



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVI - N° 1156

Bogotá, D. C., jueves, 7 de diciembre de 2017

EDICIÓN DE 30 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariatsenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORME DE OBJECIONES

PRESIDENCIALES

INFORME DE OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 127 DE 2015 SENADO, 277 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de diciembre de 2017

Doctores

EFRAÍN CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

RODRIGO LARA RESTREPO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado, 277 de 2016 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones.

ANTECEDENTES DEL TRÁMITE LEGISLATIVO EN SENADO DE LA REPÚBLICA Y CÁMARA DE REPRESENTANTES

El proyecto de ley objeto de estudio son de iniciativa congresional, el cual fue presentado por el Senador Alexander López Maya el día 25 de noviembre de 2015 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 971 de 2015 con fecha 25 noviembre de 2015.

Posteriormente dicho proyecto fue remitido al Senado de la República y por competencia enviado a la Comisión Séptima del Senado, para lo cual la Mesa Directiva designó como ponentes para rendir informe de ponencia de primer debate a los honorables Senadores Yamina Pestana Rojas, Antonio José Correa, Mauricio Delgado Martínez, Jesús Alberto Castilla y Honorio Hernández Pinedo, quienes rindieron ponencia positiva con pliego de modificaciones publicado en la *Gaceta del Congreso* número 298 de 2016 con fecha 19 de mayo de 2016, texto aprobado por parte de la Comisión Séptima del Senado en el Acta número 53 de junio 8 de 2016, con votación nominal y pública, se obtuvo su aprobación, con diez (10) votos a favor, ninguna abstención, ningún voto en contra, sobre un total de diez (10) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blél Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Correa Jiménez Antonio José, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Puesto a consideración el articulado, se sometieron a consideración, en bloque, los quince (15) artículos frente a los cuales no hubo ninguna proposición, así: 1°, 3°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9°, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 17 y 18. Con votación nominal y pública, se obtuvo su aprobación, con once (11) votos a favor, ninguna abstención, ningún voto en contra, sobre un total de once (11) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blél Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Alvaro.

Frente a los tres (3) artículos restantes: 2°, 4° y 13, se presentaron las siguientes proposiciones, con el visto bueno de los ponentes y del autor del proyecto, así:

El honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, presentó las siguientes proposiciones aditivas, una al artículo 2° y otra al artículo 13, así:

Artículo 2°.

Frente al artículo 2°, el honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, presentó una proposición aditiva, en el sentido de adicionar un párrafo nuevo, así:

Parágrafo. Las madres comunitarias podrán ser madres sustitutas, siempre y cuando cumplan con los demás requisitos de ley, y una de las labores no impide el correcto desarrollo de la otra. El ICBF se encargará de velar porque esta relación pueda llevarse, y definirá las conductas, procedimientos y vigilancia respectiva para que el niño menor de 5 y de 2 años respectivamente, sea atendido en las mejores condiciones y de la manera más estable.

Puesta a discusión y votación, la anterior proposición aditiva, junto con el artículo 2°, tal como fue presentado en el texto propuesto, de la ponencia para primer debate, con votación nominal y pública, se obtuvo su aprobación, con doce (12) votos a favor, ninguna abstención, ningún voto en contra, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blél Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Alvaro.

En consecuencia, el artículo 2°, quedó aprobado de la siguiente manera: Artículo 2°. *Del servicio público de atención a la Primera Infancia, Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.*

La atención integral a la Primera Infancia es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por las particulares constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, que reúnan los requisitos establecidos por el ICBF, mediante la suscripción de contratos de aporte, de conformidad con lo establecido en la Ley 80 de 1993 y las normas que la modifiquen o sustituyan.

El servicio público de Atención a la Primera Infancia tiene como finalidad garantizar el desarrollo integral los derechos prevalentes e inalienables de los niños y niñas de 0 a 5 años de edad pertenecientes a los estratos más pobres de la población en forma regular y continua de conformidad con el régimen jurídico especial que para tal efecto expida el Gobierno nacional.

La Protección Integral de la Niñez y Adolescencia tiene como finalidad reconocer a los niños, niñas y adolescentes entre los 6 y 17 años como sujetos de derechos para garantizar el desarrollo integral, prevenir su vulneración, mantener su protección en forma regular, garantizar el restablecimiento de sus derechos de conformidad con el régimen jurídico especial que para tal efecto expida el Gobierno nacional.

Parágrafo. Las madres comunitarias podrán ser madres sustitutas, siempre y cuando cumplan con los de más requisitos de ley, y una de las labores no impide el correcto desarrollo de la otra. El ICBF se encargará de velar porque esta relación pueda llevarse, y definirá las conductas, procedimientos y vigilancia respectiva para que el niño menor de 5 y de 2 años respectivamente, sea atendido en las mejores condiciones y de la manera más estable.

Artículo 13.

Frente al artículo 13, el honorable Senador Orlando Castañeda Serrano, presentó una proposición aditiva, en el sentido de adicionar un párrafo nuevo, así:

Parágrafo. El ICBF se encargará de supervisar mes a mes el progreso nutricional, además de talla y crecimiento de los niños y adolescentes a cargo de las madres comunitarias, FAMI, sustitutas y tutoras. Y definirá todas las medidas necesarias para garantizar el buen desarrollo y estado de salud de cada uno de los niños y adolescentes bajo su dirección, esto incluye no solo estrategias, acompañamiento sino también sanciones al respecto que permitan garantizar el cuidado de la población de niños bajo estas modalidades de cuidado.

Puesta a discusión y votación, la anterior proposición junto con el artículo 13, tal como fue presentado en el texto propuesto, de la ponencia para primer debate, con votación nominal y pública, se obtuvo su aprobación, con doce (12) votos a favor, ninguna abstención, ningún voto en contra, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade

Casamá Luis Évelis, Blé Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Esta proposición fue suscrita por doce (12) honorables Senadores, así: Andrade Casamá Luis Évelis, Blé Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

Así mismo la Secretaría dejó constancia de que la proposición modificativa consensuada, reemplaza al artículo 4°, del texto propuesto en la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado, previo retiro de las otras dos (2) proposiciones frente al mismo artículo 4°.

