particulares, es necesario precisar que tras más de treinta años de entrar en vigencia la constitución política que nos rige, no se ha superado aun las tensiones entre el interés general de prestación del servicio público y el interés particular de quien lo presta cuando se trata de un particular cuyo interés no pude ser el de prestar el servicio a perdida, lo que termina chocando con el artículo 366 Superior, que señala que “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.

Ante esta tensión, la Corte ha señalado que los servicios públicos deben regirse por los principios de eficiencia y universalidad, los cuales debe garantizar el Estado. “La universalidad exige la prestación de los servicios públicos, aun cuando ello suponga una mayor carga en cabeza de quienes cumplen dicha función”; principio que en su criterio se encuentra relacionado con el de solidaridad, plasmado en el artículo 1º superior, razón por la cual el constituyente del 91, al escoger como forma de Estado que regirá a la nación colombiana el Estado Social de Derecho, elevó a deber constitucional suministrar prestaciones a la colectividad como una de las más importantes funciones administrativas de esta forma de Estado.

Teniendo en cuenta las anteriores premisas, existen dos vías para catalogar un servicio de público o no. La primera es cuando la Constitución o la ley lo dicen expresamente; la segunda, mediante indicios que conjuntamente dan certeza al respecto; tales indicios son: 1.Si hay presencia del Estado. 2.Si hay un interés general. 3. Si está rodeado de privilegios, prerrogativas y excepciones en orden a garantizar el interés general. 4. Si tiene una legislación especial y hay un sometimiento de las diferencias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En conclusión; la principal característica que tienen los servicios públicos, que los diferencia de los otros, es la necesidad del interés general que se busca satisfacer; el ejercicio de este servicio conlleva prerrogativas públicas por parte de los prestadores, aspecto que debe ser definido por el legislador, como lo propone este proyecto de ley.

Aunque el objeto de este proyecto de ley no es reglamentar la prestación del servicio a la Programa de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, sino la protección y garantía de los derechos laborales de las madres comunitarias, la aprobación de este proyecto de ley terminará beneficiando a los niños, ya que no se trata de proteger los derechos laborales de las madres comunitarias*, per se*, sino en función de que al mejorar las

condiciones laborales de ellas, esta situación se verá reflejada en su labor, que no es otra que prestar adecuada y eficientemente sus servicio a los niños de la primera infancia que atiende el ICBF.

Por tal razón es necesario precisar los siguientes fundamentos constitucionales:

Artículo 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. En esa misma perspectiva la Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia señala en su “Artículo 7º. Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos”.

Artículo 8º. Interés superior de los niños, las niñas los adolescentes. Se entiende por interés superior del niño, niña y adolescente, el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de todos sus derechos humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes.

Artículo 9°. Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.

Lo anterior para señalar que la Atención Integral a la Primera Infancia reúne todos los requisitos para ser considerado como un servicio público, en el marco de los postulados de la Carta Política del país, de la legislación vigente y de las normas y la doctrina internacional relacionada con los derechos de los niños y las niñas, cuyo carácter es universal, prevalente e interdependiente, de donde podemos inferir que el Estado debe garantizarla de conformidad con los principios de eficiencia, continuidad, regularidad y generalidad. No de otra forma se podría entender la prevalencia del interés superior del niño por parte del Estado colombiano.

**4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

**4.1. Fundamentos constitucionales**

Los siguientes son los fundamentos superiores sobre los cuales se soporta el presente proyecto de ley:

“Artículo 1°. Colombia es un Estado Social de Derecho, (…) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2°. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que les afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Artículo 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.

• Observancia de los principios consagrados en la Carta Política de 1991 como son:

a) La aplicación y desarrollo del principio de igualdad de oportunidades y de trato a favor de las madres comunitarias vinculadas a los Programas de Atención a la Primera Infancia (art. 13);

b) La aplicación del principio de protección especial al trabajador y del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (art. 25);

c) La aplicación de los principios consagrados en el artículo 53 de la Carta y que hacen alusión a: “La igualdad de oportunidades para los trabajadores, el derecho a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (…) 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”;

d) La aplicación de la protección especial por parte del Estado a la mujer cabeza de familia (arts. 42 y 43).

