



PROYECTO DE LEY ____ DE 2024 CÁMARA

“Por medio de la cual se protege la labor de las madres comunitarias y se garantiza el cuidado de la primera infancia, estableciendo parámetros de dignidad en su contratación y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°. OBJETO. 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.

Artículo 2°. CONTRATO LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS. 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.

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.

Parágrafo 1. Se realizará contratación preferente de madres comunitarias con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.

Parágrafo 2. El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.



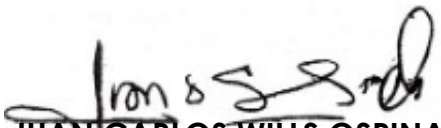



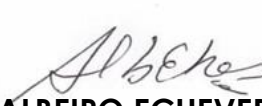
Parágrafo 3. Para los efectos y aplicación de la presente ley, entiéndase dentro del término “madres comunitarias” a las mujeres y hombres que desempeñan dicha labor.

Artículo 3. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS MADRES COMUNITARIAS. 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.

Artículo 4. VINCULACIÓN LABORAL DIRECTA DE LAS MADRES COMUNITARIAS. 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.

Artículo 5. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas.

 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara Partido Conservador	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República Partido Conservador
 LEONARDO GALLEGO ARROYAVE Representante a la Cámara Partido Liberal	 ARMANDO ZABARRAIN D' ARCE Representante a la Cámara Partido Conservador
 LUIS DAVID SUÁREZ CHADID Representante a la Cámara Partido Conservador	 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY A. Senador de la República Partido Conservador



 TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Partido de la U	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Partido Conservador
 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara CITREP Chocó- Antioquia	 ANGELA MARIA VERGARA G. Representante a la Cámara Partido Conservador
 CESAR CRISTIAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Liberal	 OSCAR RODRIGO CAMPO H. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical
 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Partido Liberal	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico
 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Partido Conservador	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ O. Representante a la Cámara Pacto Histórico	 ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Partido Liberal



 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Partido Liberal	 LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS Representante a la Cámara CITREP 8
 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Representante a la Cámara Partido Conservador	 JORGE ALBERTO CERCHIARO F. Representante a la Cámara Partido Colombia Renaciente
 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República Partido Conservador	



PROYECTO DE LEY ____ DE 2024 CÁMARA

“Por medio de la cual se protege la labor de las madres comunitarias y se garantiza el cuidado de la primera infancia, estableciendo parámetros de dignidad en su contratación y se dictan otras disposiciones”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. ANTECEDENTES

La presente iniciativa fue radicada anteriormente, el pasado 22 de julio de 2022. En su trámite legislativo, la iniciativa fue aprobada por la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, sin embargo, en la espera de su segundo debate ante la Plenaria, se agotó el término establecido para culminar el trámite legislativo, por lo cual se archivó. Por esta razón, se procede nuevamente a radicar la iniciativa, teniendo en cuenta los cambios y modificaciones realizadas en su previo recorrido por la Cámara de Representantes, para consideración del Congreso de la República.

2. OBJETO DEL PROYECTO

La presente iniciativa tiene como objetivo garantizar la estabilidad laboral de las madres comunitarias, dentro del marco legal vigente. Esto busca asegurar que su función social y educativa tenga una vocación de permanencia, garantizando así el interés superior del menor y la educación de la primera infancia.

Somos conscientes de la existencia de disposiciones normativas y pronunciamientos jurisprudenciales que han establecido la vinculación laboral de las madres comunitarias mediante contratos laborales, como se detallará en esta ponencia. Sin embargo, a pesar de estos lineamientos, hemos identificado inconsistencias en estas contrataciones. Los contratos laborales suelen ser inferiores a un año, e incluso a un semestre, lo que impide la continuidad laboral de las madres comunitarias. Durante los períodos en los que no están formalmente vinculados, continúan trabajando y asumiendo costos de su propio bolsillo para cumplir con sus responsabilidades.

Por lo tanto, esta iniciativa busca corregir dichas inconsistencias, promoviendo contratos laborales más estables y continuos, y



proporcionando el apoyo necesario para que puedan desempeñar su labor de manera efectiva y sostenible.

3. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto consta de cinco artículos incluida la vigencia, explicados de la siguiente manera:

- Artículo 1: Propósito de la ley.
- Artículo 2: Se establece que los contratos laborales entre las madres comunitarias y las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, deberán suscribirse a un tiempo mínimo de lo que dure el contrato de aporte entre la Entidad Administradora del programa y el ICBF.