Puesta a discusión y votación, la anterior proposición, con votación nominal y pública, se obtuvo su aprobación, con doce (12) votos a favor, ninguna abstención, ningún voto en contra, sobre un total de doce (12) honorables Senadores y Senadoras presentes al momento de la votación. Los honorables Senadores y Senadoras que votaron afirmativamente fueron: Andrade Casamá Luis Évelis, Blé Scaff Nadia, Castañeda Serrano Orlando, Correa Jiménez Antonio José, Delgado Ruiz Édinson, Gaviria Correa Sofía Alejandra, Henríquez Pinedo Honorio Miguel, Ospina Gómez Jorge Iván, Pestana Rojas Yamina del Carmen, Pulgar Daza Eduardo Enrique, Soto Jaramillo Carlos Enrique y Uribe Vélez Álvaro.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado, designó como ponentes para que rindan informe de ponencia para segundo debate a los honorables Senadores Yamina Pestana Rojas, Antonio José Correa, Mauricio Delgado Martínez, Jesús Alberto Castilla y Honorio Hernández Pinedo, quienes rindieron ponencia positiva y conforme al texto aprobado en el primer debate publicado en la *Gaceta del Congreso* número 434 de 2015 con fecha 16 de junio de 2016, proyecto anunciado en Plenaria del Senado como consta en el Acta número 70 de junio 17 de 2016 publicado en la *Gaceta del Congreso* número 720 de 2016 y aprobado con las modificaciones propuestas en la ponencia para segundo debate en la Sesión Plenaria del Senado de la República el día 20 de junio de 2016 como consta en el Acta número 71 de junio 20 de 2016, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 530 de 2016 con fecha 25 de julio de 2016.

Después de cursar el trámite pertinente en el Senado fue radicado en la Cámara de Representantes para que esta corporación

continuará con el trámite legislativo, la Comisión Séptima y designar como ponentes para rendir primer debate a los honorables Representantes Ángela María Robledo Gómez, Esperanza María Pinzón, Germán Bernardo Carlosama López. Acto seguido los ponentes honorable Representante Ángela Robledo y honorable Representante Germán Carlosama, convocaron a una audiencia pública acerca del Proyecto de ley número 277 de 2016 Cámara, 127 de 2015 Senado, por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales, se establecen garantías en materia de seguridad alimentaria y se dictan otras disposiciones, para el día miércoles 17 de agosto de 2016 en el salón de sesiones de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes en ella se citó a la Directora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Ministra de Trabajo, Clara López y se invitó a las Organizaciones de Madres Comunitarias, Madres Sustitutas, Madres Fami y Madres Tutoras.

En dicha audiencia participaron la Ministra de Trabajo, doctora Clara López Obregón; el Viceministro de Empleo y Pensiones, Javier Mejía; el Director de Primera Infancia, Juan Carlos Buitrago Ortiz; la Delegada de la CUT, Ligia Inés Álzate y la Presidenta Nacional de Sintracihobi, Olinda García y los Representantes integrantes de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes.

Posteriormente, el día 5 de octubre de 2016 se llevó a cabo el primer debate de la iniciativa en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, publicado en la *Gaceta del Congreso* número 756 de 2016 en aquella sesión con la presencia de quórum decisorio y la presencia de todas las bancadas. Fue votado la ponencia, el articulado, el título y que pasara a segundo debate. Sometido a consideración cada uno de los aspectos, fueron aprobados por votación unánime.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima de Cámara, designó como ponentes para que rindan informe de ponencia para segundo debate a los honorables Representantes Ángela María Robledo Gómez, Esperanza María Pinzón, Germán Bernardo Carlosama López quienes rindieron ponencia positiva publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1069 de 2016 y anunciado en Plenaria el día 13 como consta en el Acta número 188 publicado en *Gaceta del Congreso* número 182 de 2017 y aprobado el día 14 de diciembre de 2016 como consta en el Acta número 189 publicado en *Gaceta del Congreso* número 75 de 2017, el texto definitivo fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1176 de 2016.

Las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes,

designaron como conciliadores a la Senadora Yamina Pestana Rojas y la Representante Ángela María Robledo Gómez quienes presentaron informe de conciliación el día 14 de diciembre de 2016 publicado en las *Gacetas del Congreso* números 1129 y 1130 conciliación que fue aprobada y votada como consta en la Acta número 190 de diciembre 15 de 2016.

El día 20 de enero de 2017, el Gobierno nacional en cabeza del Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Mauricio Cárdenas Santamaría y la Directora del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, doctora Tatiana Orozco de la Cruz, presentaron objeciones presidenciales al presente proyecto las cuales están publicadas en la *Gaceta del Congreso* número 33 de 2017.

Dando cumplimiento a la designación hecha por las Mesas Directivas del Senado de la República y la Cámara de Representantes, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Nacional y 199 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta nos permitimos rendir el presente informe de objeciones presidenciales por inconstitucionalidad e inconveniencia, en los siguientes términos:

1. Artículo 2º. Del servicio público de atención a la primera infancia, protección integral de la niñez y adolescencia.

I. PRIMERA OBJECIÓN DE INCONVENIENCIA.

La primera objeción presentada por el Gobierno nacional, corresponde a una presunta antinomia jurídica existente entre la definición de la atención integral a la primera infancia planteada en el proyecto de ley objetado y la Ley 1804 de 2016 “*Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones*”, debido a que las definiciones son disímiles al regular una misma situación.

Frente al particular, es claro señalar que el trámite del proyecto de ley objetado, se adelantó con anterioridad a la expedición de la Ley 1804 de 2016. Por lo tanto, es menester advertir que en este punto son de recibo las observaciones, por lo cual, es imperativo acoger la definición de la atención integral a la primera infancia de la Ley 1804 de 2016 por ser más amplia y garantista que la del proyecto de ley en discusión. Con base en lo mencionado con antelación, se decide retirar la definición de Atención Integral para la Primera Infancia planteada en el artículo 2º del proyecto objeto de estudio. A su vez, se propone que se realice en el texto del proyecto objetado, específicamente en el artículo en consideración, una remisión legal a la definición de Atención Integral a la Primera Infancia contenida en la Ley 1804 de 2016.