• Observancia y aplicación de los tratados y convenios internacionales que deben regir en la relación laboral de las madres comunitarias, madres FAMI y sustitutas a saber:

a) Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Cedaw, ratificada por Colombia mediante Ley 51 de 1981 y su Protocolo Facultativo, ratificado por Colombia mediante Ley 984 de 2005;

b) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, Convención de Belén do Pará, ratificada por Colombia mediante Ley 248 de 1995;

c) Convenio 95 de la OIT, de 1952, revisado parcialmente en 1992 por el Convenio 173, ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1992, relativo a la protección del salario;

d) Convenio 177 de la OIT, de 1996, sobre el trabajo a domicilio;

e) Convenio 100 de la OIT, de 1951, ratificado por la Ley 54 de 1962, relacionado con la igualdad de remuneración ante la fuerza de trabajo masculina y la fuerza de trabajo femenino por trabajo igual;

f) Convenio 156 de la OIT, de 1981, que establece consideraciones especiales para aquellos trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares;

g) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968;

h) Aplicación de las Recomendaciones proferidas por el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en 1995, alusivas a la búsqueda de soluciones frente a la discriminación que ejerce el Estado colombiano con las Madres Comunitarias y Jardineras adscritas al ICBF y al DABS;

i) Aplicación de los resultados de la Primera Encuesta de Evaluación del Impacto que ha producido el Programa de Hogares Comunitarios, publicada en 1997 como culminación de un trabajo de investigación adelantado durante dos años en todo el país, con la que se demuestran las grandes carencias con las que prestan el Servicio de Bienestar Social las Madres Comunitarias y Jardineras del país.

**4.2. Fundamentos legales**

Código Sustantivo del Trabajo

Artículo 10. Igualdad de los trabajadores. Todos los trabajadores son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías y, en consecuencia, queda abolida toda distinción jurídica entre los trabajadores por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma de retribución, salvo las excepciones establecidas por la ley.

Artículo 13. Las disposiciones de este Código contienen el mínimo de derechos y garantías consagrados a favor de los trabajadores. No produciendo efecto alguno cualquiera estipulación que afecte o desconozca este mínimo.

Artículo 14. Carácter de orden público. Irrenunciabilidad. Las disposiciones legales que regulan el trabajo humano son de orden público y, por consiguiente, los derechos y prerrogativas que ellas conceden son irrenunciables, salvo los casos expresamente exceptuados por la ley.

Artículo 21. Normas más favorables. En caso de conflicto o duda sobre la aplicación de normas vigentes de trabajo prevalece la más favorable al trabajador. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

Artículo 143. A trabajo igual, salario igual. 1º. A trabajo igual desempeñado e n puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.

2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales”.

Ley 1110 de 2006, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2007, que en su artículo 76 establece:

Artículo 76. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, en la ejecución del presupuesto de inversión, fortalecerá el Programa de Hogares Comunitarios, destinando los recursos suficientes para el desarrollo de los contratos de aportes suscritos con las asociaciones de madres comunitarias.

4.2.2. Ley 1496 de 2011, denominada Ley de Equidad Salarial

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene como objeto garantizar la igualdad salarial y de cualquier forma de retribución laboral entre mujeres y hombres, fijar los mecanismos que permitan que dicha igualdad sea real y efectiva tanto en el sector público como en el privado y establecer los lineamientos generales que permitan erradicar cualquier forma discriminatoria en materia de retribución laboral.

Artículo 2°. El artículo 10 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 10. Igualdad de los trabajadores y las trabajadoras. Todos los trabajadores y trabajadoras son iguales ante la ley, tienen la misma protección y garantías, en consecuencia, queda abolido cualquier tipo de distinción por razón del carácter intelectual o material de la labor, su forma a retribución, el género o sexo salvo las excepciones establecidas por la ley.

Artículo 3°. Definiciones. Discriminación directa en materia de retribución laboral por razón del género o sexo: Toda situación de trato diferenciada injustificado, expreso o tácito, relacionada con la retribución económica percibida en desarrollo de una relación laboral, cualquiera sea su denominación por razones de género o sexo.

Discriminación indirecta en materia de retribución laboral por razón del género o sexo: Toda situación de trato diferenciado injustificado, expreso o tácito, en materia de remuneración laboral que se derive de norma, política, criterio o práctica laboral por razones de género o sexo.

Artículo 6°. Auditorías. El Ministerio del Trabajo implementará auditorías a las empresas de manera aleatoria y a partir de muestras representativas por sectores económicos que permitan verificar las prácticas de la empresa en materia de igualdad salarial o de remuneración.

Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el funcionario encargado por el Ministerio para realizar la vigilancia y control, una vez verifique la transgresión de

las disposiciones aquí contenidas, podrá imponer las sanciones señaladas en el numeral 2 del artículo 486 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo.

Parágrafo. En todo caso de tensión entre la igualdad de retribución y la libertad contractual de las partes, se preferirá la primera.