También se establece que el Ministerio de Trabajo y el ICBF deberán vigilar que lo aquí dispuesto se cumpla. Finalmente se implementa la contratación preferente a aquellas madres que lleven más tiempo ejerciendo esta labor.

- Artículo 3: Este artículo busca la capacitación de las madres comunitarias, buscando robustecer y mejorar su labor.
- Artículo 4: Este artículo establece la vinculación laboral directa de las madres comunitarias con el ICBF en un término de 3 años.
- Artículo 5: Vigencia.

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

Los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA) en Colombia están reconocidos por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Constitución Política de Colombia, y la Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia). El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia establece que:



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

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

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.”

Este artículo es la base constitucional del “interés superior del menor”, un principio también reconocido en instrumentos internacionales vinculantes para Colombia a través del bloque de constitucionalidad. Este principio establece que los derechos de los niños y adolescentes son fundamentales y prevalentes, y que en caso de conflicto con otros derechos, los de los menores prevalecen.

La Corte Constitucional ha reforzado este principio, señalando que el artículo 44 de la Constitución, además de establecer los derechos fundamentales de los niños, remite a la ley y a los tratados internacionales para completar su protección. La especial protección otorgada a los menores se basa en su falta de madurez física y mental y en la importancia de promover su desarrollo integral.

El Código de la Infancia y la Adolescencia, en su artículo 2, establece que su objetivo es proteger integralmente a los NNA, garantizando el ejercicio de sus derechos y libertades consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, la Constitución y las leyes. Esta protección es una obligación de la familia, la sociedad y el Estado.

Numerosos tratados internacionales también establecen a los NNA como sujetos de especial protección. Entre estos se encuentran:



1. La Convención sobre los Derechos del Niño (Ley 12 de 1991).
2. El Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional (Ley 265 de 1996).
3. El Convenio No.5 de la OIT sobre la Erradicación del Trabajo Infantil (1919).
4. El Convenio No.138 de la OIT sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo (Ley 515 de 1999).
5. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de los niños en conflictos armados (Ley 833 de 2003).
6. El Convenio de Obtención de Alimentos en el Extranjero (Ley 471 de 1998).

Estos instrumentos subrayan la importancia de proteger a los NNA contra la violencia, el maltrato, la explotación, y otros abusos, y aseguran que sus derechos prevalezcan y sean defendidos en todos los niveles del sistema jurídico y social.

En Colombia, la primera infancia abarca desde la gestación hasta los 6 años, una etapa crucial para el desarrollo social, biológico, cultural y psicológico de los niños y niñas. Durante estos años se establecen bases fundamentales para su personalidad, comportamiento social e inteligencia. La atención integral en esta etapa es esencial para el desarrollo infantil.

Investigaciones sobre el desarrollo cerebral (Gazzaniga, 2002) han demostrado que la primera infancia es vital para el establecimiento de funciones cerebrales superiores como la memoria, el razonamiento lógico, el lenguaje y la percepción. Los primeros dos años de vida son críticos para el crecimiento físico, la nutrición, la interconexión neuronal y la vinculación afectiva con los padres. Una alimentación adecuada en estos años es determinante para el aprendizaje, la salud y una conducta favorable a lo largo de la vida.

La Ley 1098 de 2006, conocida como el Código de la Infancia y la Adolescencia, reconoce la importancia de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, garantizando su desarrollo integral y armonioso. El artículo 29 de esta ley establece que:

“La primera infancia es la etapa del ciclo vital en la que se establecen las bases para el desarrollo cognitivo, emocional y social del ser humano. Comprende la franja poblacional que va de los cero (0) a



los seis (6) años de edad. Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición, el esquema completo de vacunación, la protección contra los peligros físicos y la educación inicial. En el primer mes de vida deberá garantizarse el registro civil de todos los niños y las niñas”.

Además de las normativas y jurisprudencias, Colombia cuenta con una política específica para la primera infancia llamada "Cero a Siempre". Adoptada mediante la Ley 1804 de 2016, esta política tiene como objetivo promover el desarrollo integral de los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años de edad; respondiendo a sus necesidades y características específicas, y contribuyendo así al logro de la equidad e inclusión social en Colombia. El artículo 2 de esta ley establece:

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

Estas normativas y políticas subrayan el compromiso de Colombia en garantizar una atención integral y efectiva protección de los derechos de los niños y niñas en su primera infancia.