II. SEGUNDA OBJECIÓN DE INCONVENIENCIA.

La segunda objeción planteada por el Gobierno nacional dispone que, al indicar que la atención integral a la primera infancia (“*puede ser prestada por el Estado o por los particulares constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, que reúnan los requisitos establecidos por el ICBF*”), limita este “*servicio*” a su prestación directa por el ICBF y a la contratación que realice esta entidad para tal fin con las asociaciones de padres o madres comunitarias”.

Además, el Gobierno plantea que lo dispuesto “*excluye inconvenientemente a otro tipo de entidades actualmente autorizadas para prestar servicios de atención integral a la primera infancia. Así, por ejemplo, las cajas de compensación familiar prestan servicios de atención integral a la primera infancia mediante los programas que se ejecutan a través del Fondo para la Atención Integral a la Niñez y Jornada Escolar Complementaria (Foniñez), sin necesidad de autorización del ICBF, en razón de lo dispuesto en el artículo 16, numeral 8, de la Ley 789 de 2002 y en el Decreto número 1729 de 2008 compilado en el Decreto número 1072 de 2015, Único Reglamentario del Sector del Trabajo*”.

“*Así mismo, es preciso tener en cuenta que de conformidad con lo prescrito en la Ley 1804 de 2016, la educación inicial forma parte de la atención integral a la primera infancia y puede ser ofrecida por las personas naturales y jurídicas, oficiales y privadas, de acuerdo con los referentes técnicos expedidos por el Ministerio de Educación Nacional, en el marco de la política pública de Cero a Siempre*”. (Subrayas y negrillas fuera de texto).

En correlación con lo dispuesto por el Gobierno nacional y frente al planteamiento de la presente objeción, es pertinente advertir que su interpretación es parcial y atiende a dos errores de comprensión del proyecto y del objeto que lo limita, debido a que, en una lectura integral del proyecto de ley objetado, encuentra determinada su regulación únicamente a la actividad de las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera infancia, Protección Integral de la Niñez y Adolescencia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Ahora bien, con base en la regulación privativa del proyecto hacia la Atención Integral a la Primera Infancia que presta el ICBF, es claro que no hay limitación alguna y nada tiene que ver con otros actores que impulsen programas en el mismo sentido que lo plantea la Ley 1804 de 2016.

El segundo error de comprensión, atiende a la afirmación errada que hace el Gobierno en la segunda objeción de inconveniencia sobre el proyecto, en la cual dispone que: “*al indicar que la atención integral a la primera infancia (puede*

ser prestado por el Estado o por los particulares constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, que reúnan los requisitos establecidos por el ICBF), limita este “servicio” a su prestación directa por el ICBF y a la contratación que realice esta entidad para tal fin con las asociaciones de padres o madres comunitarias”.

Ahora bien, con respecto a lo objetado por el Gobierno, es menester advertir que la interpretación que este hace del proyecto de ley vuelve a ser limitada y a su vez, no atiende a una comprensión teleológica integral, debido a que, el artículo 4° del proyecto de ley, plantea que *“La vinculación laboral de las madres comunitarias y FAMI que prestan el servicio público de atención integral a la primera infancia en los Programas del ICBF será de carácter laboral y adelantará en forma directa con el ICBF o preferiblemente mediante la contratación de las organizaciones conformadas por madres comunitarias y FAMI”.* En correlación con lo dispuesto en el aparte citado del artículo en cuestión, es evidente que en un escenario ideal, lo que se propone es que el ICBF contrate directamente los servicios de las madres comunitarias y FAMI, por lo tanto, es una imprecisión la consideración en la objeción, toda vez que en ningún momento se limita la capacidad de contratación del ICBF, por el contrario, en un escenario de formalización laboral, se busca que el ICBF contrate directamente los servicios de las madres comunitarias y FAMI, evitando los intermediarios.

Por los motivos expuestos con antelación, se concluye que en ningún momento el proyecto de ley imposibilita la prestación del servicio de la Atención Integral a la Primera Infancia por otros actores facultados por la Ley 1804 de 2016 y tampoco se limita la capacidad en la contratación del ICBF. En correlación, se solicita que sea rechazada la objeción sub examine.

III. TERCERA OBJECION DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno en la presente objeción advierte ciertas discrepancias entre la definición de Atención Integral a la Primera Infancia planteada por el artículo 2° del proyecto de ley y la definición sobre el particular que advierte la Ley 1804 de 2016. Por estos motivos y en consonancia con lo dispuesto en la respuesta a la primera objeción de inconveniencia, se aceptan las consideraciones del Gobierno bajo salvedad de que el trámite legislativo del Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado, 277 de 2016 Cámara, inicio con antelación al trámite de la Ley 1804 de 2016.

2. Artículo 3°. Definiciones.

I. OBJECIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

La presente objeción de inconstitucionalidad versa sobre la definición que el numeral 3 del artículo 3° del proyecto de ley le atribuye a las

Madres Sustitutas, la cual se encuentra en el siguiente sentido:

“3. Madres sustitutas. Son aquellas personas que prestan el servicio público de protección del ICBF a niños y niñas menores de 2 años que se encuentren en situación de abandono o vulnerabilidad psicoafectiva, nutricional, económica y social; a niños, niñas y/o adolescentes que se encuentran bajo una medida de protección provisional; a niños, niñas y/o adolescentes cuyos derechos se encuentren en peligro de ser afectados por encontrarse en situación de discapacidad parcial o total, porque padecen una enfermedad que requiere de tratamiento y cuidados especiales o porque estén en situación de desplazamiento”.