Artículo 7°. El artículo 143 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 143. A trabajo de igual valor, salario igual.

1. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.

2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.

3. Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.

De otra parte, es muy importante resaltar que las siguientes normas, quedarán modificadas al ser aprobado el presente proyecto de ley, ya que cambiaría el régimen laboral de las madres comunitarias.

Ley 1187 de 2008, por la cual se adiciona un parágrafo 2° al artículo 2° de la Ley 1023 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

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

Ley 1607 del 26 diciembre de 2012, por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.

“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.

**5.- ARTICULADO**

El proyecto de ley está compuesto por cuatro artículos, incluido el de la vigencia, distinguidos de la siguiente manera:

Artículo 1º - Del vínculo contractual de las madres comunitarias y madres FAMI.

Artículo 2º- Proceso de vinculación de las madres comunitarias. (con parágrafo único)

Artículo 3º- Transición progresiva. (con parágrafo único)

Artículo 4º- Vigencia.

**6.- ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL**

Según lo indica la Ley 869 de 2003, todo proyecto de ley que ordene gasto, deberá hacerse explícito el impacto fiscal que genera y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El artículo 7º de la norma citada señala que, 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.

El presente proyecto de ley que se propone a los honorables congresista, no tiene otro efecto fiscal que el Presupuesto General de la Nación que anualmente el gobierno le asigna a la contratación laboral de las madres comunitarias, con la diferencia que, una vez se convierta en ley de la República este proyecto de ley, esta contratación no se realizará a través de terceros sino directamente por la entidad estatal designada para ese fin, que en este caso es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.

**7. ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS**

La presente iniciativa legislativa no contraría lo establecido en la Ley 2003 de 2019, la cual modifica el artículo 286 de la Ley 5 de 1992 (Reglamento del Congreso), que establece el -Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas-, de acuerdo con las siguientes y subreglas:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

1. Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.
2. Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.
3. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

En este caso no existe un conflicto de interés dado que es una norma de carácter general que busca brindar estabilidad laboral y económica a un sector de la población como lo son las madres comunitarias, sin que esto implique un beneficio ni particular, ni actual ni directo.

**8. CONCLUSIÓN**

El análisis realizado nos permite concluir la necesidad de dar a las madres comunitarias estabilidad laboral y económica, ya que su rol es fundamental en el tejido social, por esto ponemos en consideración el presente proyecto de ley.

1. **TEXTO DEL PROYECTO DE LEY.**

**PROYECTO DE LEY No. DE 2024 CÁMARA**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA A LAS MADRES COMUNITARIAS QUE PRESTAN SUS SERVICIOS EN LOS PROGRAMAS DE ATENCIÓN INTEGRAL A LA PRIMERA INFANCIA DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF, COMO SERVIDORAS PÚBLICAS, SE RECONOCEN SUS DERECHOS LABORALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

**“El Congreso de Colombia,**

**DECRETA”**

**Artículo 1º - Del vínculo contractual de las madres comunitarias y madres FAMI**. Las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, son servidoras públicas a cargo del Estado sin intermediación o tercerización alguna y su vínculo contractual se regirá mediante contrato de trabajo a término indefinido como cualquier trabajador oficial y su remuneración no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) o proporcional al tiempo de dedicación al programa, también tendrán derecho a las prestaciones sociales establecidas en la ley.

**Artículo 2º- Proceso de vinculación de las madres comunitarias**. El Gobierno nacional diseñará e implementará con la participación de las madres las madres comunitarias y/o sus organizaciones gremiales, el proceso y los mecanismos para materializar su vinculación laboral a cargo del Estado y formalizar sus derechos laborales y seguridad social, en el plazo de un año a partir de la vigencia de esta Ley.

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

**Artículo 3º- Transición progresiva.** Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el ICBF convocará a una mesa de trabajo a las organizaciones representativas de madres comunitarias y FAMI para la discusión, elaboración y adopción, previo acuerdo, del reglamento de trabajo que regirá los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF, al que deberán someterse los sujetos integrantes de la relación contractual.

**Parágrafo:** Mientras avanza el proceso de vinculación laboral de las madres

comunitarias decretado por esta ley, el gobierno nacional garantizará el desarrollo de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, sin interrupciones.

**Artículo 4.- Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en particular la Ley 1187 de 2008 y el Decreto 1340 de 1995.

Cordialmente,

|  |  |
| --- | --- |
| C:\Users\ANDREA~1.REY\AppData\Local\Temp\ksohtml11740\wps1.png  **ORLANDO CASTILLO ADVINCULA** Representante a la Cámara CITREP 9 – Pacifico Medio  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |
|  |  |