5. HISTORIA DEL PROGRAMA DE MADRES COMUNITARIAS.

Durante la década de los sesenta, muchas personas en condiciones de vulnerabilidad, especialmente madres solteras, debían salir a trabajar, dejando sus hogares para obtener ingresos que les permitieran cubrir sus gastos personales y familiares. Esto las llevó a dejar a sus hijos al cuidado de familiares o vecinos, lo que originó los primeros hogares comunitarios como una respuesta social y comunitaria a esta necesidad. Posteriormente, el ICBF formalizó estos hogares comunitarios, adaptándose a la realidad social de la época.



En 1986, el ICBF creó la red de atención al menor conocida como “Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar”. Este programa fue parte de la estrategia del gobierno del expresidente Virgilio Barco para combatir la pobreza, ya que la mayoría de los nuevos usuarios eran hijos de trabajadores informales y de las clases menos favorecidas. El programa nació con la aprobación del proyecto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) número 2278, que estableció el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, incluyendo el Proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar como una estrategia para atender a la población infantil más pobre.

El programa de madres comunitarias se consolidó como una estrategia clave para brindar atención y desarrollo a la población infantil en zonas urbanas y rurales de Colombia. Para expandir el programa, se promulgó la Ley 89 de 1988, que establece que los hogares comunitarios están conformados por becas asignadas por el ICBF para cubrir necesidades básicas de nutrición, salud y desarrollo de los niños. Esta ley también incrementó el presupuesto del ICBF.

El Acuerdo 21 de 1989 del ICBF define el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar como un conjunto de actividades entre el Estado y la comunidad para apoyar a la primera infancia en zonas de escasos recursos. Su objetivo es proporcionar desarrollo integral a los niños a nivel psicosocial y físico, mediante estímulos y apoyo en su proceso de socialización, mejorando la nutrición y las condiciones de vida. Además, busca fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos, promoviendo el trabajo solidario de la comunidad.

Estos hogares comunitarios son cruciales para mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable del país, ofreciendo a niños y niñas menores de 7 años un espacio social y pedagógico con formación inicial, educación constructiva, planes de nutrición y apoyo familiar. Aunque no existe una relación contractual entre el ICBF y las madres comunitarias, el programa es gestionado por el ICBF, que debe supervisar su implementación.

Las madres comunitarias son líderes en sus comunidades, reconocidos por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo infantil y familiar. Aunque se habla de madres y padres, es el género femenino el que lidera el programa. El programa sigue siendo vital para el ICBF, dirigido a niños desde la gestación hasta los 5 años, potenciando su desarrollo integral a través de interacciones significativas y fortaleciendo las relaciones familiares.



La atención se brinda 11 meses al año, con actividades educativas grupales, encuentros en el hogar, cualificación de las madres comunitarias y planeación pedagógica.

Este programa incluye modalidades de atención a la primera infancia, como FAMI y Desarrollo en Medio Familiar, que promueven el desarrollo integral de los niños desde la concepción hasta los dos años. Funciona en espacios comunitarios gestionados por la Entidad Administradora del Servicio (EAS), favoreciendo el desarrollo integral de los niños hasta los 6 años en ausencia de otros servicios educativos.

Las madres comunitarias del programa del ICBF son responsables del cuidado diario de los niños, desempeñando múltiples roles como profesores, cuidadores, chefs, enfermeros, mediadores y médicos. Su objetivo principal es mejorar las prácticas de crianza y fortalecer las relaciones intrafamiliares y los vínculos afectivos desde la gestación. Es esencial proteger la relación estrecha entre las madres comunitarias y los niños, ya que su influencia directa en el desarrollo infantil requiere garantizar la estabilidad emocional y la protección de los derechos de los menores.

6. EL PAPEL DE LAS MADRES COMUNITARIAS EN LA PRIMERA INFANCIA DE LOS NIÑOS Y NIÑAS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA “HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR”

Las madres comunitarias son agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de niños y niñas en la primera infancia, dentro del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Son reconocidas en sus comunidades por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo infantil y el apoyo a las familias. Estas madres operan a través de tres tipos de hogares:

1. Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) – Tradicional: Una madre comunitaria abre su casa para atender entre 12 y 14 niños.
2. Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI: Atienden a madres gestantes y lactantes, y a niños hasta los dos años, enseñando a las familias buenas prácticas de cuidado y crianza.
3. Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados: Grupos de hasta 4 HCB tradicionales en una infraestructura, generalmente propiedad del municipio.