Con respecto a la definición en cuestión, el Gobierno plantea que *“de conformidad con los artículos 53 y 59 de la Ley 1098 de 2006, la ubicación en un hogar sustituto es una medida para el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, que consiste en la ubicación del menor en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen”.*

En virtud del artículo 44 de la Constitución, a cuyo tenor los niños son titulares del derecho a tener una familia y no ser separados de ella, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que *la situación económica de la familia no es una razón para separar de ella a los menores. Sobre este punto, en la Sentencia T-773 de 2015, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional afirmó que “no puede considerarse como un riesgo insuperable las circunstancias económicas o sociales a partir de las cuales se generen dificultades en el cuidado de menores”.*

De hecho, el artículo 56 de la Ley 1098 de 2006 ya preceptúa que *“Si de la verificación del estado de sus derechos se desprende que la familia carece de recursos económicos necesarios para garantizarle el nivel de vida adecuado, la autoridad competente informará a las entidades del Sistema Nacional de Bienestar Familiar para que le brinden a la familia los recursos adecuados mientras ella puede garantizarlos”.*

En similar sentido, la situación de discapacidad no constituye un fundamento suficiente para separar un menor de su familia, pues esa sola situación no genera una vulneración de derechos. Más allá de esto, son las deficiencias, limitaciones y restricciones del entorno social las que puedan afectar los derechos de quien padecen discapacidad e impedirle su pleno desarrollo”.

En atención a la presente objeción, no es comprensible la redacción por la cual el Gobierno decanta como inconstitucional la definición de *“madre sustituta”*, debido a que, los argumentos expuestos sobre el particular, son ampliamente incoherentes por los siguientes aspectos:

1. La reglamentación de los Hogares Sustitutos acertadamente como lo afirma el

Gobierno, se encuentra en el marco del artículo 59 de la Ley 1098 de 2006, y es definida como una de las medidas de restablecimiento de derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, a pesar de estar definida en la Ley 1098 de 2006 la finalidad de los Hogares Sustitutos, en el ordenamiento jurídico colombiano, hasta la mención en el presente proyecto de ley objetado, existía una carencia en la definición de las Madres Sustitutas.

2. En la interpretación de la definición expuesta en el artículo 3° del proyecto de ley, es incomprensible una concepción en la cual la definición atribuya que el menor va a ser separado arbitrariamente de su familia por cuestiones económicas o de discapacidad motriz o sensorial como lo plantea el Gobierno en el texto de la objeción sub examine.

3. La atribución implícita que se otorga en la definición, es referente a los diferentes sujetos a los cuales, las “madres sustitutas” podrán prestarle sus servicios bajo los programas de protección del ICBF.

Por los motivos expuestos con antelación, se concluye que en ningún momento el proyecto de ley plantea el separar a niños, niñas y adolescentes de sus familias arbitrariamente y a su vez, se desconoce a qué hace referencia el Gobierno en los argumentos que “sustentan” la presente objeción de inconstitucionalidad. En correlación, se solicita que sea rechazada la objeción sub examine.

3. Artículo 4°. *Del vínculo contractual de las madres comunitarias y madres FAMI.*

El artículo en cuestión es consagrado en el Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado y 277 de 2016 Cámara, versa de la siguiente forma:

“Artículo 4°. *Del vínculo contractual de las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas y tutoras. **La vinculación contractual de las madres comunitarias y FAMI que prestan el servicio público de atención integral a la primera infancia en los Programas del ICBF será de carácter laboral y se adelantará en forma directa con el ICBF o mediante la contratación de las organizaciones conformadas por madres comunitarias, madres sustitutas, tutoras y FAMI. En todo caso, se deberá garantizar su vinculación con vocación de estabilidad laboral y contrato a término indefinido, garantizando todas las prestaciones sociales y de seguridad social a las que tienen derecho.***

Su remuneración no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente o proporcional al tiempo de dedicación al programa.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar descontará y pagará los aportes a seguridad social y prestaciones sociales a favor de las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a

las modalidades integrales sin que ello genere relación laboral alguna con la entidad retenedora.

Parágrafo 1°. Quienes acrediten haber prestado sus servicios como madres comunitarias, FAMI, tutoras, sustitutas y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, en los programas de atención integral a la primera infancia, protección integral de la niñez y adolescencia, del ICBF serán tenidas en cuenta de forma preferente para la vinculación de personal a las estrategias de educación inicial y atención integral de primera infancia que adelanten los entes territoriales, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales.

Parágrafo 2°. El Gobierno nacional diseñará e implementará con la participación de las que hacen parte de los programas de protección integral de la niñez y adolescencia del ICBF el mecanismo para materializar su vinculación laboral y formalizar sus derechos laborales y seguridad social.

Parágrafo 3°. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), garantizará los recursos para el cumplimiento del contrato a término indefinido, a través de la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras, de acuerdo a lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003, el cual deberá ser tramitado ante el Confis”.

I. OBJECCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las consideraciones presentadas por el Gobierno nacional, por las cuales se determina que el presente artículo es inconstitucional son las siguientes:

Con respecto a lo designado por el proyecto de ley, frente a una contratación directa de las madres comunitarias con el ICBF, el Gobierno dispone que el artículo modifica la estructura de la administración nacional, lo cual resulta contrario a lo preceptuado en los artículos 150, numeral 7¹, y 154² de la Constitución, normas que prescriben

¹ Artículo 150. *Corresponde al Congreso hacer las leyes.* Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta.

² Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y c), del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas indus-

que las leyes que determinan la estructura de la administración nacional solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno nacional.

En conclusión, el Gobierno argumenta que la facultad conferida en el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución al Congreso de la República, no puede ser ejercida de manera autónoma, pues es necesario que el Gobierno nacional participe en la expedición o reforma de leyes relacionadas con la estructura de la administración nacional, toda vez que, por mandato del artículo 154 superior, en esta materia tiene exclusividad en la iniciativa legislativa.

En relación con el párrafo anterior, el Gobierno advierte que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se opuso al trámite del proyecto de ley, advirtiendo el impacto fiscal de las medidas adoptadas, particularmente de la vinculación laboral directa de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras al ICBF, entre otras cuestiones abordadas más adelante en el presente informe.

En atención a la objeción que presenta el Gobierno como inconstitucional sobre lo dispuesto en el artículo 4° del proyecto de ley bajo análisis, es pertinente esbozar las siguientes consideraciones:

1. Si bien es cierto, el Gobierno nacional cuenta con la iniciativa legislativa exclusiva en aquellas materias a que se refiere el segundo inciso del artículo 154 constitucional, a la luz de lo dispuesto en Sentencia C-838 de 2008, la iniciativa no solo se manifiesta en el momento de la presentación inicial del Proyecto de Ley por el Gobierno, sino también se ejerce mediante el aval del ejecutivo impartido en el trámite legislativo del Proyecto de Ley.

2. El consentimiento expresado para dar el aval gubernamental debe estar probado dentro del trámite legislativo otorgado por el Ministro titular de la materia en discusión y no por cualquier Ministro por el hecho de serlo³.

3. En ese orden de ideas, el aval puede ser presentado de forma expresa o tácita según ordena lo dispuesto en la Sentencia C-663 de 2011. Atendiendo a la referencia advertida, se entiende como expreso el consentimiento probado dentro del trámite legislativo sin cursar solemnidades de alguna índole. Como tácito se entiende “cuando no existe una prueba escrita del aval dado por el Gobierno a una determinada disposición durante el trámite legislativo, evento en el cual, se tendrá

triales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

³ “debe tenerse en cuenta que el aval que da el Gobierno a los proyectos que cursan el Congreso no puede provenir de cualquier ministro por el sólo hecho de serlo, sino solo de aquél cuya dependencia tenga alguna relación temática o conexión con el proyecto de ley”.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-838 de 2008. M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

en cuenta la mención que al respecto se haya hecho en las ponencias respectivas. Por ejemplo, se ha entendido que se ha otorgado el aval cuando en el expediente legislativo consta la presencia del Ministro en la sesión correspondiente y no existen en dicho trámite elementos que contradigan el otorgamiento del aval”.⁴

Con base en las consideraciones planteadas con antelación, frente al caso sub examine, es pertinente advertir como primera excepción a las objeciones, que el Ministro con la facultad de otorgar el aval frente al particular, era el Ministro del Trabajo debido a que lo que está en cuestión son los derechos mínimos laborales de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras. Por lo cual, no es correcta la concepción del Gobierno al plantear que quien tenía la facultad de dar el aval era el Ministro de Hacienda.

Con base en la anterior precisión, la Ministra del Trabajo de ese entonces, Clara López Obregón, en audiencia pública preparatoria al debate que iba a cursar en Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes con fecha del 17 de agosto de 2016, manifestó su acuerdo con el proyecto de ley y en particular en lo relacionado con el incremento del subsidio de solidaridad pensional⁵ y la formación y capacitación de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras abordados en el artículo centro de la presente objeción. Por lo cual, se entiende superado el requisito del aval gubernamental planteado en la Sentencia C-663 de 2011.

Frente a lo planteado por el artículo 4° del proyecto de ley, la vinculación de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, atiende a una corrección de una ilegalidad que ha girado en torno a la vinculación de estas, la cual se describe en las siguientes consideraciones:

1. Mediante la implementación del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 “Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo”, se creó una prohibición para que ninguna entidad ya sea de orden público o privado, pueda tercerizar las actividades misionales permanentes propias para el ejercicio de su actividad comercial o social.

2. Mediante el inciso 3° del artículo 1° del Decreto número 2025 de 2011 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010”, se entiende como actividad misional permanente “aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa”.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-633 de 2013. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵ Audiencia Pública, 17 de agosto de 2016 Comisión Séptima de Cámara (Hora y doce minutos con cincuenta y cinco segundos).

3. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 7 de 1979 “*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*”. Modificado a su vez por el artículo 124 de la Ley 1471 de 1990 “*Por el cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Salud y se dictan las funciones de sus dependencias*”. Dispone que “*El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá por objeto propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos*”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

4. Los Hogares Comunitarios de Bienestar son definidos en el párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 89 de 1988 “*Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*”, como “*aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país*”.

5. A su vez, el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, define la ubicación en un Hogar Sustituto como “*una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen*”, cuyo objeto principal es “*Garantizar a los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento y cumplimiento de sus derechos, proporcionándoles protección integral en condiciones, favorables, mediante un ambiente familiar sustituto, que facilite su proceso de desarrollo personal, familiar y social que permita superar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran*”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

6. Ahora bien, con base a lo dispuesto en los cinco numerales anteriores, se puede concluir que las actividades que prestan los Hogares Comunitarios de Bienestar y los Hogares Sustitutos, son correspondientes a salvaguardar los Derechos de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de ambos programas, por lo tanto, si tomamos en consideración el objeto del ICBF igualmente citado con antelación, se puede determinar evidentemente que las actividades propias de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, son actividades misionales permanentes del ICBF, lo cual supone que es claro que su relación laboral no puede ser tercerizada conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la

ley 1429 de 2010, conforme a lo acordado por Colombia en el plan de acción laboral suscrito con EE.UU en el marco de la suscripción del TLC y conforme a lo dispuesto en la Sentencia C-593 de 2014.

En observancia de las consideraciones esbozadas, es una necesidad de carácter razonable bajo la protección del Derecho Fundamental al Trabajo, una vinculación laboral del segmento poblacional descrito en el proyecto de ley objetado legal, que ayude en parte a reconocer la labor social de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, la cual ha sido desconocida sistemáticamente por parte del Estado.

Como corolario, es pertinente advertir en el dialogo social que atañe la relación laboral de las beneficiarias del artículo 4° del proyecto de ley objetado, que estas desde su creación en el orden jurídico y con base en el principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades, han contado a la luz del Derecho, con un contrato realidad que no se ha consolidado por cuestiones de conveniencia política y financiera que desconocen los fundamentos de un Estado Social y Democrático de Derecho, por lo tanto la presente iniciativa legislativa, pretende dignificar la situación de discriminación que históricamente ha rodeado los Derechos de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras.

Con base en los postulados expuestos sobre la presente objeción de inconstitucionalidad, se solicita sean rechazados los argumentos que respaldan las consideraciones del Gobierno nacional sobre el particular.

II. PRIMERA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno plantea en la presente objeción que “*el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar hace parte del servicio público de bienestar familiar y se fundamenta en lo previsto en los artículos 5°, 42 y 44 de la Constitución política. La vinculación de las madres comunitarias y FAMI a este programa se encuentra regulado en el artículo 4° del Decreto número 1340 de 1995, así:*

“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”.

Con base en lo indicado anteriormente, es claro que la madre comunitaria en ningún momento recibe salario de parte del ICBF por la labor realizada, pues la contribución económica o “beca” que hace esta entidad para el desarrollo

del programa de hogares comunitarios es un dinero para atender única y exclusivamente los gastos del programa”.