Las madres comunitarias desempeñan funciones cruciales en el cuidado y protección de los niños y niñas, cumpliendo con criterios establecidos por el



Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Además, las familias ven en ellas figuras de confianza y respeto, que educan con amor y vocación, influyendo significativamente en la formación y crianza de los menores. Esta relación puede ser vista como un parentesco social, destacando la importancia de su rol en la vida de los niños.

Dada la influencia y la responsabilidad de las madres comunitarias, se propone un proyecto de ley que obliga a las Entidades Administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar a suscribir contratos más largos con ellas y a futuro, buscar su vinculación directa con el ICBF. Esto busca brindar mayor estabilidad a su rol, garantizando el desarrollo emocional y psicológico de los niños y niñas en el programa.

El artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 estableció la obligación de formalizar la vinculación laboral de las madres comunitarias, asegurando que a partir de 2014 contaran con contratos laborales y un salario mínimo legal mensual vigente. La Corte Constitucional ratificó esta disposición en la Sentencia C-465 de 2014, validando la política de formalización laboral.

Sin embargo, muchas madres comunitarias han sido vinculadas mediante contratos a término fijo, a menudo de solo un mes. Las Entidades Administradoras pueden decidir arbitrariamente no renovar estos contratos, generando inestabilidad para los niños y niñas beneficiarios del programa. Esta situación afecta negativamente a los menores, quienes se ven forzados a adaptarse repetidamente a nuevas cuidadoras, afectando su desarrollo emocional y educativo.

El proyecto de ley propuesto busca proteger los derechos y garantías de los niños en el programa, asegurando que las madres comunitarias tengan una vinculación laboral estable. Esto garantizará la continuidad y calidad del cuidado que reciben los niños, quienes ya enfrentan desafíos significativos debido a la pobreza y otras circunstancias adversas en sus familias.

7. VINCULACIÓN LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS

La Ley 7 de 1979 estableció las bases para la protección de la niñez y el sistema de bienestar familiar, permitiendo al ICBF celebrar contratos con diversas entidades. Sin embargo, la formalización específica de los hogares comunitarios comenzó con el CONPES 2278 de 1988 y la Ley 89 del mismo año, que asignaron recursos al ICBF para estos programas y fomentaron la colaboración comunitaria.



Con la Constitución de 1991, se reforzó la obligación del Estado, la sociedad y la familia de proteger a los menores. El Decreto 1340 de 1995 reguló la vinculación de las madres comunitarias como una contribución voluntaria sin relación laboral. A pesar de esto, se les otorgó acceso al sistema de salud y una bonificación, que ha evolucionado desde menos del 50% del salario mínimo hasta al menos el salario mínimo desde 2012, tras la sentencia T-628 de la Corte Constitucional.

La Ley 1607 de 2012 marcó un hito al formalizar la vinculación laboral de las madres comunitarias, estableciendo contratos de trabajo y derechos laborales completos. El Decreto 289 de 2014 y el Decreto 1072 de 2022 reforzaron esta formalización.

La Corte Constitucional, en la sentencia T-480 de 2016, destacó la primacía de la realidad en la relación laboral de las madres comunitarias, reconociendo que, a pesar de contratos civiles o de prestación de servicios, se trataba de una verdadera relación laboral debido a la prestación personal del servicio y la subordinación.

El ICBF, de acuerdo con la Ley 1804 de 2016 y el Código de Infancia y Adolescencia, genera la línea técnica y presta servicios a la primera infancia mediante contratos de aporte, delegando funciones contractuales a los directores regionales. Estos aseguran la vinculación laboral del talento humano en el programa, utilizando modalidades reconocidas por la legislación laboral colombiana. La duración de estos contratos laborales depende de los contratos de aporte.

Conforme a lo expuesto, el presente proyecto de ley busca integrarse con los instrumentos jurídicos existentes que regulan la vinculación laboral de los padres y madres comunitarios, respetando la esfera privada conforme al artículo 333 de la Constitución. Se establecen lineamientos para la contratación por parte de las Entidades Administradoras de los Hogares Comunitarios de Bienestar, garantizando la estabilidad laboral y la atención continua de las mismas madres comunitarias a un grupo de infantes, así como lograr una relación laboral directa entre las madres y el ICBF.