Con base en los anteriores argumentos expuestos en la presente objeción, cabe resaltar los siguientes aspectos relevantes que dilucidan una carencia de comprensión del ordenamiento jurídico entorno al régimen actual de las madres comunitarias por parte del Gobierno y una evidente impericia en las consideraciones de inconveniencia que desarrollan la objeción bajo estudio:

1. El Gobierno en sus consideraciones de inconveniencia sobre el proyecto de ley, resalta lo dispuesto en el artículo 4° del Decreto número 1340 de 1995, en el cual se estipula que la labor de las madres comunitarias y FAMI se constituye de contribución voluntaria, lo cual no implica relación laboral de estas con el ICBF o las EAS que las administran actualmente.

Frente a este argumento es imperativo recordar lo abordado por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia T-018 de 2016, con ponencia del Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva, donde se deslegitima el argumento de inexistencia de relación laboral por prestar una labor de contribución voluntaria:

*“Por demás, en el estado social de derecho colombiano **todo trabajo es de carácter voluntario** y constituye un aporte solidario de los individuos en el propósito común de alcanzar los fines plasmados en el artículo 2° de la Constitución. De este modo, el artículo 6° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que el derecho a trabajar comprende “el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado...”, mientras que el artículo 1° de la Constitución 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 solidario de las personas que la integran...”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).*

2. El Gobierno en la presentación de la objeción bajo estudio, desconoce el principio de derogación tácita consagrado en el artículo 71 del Código Civil Colombiano, ergo dicha derogación operó a través de lo consagrado en el artículo 36 de la ley 1607 de 2012, reglamentado por el Decreto número 289 de 2014 a través del cual, se da lugar a la formalización laboral de la Madre Comunitaria. En este orden de ideas, no puede continuarse afirmando que la relación de éstas en el marco del Programa de Hogares Comunitarios obedece a una contribución voluntaria, pues legal como se observa en la ley citada con antelación e incluso jurisprudencialmente en las Sentencias

T-018 de 2016 y T-480 de 2016 se ha establecido que su relación es de carácter laboral.

3. En el marco del análisis de la presente objeción, es necesario recordar que el Estado colombiano ya ha sido objeto de reproche internacionalmente por el desconocimiento de los derechos laborales de las madres comunitarias, como se evidencia en el examen que el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) realizó del informe presentado por Colombia en el marco de las sesiones 32, 33 y 35 celebradas los días 21 y 22 de noviembre de 1995, en donde expresó “su preocupación por la existencia de un gran número de niños abandonados, o niños de la calle, privados de todos sus derechos (ambiente familiar, educación, sanidad, vivienda...). **Preocupa al Comité el hecho de que el “Programa de Madres Comunitarias” destinado a ayudar a los niños no cuente con fondos suficientes, habida cuenta de la importante labor social que llevan a cabo esas mujeres sin la formación adecuada y en malas condiciones de trabajo**”. Por ese motivo, recomendó al Estado colombiano “**mejorar la formación de las madres comunitarias y regularizar su situación laboral, tratándolas a todos los fines como trabajadores empleados por una tercera persona**”.

Ahora bien, en consecuencia con lo esgrimido en los tres puntos abordados con antelación, es menester advertir que preocupan los argumentos presentados en la objeción sujeto de estudio, debido a que evidencian una ignorancia supina por parte del Gobierno sobre el particular, al desconocer los avances legales y jurisprudenciales que han surgido en torno al régimen laboral que hoy atañen al segmento poblacional de las madres comunitarias, lo cual significa una concepción superflua la expresada en esta objeción de inconveniencia. En correlación, se solicita que sea rechazada la objeción sub examine.

III. SEGUNDA OBJECIÓN DE INCONVENIENCIA.

El gobierno en la presente objeción plantea la inconveniencia de la iniciativa legislativa en 3 aspectos generales a saber:

“desde el año 2014, las madres comunitarias gozan de protección laboral mediante su vinculación con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar a través de contratos laborales, lo que genera las garantías previstas en la legislación laboral colombiana, contenidas de manera especial en el Código Sustantivo del Trabajo.

(...)

Si se interpreta que las madres comunitarias, FAMI, sustitutas y tutoras se vincularán al ICBF como empleadas públicas, esto supone que entrarían a recibir beneficios adicionales bajo el régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional –que es más amplio que el

orden privado (CST)-. La calidad de empleadas públicas les daría derecho a recibir el pago, entre otros, de una prima de vacaciones y de bonificación por cada año de servicios prestados, según lo previsto en los Decretos-ley 1042 y 1045 de 1978, así como todas las asignaciones básicas mensuales previstas en la Ley 4ª de 1992.

(...)

Sobre este punto, es preciso tener en cuenta que la formalización laboral de las madres sustitutas y tutoras en los mismos términos que actualmente se encuentran las madres comunitarias tendría un costo de \$69.309 millones, lo que implicaría un incremento del presupuesto en \$23.797 millones”.

Ahora bien, sintetizados los principales argumentos de la presente objeción, nos permitimos realizar las siguientes consideraciones punto a punto:

Frente a la afirmación que advierte que las madres comunitarias gozan de protección laboral mediante vinculación a las Entidades Administradoras del Servicio, es imperativo advertir que esta es una aseveración engañosa que desconoce la realidad de la situación laboral que afronta este segmento poblacional ampliamente discriminado. Por lo tanto, los argumentos que respaldan la presente consideración son los siguientes:

1. El servicio que presta el ICBF a través de los Hogares Comunitarios de Bienestar tiene vocación de permanencia. Tal afirmación se puede ver avalada al observar que desde la creación de los hogares comunitarios de bienestar en 1986 mediante documento CONPES por el cual se aprobó el plan de lucha contra la pobreza absoluta y para la generación de empleo y hasta la fecha, ha sido continua la prestación del servicio a la primera infancia a través del servicio que han prestado las madres comunitarias.

2. A pesar de que la prestación del servicio a través de los hogares Comunitarios de bienestar tiene vocación de permanencia desde 1986, esta realidad no es atribuible a las condiciones laborales de las madres comunitarias, debido a que los contratos de trabajo de estas están supeditados a la suscripción de contratos de aportes que realiza el ICBF con las Entidades Administradoras del Servicio, las cuales prestan el servicio como meros intermediarios, por lo cual, atendiendo al principio de anualidad de la contratación estatal, a menos que subsistan vigencias futuras, los contratos tienen vigencia de un año asegurando la prestación del servicio a los niños beneficiarios por 200 días. Con base en la descripción de la realidad expuesta con antelación, es implícita la condición de que la contratación de las madres comunitarias sufre una interrupción entre la suscripción de contratos de aportes con las Entidades Administradoras del Servicio año tras año, lo cual causa interrupciones y un traumatismo en la estabilidad laboral de las madres comunitarias, las cuales se ven afectadas

en su mínimo vital al no tener continuidad sus contratos de trabajo.

3. Atendiendo a los argumentos esgrimidos, es falsa la afirmación de que la contratación actual de las madres comunitarias goza de “garantías previstas en la legislación laboral colombiana”.

4. Debido a la inestabilidad en la relación laboral de las madres comunitarias, el 14 de abril de 2016 en ejercicio del derecho constitucional a la manifestación pública y pacífica, lograron un acta de acuerdos con la entonces Directora Nacional Cristina Plazas Michelsen en donde se estipuló, entre otras cosas, la contratación laboral bajo contratos a término indefinido, con vocación de permanencia y estabilidad laboral, para evitar los cortes en la contratación continua que afectan a más de 56.000 trabajadoras y familias en el país. A pesar del compromiso acordado, esta garantía que atañe a una mejor condición laboral, está incumplida por parte del ICBF, haciendo continua y permanente una relación laboral inestable que en nada tiene que ver con la formalización laboral.

Con respecto a la preocupación del Gobierno en sus objeciones sobre una contratación directa por parte del ICBF con las madres comunitarias, FAMI, sustitutas y tutoras, es imperativo resaltar los siguientes argumentos:

1. Mediante la implementación del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 “*Por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo*”, se creó una prohibición para que ninguna entidad ya sea de orden público o privado, pueda tercerizar las actividades misionales permanentes propias para el ejercicio de su actividad comercial o social.

2. Mediante el inciso 3º del artículo 1º del Decreto número 2025 de 2011 “*por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1233 de 2008 y el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010*”, se entiende como actividad misional permanente “*aquellas actividades o funciones directamente relacionadas con la producción del bien o servicios característicos de la empresa*”.

3. Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 20 de la Ley 7ª de 1979 “*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*”. Modificado a su vez por el artículo 124 de la Ley 1471 de 1990 “*Por el cual se establece la estructura orgánica del Ministerio de Salud y se dictan las funciones de sus dependencias*”, dispone que “*El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá por objeto propender y fortalecer la integración y el desarrollo armónico de la familia, proteger al menor de edad y garantizarle sus derechos*”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

4. Los Hogares Comunitarios de Bienestar son definidos en el parágrafo 2º del artículo 1º

de la Ley 89 de 1988 “*Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*”, como “*aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país*”.

5. A su vez, el artículo 59 de la Ley 1098 de 2006 “*Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*”, define la ubicación en un Hogar Sustituto como “*una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen*”, cuyo objeto principal es “**Garantizar a los niños, niñas y adolescentes el restablecimiento y cumplimiento de sus derechos, proporcionándoles protección integral en condiciones, favorables, mediante un ambiente familiar sustituto, que facilite su proceso de desarrollo personal, familiar y social que permita superar la situación de vulnerabilidad en que se encuentran**”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

6. Ahora bien, con base a lo dispuesto en los cinco numerales anteriores, se puede concluir que las actividades que prestan los Hogares Comunitarios de Bienestar y los Hogares Sustitutos son correspondientes a salvaguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de ambos programas, por lo tanto, si tomamos en consideración el objeto del ICBF igualmente citado con antelación, se puede determinar evidentemente que las actividades propias de las madres comunitarias y sustitutas son actividades misionales permanentes del ICBF, lo cual supone que es claro que su relación laboral no puede ser tercerizada conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, conforme a lo acordado por Colombia en el plan de acción laboral suscrito con EE.UU en el marco de la suscripción del TLC y conforme a lo dispuesto en la Sentencia C-593 de 2014.

Conforme al análisis de impacto fiscal que describe el Gobierno en caso de que se contratara directamente a las madres comunitarias, debe resaltarse el párrafo que modula lo dispuesto en el artículo 334 constitucional referente a la sostenibilidad fiscal, el cual advierte que “**Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva**”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Por lo tanto, con atención a que estamos hablando de Derechos Laborales de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, rechazamos vehementemente esta objeción de inconveniencia por ser ampliamente inconstitucional con respecto a lo dispuesto en el párrafo citado con anterioridad.

En forma de corolario y en atención de los argumentos sustento de la presente respuesta a la segunda objeción de inconveniencia del artículo 4° del proyecto de ley sub examine, se solicita que sea rechazada la objeción presidencial sobre el particular.

IV. TERCERA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

En la presente objeción, el Gobierno plantea una interpretación sobre la forma de contratación de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas o Tutoras de forma directa con el ICBF, para lo cual aduce una explicación del porqué no podrían contratarse como empleadas oficiales y mucho menos, como empleadas públicas.

Sobre el particular, es pertinente advertir que la carga argumentativa que sostiene el Gobierno para deslegitimar la contratación directa de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, es ampliamente parcial y aduce una interpretación ajena a lo que se propone con el proyecto, debido a que, en ningún momento se ha considerado que la contratación sea mediante la figura de empleados oficiales, toda vez que, es un hecho notorio la imposibilidad que se presentaría atendiendo a lo dispuesto en el Decreto número 1848 de 1969 y a que la labor que prestan las madres objeto del proyecto de ley objetado, son una actividad misional permanente como se explicó en la objeción anterior.