8. CIFRAS RELEVANTES

Para poder entender la importancia del presente proyecto, resulta relevante establecer las cifras de EAS existentes a la fecha, mirar la continuidad de estos y revisar el número de madres comunitarias vinculadas al programa;



para empezar, mencionaremos el total de EAS que han suscrito contratos de aporte con el ICBF desde el año 2018 hasta el mes de octubre del 2022, teniendo lo siguiente:

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL PROGRAMA HBC
Antioquia	211
Arauca	8
Atlántico	187
Bogotá D.C.	540
Bolívar	288
Boyacá	273
Caldas	11
Caquetá	6
Casanare	14
Cauca	219
Cesar	199
Chocó	68
Córdoba	136
Cundinamarca	172
Guaviare	3
Huila	79
La Guajira	70
Magdalena	104
Meta	72
Nariño	95
Norte de Santander	159
Putumayo	8
Quindío	15
Risaralda	21
San Andrés	1
Santander	231
Sucre	183
Tolima	46
Valle del Cauca	198
Vaupés	5
Vichada	7
TOTAL	3.634

1

Si bien durante el 2018 y el año 2022, se tienen un total de 3.634 HCB, es importante manifestar que la continuidad de las mismas es demasiado intermitente, lo que pone en vilo la vinculación de las madres comunitarias de aquellas EAS que no vuelven a tener contratos de aporte. Dado lo anterior y con el fin de mirar cuantos EAS tienen continuidad y vocación de permanencia en el tiempo, observaremos en la siguiente tabla aquellos que tienen más de 5 años.

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL PROGRAMA HBC
Antioquia	58
Arauca	2
Atlántico	53
Bogotá D.C.	367
Bolívar	128
Boyacá	93
Caldas	4
Caquetá	1
Casanare	0
Cauca	94
Cesar	73
Chocó	8
Córdoba	31
Cundinamarca	57
Guaviare	0
Huila	25
La Guajira	5
Magdalena	43
Meta	28
Nariño	26
Norte de Santander	134
Putumayo	1
Quindío	0
Risaralda	3
San Andrés	1
Santander	173
Sucre	30
Tolima	9
Valle del Cauca	91
Vaupés	0
Vichada	4
TOTAL	1.542

2

¹ Cuadro tomado de la respuesta entregada por el ICBF, 12 de octubre de 2022, consultado en el aplicativo cuéntame, página 2.

² Cuadro tomado de la respuesta entregada por el ICBF, 12 de octubre de 2022, consultado en el aplicativo cuéntame, página 1.



Evidenciamos entonces que 2092 EAS han perdido continuidad, lo que ha puesto en vilo la permanencia de las madres comunitarias en el programa. Sumado a lo anterior durante los últimos dos años, hemos visto una disminución significativa en el número de madres comunitarias, teniendo los siguientes números:

Número de madres y padres comunitarios vigencias 2020 a 2022.

2020	2021	2022
51.158	41.398	42.064

³

Sabemos que con ocasión de la pandemia el año 2020 tuvo problemáticas coyunturales bastante álgidas, lo anterior puede repercutir en la disminución de madres comunitarias, razón por la cual resulta preponderante garantizar la continuidad de los mismos, con el fin de volver a la cifra del año 2020.

9. COMENTARIOS RECIBIDOS EN EL ANTERIOR TRÁMITE DEL PROYECTO

- **Ministerio de Educación Nacional:** Se acogieron observaciones del ministerio conforme a lo dispuesto en el artículo 3 del proyecto.
- **Ministerio de Hacienda y Crédito Público:** El Ministerio consideró que la propuesta legislativa no debería representar costos adicionales para la Nación, ya que el presupuesto asignado actualmente garantiza el funcionamiento del Programa de Hogares Comunitarios en el ICBF.

Desde el 2014, conforme al artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, las madres comunitarias deben estar formalizadas laboralmente, percibiendo un salario mínimo mensual legal vigente (\$MMLV) según su dedicación al programa, sin ser consideradas servidoras públicas. La legislación colombiana vigente ya permite la suscripción de contratos de trabajo con las madres comunitarias en las modalidades contractuales establecidas por la ley laboral (indefinido, término fijo, duración de obra o labor), estableciendo las condiciones del servicio y la remuneración.

Respecto al lineamiento técnico que debe ser modificado por el MEN en articulación con el ICBF, este compromiso debe atenderse dentro de la autonomía presupuestal de cada entidad perteneciente a una sección presupuestal. Esta autonomía permite a las entidades contratar y comprometer recursos a nombre de la persona jurídica a la que pertenecen y ordenar el gasto de acuerdo con la disponibilidad de recursos y las

³ Cuadro tomado de la respuesta entregada por el ICBF, 12 de octubre de 2022, página 10.



prioridades del gobierno, en el marco de la responsabilidad fiscal dictada por la Regla Fiscal y materializada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Por lo tanto, las entidades deben definir las condiciones de sus compromisos dentro de esta autonomía presupuestal.

Cabe aclarar que, si bien el ministerio no se pronunció puntualmente sobre el impacto fiscal que tendría, establecer que en un término de 2 años sea el ICBF quien contrate a las madres directamente, si dijo que los recursos del Presupuesto General de la Nación se asignan al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), que a su vez contrata con las entidades administradoras, las cuales finalmente contratan a las madres comunitarias, por lo que el ICBF ya cuenta con estos recursos.

- **Ministerio de Trabajo:** El Ministerio del Trabajo considera válida la eliminación de la potestad del empleador para determinar el término del contrato a suscribir con las madres comunitarias.

Dadas las especiales condiciones de vulnerabilidad de las madres comunitarias, el Viceministerio considera jurídicamente viable que se legisle la obligatoriedad de suscribir contratos a término fijo de un año con esta población trabajadora, garantizando así relaciones laborales con vocación de permanencia. No obstante, dado que el cambio de modalidad implica la necesidad de un presupuesto mucho mayor y no se han señalado estudios de impacto fiscal, el Ministerio solicita que se incorpore en la iniciativa los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional necesaria para su financiamiento, conforme al artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Pese a lo contemplado por el Ministerio del Trabajo el presente proyecto no establece el contrato a término fijo por 1 año, sino por la vigencia de los contratos que a su vez el ICBF suscriba con las entidades administradoras del programa de hogares comunitarias, por lo que no se debe contemplar el tema presupuestal, pues ya existe dinero asignado para tal fin. Lo que pasa es que hoy en día sucede, que el ICBF contrata con las administradoras durante por ejemplo 1 año, y estas administradoras contratan a las madres por 3 o 6 meses.


10. CAUSALES DE IMPEDIMENTO

Conforme al artículo 3 de la ley 2003 de 2019, que modificó el artículo 291 de la ley 5 de 1992, este proyecto de ley reúne las condiciones del literal a y b, de las circunstancias en las cuales es inexistente el conflicto de intereses del artículo 286 de la ley 5 de 1992, toda vez que es un proyecto de Ley de



interés general, que puede coincidir y fusionarse con los intereses del electorado.

De los Honorables Congresistas.

 JUAN CARLOS WILLS OSPINA Representante a la Cámara Partido Conservador	 GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ Senador de la República Partido Conservador
 LEONARDO GALLEGO ARROYAVE Representante a la Cámara Partido Liberal	 ARMANDO ZABARAIN D'ARCE Representante a la Cámara Partido Conservador
 LUIS DAVID SUÁREZ CHADID Representante a la Cámara Partido Conservador	 NICOLÁS ALBEIRO ECHEVERRY A. Senador de la República Partido Conservador
 TERESA ENRÍQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Partido de la U	 WADITH ALBERTO MANZUR IMBETT Representante a la Cámara Partido Conservador
 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara CITREP Chocó- Antioquia	 ANGELA MARIA VERGARA G. Representante a la Cámara Partido Conservador
 CESAR CRISTIAN GOMEZ Representante a la Cámara Partido Liberal	 OSCAR RODRÍGO CAMPO H. Representante a la Cámara Partido Cambio Radical



 CARLOS FELIPE QUINTERO OVALLE Representante a la Cámara Partido Liberal	 EDUARD SARMIENTO HIDALGO Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico
 JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE Representante a la Cámara Partido Conservador	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ O. Representante a la Cámara Pacto Histórico	 ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO Representante a la Cámara Partido Liberal
 GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS Representante a la Cámara Partido Liberal	 LUIS RAMIRO RICARDO BUEVAS Representante a la Cámara CITREP 8
 LUIS EDUARDO DÍAZ MATEUS Representante a la Cámara Partido Conservador	 JORGE ALBERTO CERCHIARO F. Representante a la Cámara Partido Colombia Renaciente
 SOLEDAD TAMAYO TAMAYO Senadora de la República Partido Conservador	