Ahora bien, frente a lo planteado por el Gobierno frente a una eventual contratación como empleadas públicas, aduce que para que sea llevado a cabo, tendrían que pasar por el trámite dispuesto en el artículo 125 superior, en el cual se ordena que “*los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público*”. En este sentido, en consideraciones del Gobierno, sería necesario realizar un concurso público para elegir a las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras que prestan sus servicios. Desde esa perspectiva la objeción aduce que no podría entenderse que las personas que actualmente desempeñan esta labor se vincularán de manera automática al servicio público, pues es una supuesta contradicción a lo dispuesto en la constitución.

Sobre las consideraciones de la objeción bajo estudio, es crucial advertir que, como bien se dispuso en la objeción anterior, la tercerización de la relación laboral de las madres comunitarias mediante Entidades Administradoras del Servicio, es una clara violación a lo dispuesto

en el artículo 63 de la Ley 1429 de 2010, toda vez que las actividades propias de las labores de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, comprenden actividades misionales permanentes del ICBF como se puede observar en su denominación de objeto en el artículo 20 de la Ley 7ª de 1979, modificado por el artículo 124 de la Ley 1471 de 1990, por lo tanto, es evidente que la intermediación laboral mediante la cual se ha venido contratando los servicios de las Madres Comunitarias y FAMI es ampliamente ilegal, sin hablar que a pesar de tener un evidente contrato realidad, las Madres Sustitutas y Tutoras, no están formalizadas laboralmente.

Atiende a la obligatoriedad que tiene el Estado de regular esta situación anómala, se plantea que la contratación sea de carácter directo, sin embargo, el Gobierno manifiesta que esto contrariaría lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia, toda vez que, según la objeción presidencial se quebrantaría la igualdad en caso de permitir el acceso automático a la carrera administrativa.

En consideraciones propias, es menester advertir que la interpretación que realiza el Gobierno es sumamente limitada y desconoce los avances jurisprudenciales que hace posible que la contratación sea directa.

Si bien es cierto, el cambio que propone el proyecto de ley es drástico, se debe a que este tiende a atender a una formalización real que por décadas el Estado colombiano ha desconocido a pesar de recomendaciones internacionales de organismos de la ONU y a pesar que legalmente, el ordenamiento jurídico interno respalda la contratación directa de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras. A su vez, existe una conciencia colectiva de que el cambio propuesto, no puede realizarse ipso facto y es por este motivo que el precedente jurisprudencial constitucional, otorga un camino hacia la viabilidad de lograr el objeto propuesto en el artículo 4º del proyecto de ley objetado basado en el principio de la confianza legítima.

El principio de confianza legítima en términos de la Honorable Corte Constitucional “*consiste en que la administración por medio de su conducta uniforme hace entender al administrado que su actuación es tolerada. Es decir, que las acciones de la administración durante un tiempo prudencial hacen nacer en el administrado la expectativa de que su comportamiento es ajustado a derecho*”⁶. En el mismo sentido la Corte más adelante en la misma providencia, estipula los elementos que se deben presentar para que pueda configurarse el principio constitucional de la confianza legítima:

“El principio de confianza legítima, particularmente, se basa en tres presupuestos: (i) la necesidad de preservar de manera perentoria

*el interés público; (ii) una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iii) la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. De esta forma, el principio de buena fe, en su dimensión de confianza legítima, compele a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”*⁷

Con respecto a lo dispuesto en los elementos que configuran la confianza legítima: a) existe una necesidad de preservar de manera perentoria el interés público, toda vez que las medidas adoptadas en el proyecto de ley, buscan por un lado garantizar una atención integral correcta a los niños, niñas y adolescentes en el sistema colombiano de bienestar familiar y por el otro, reconocer las garantías mínimas fundamentales de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, ajustándolas a un orden legal correcto normalizando el estado de ilegalidad en el cual el ICBF terceriza sus actividades misionales; b) atendiendo a la ilegalidad de la intermediación laboral de las actividades misionales permanentes del ICBF, la desestabilización es razonable atendiendo a ajustar la legalidad del Estado Social y Democrático de Derecho y; c) debido a que la contratación directa ipso facto contrariaría la confianza legítima entre la administración y los administrados, es constitucionalmente posible garantizar un régimen de transición, que permita seguir con la prestación del servicio a los niños, niñas y adolescentes beneficiarios de los Programas de Bienestar Familiar, seguir manteniendo la relación de las trabajadoras de que trata el artículo 4º del proyecto de ley y seguir manteniendo un orden justo a la luz del ordenamiento jurídico nacional.

Ahora bien, atendiendo a las circunstancias fácticas, es evidente que la mayoría de Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras gracias a la Sentencia T-480 de 2016 anulada parcialmente por el Auto A-186 de 2017, con base en su tiempo de servicio y su edad, dentro de pocos meses van a salir pensionadas, bajando considerablemente el talento humano a contratar. Sin embargo, hay que atender a que algunas de las Madres objeto del proyecto de ley objetado, a pesar de tener una edad avanzada, aún no cumplen con los requisitos formales de pensión, por lo tanto, al momento de la vinculación se deberá usar la figura del Reten Social para Pensionados, el cual en palabras de la Corte, consiste en un “régimen de protección diseñado por el legislador, cuyo fin es permitir que en los

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-717 de 2012. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencias T-660 de 2000, T-527 de 2011 y T-717 de 2012.

procesos de renovación o modernización de la Administración Pública – fusión, reestructuración o liquidación –, así como en los procesos de reforma institucional, los servidores públicos próximos a pensionarse – aquellos a los que desde el momento en el que se determine la real y efectiva supresión del cargo les falte incluso tres años para cumplir las exigencias requeridas y así consolidar su derecho pensional – no puedan ser desvinculados, salvo que exista una justa causa para su desvinculación”.⁸

En conclusión, la contratación directa de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, corregiría el estado de ilegalidad en la cual el ICBF viene contratándolas mediante intermediación laboral a pesar de que estas realizan actividades misionales permanentes de la entidad. Lo anterior, no sería una violación de lo dispuesto en el artículo 125 Superior, toda vez que, bajo el cumplimiento fidedigno del principio de confianza legítima, se podría configurar un orden justo y constitucional para la vinculación directa.

Con base en los postulados argumentados con antelación, se solicita que sea rechazada la objeción sub examine.

V. CUARTA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno plantea que el proyecto de ley limita la facultad que tiene el ICBF de escoger fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro que acrediten en mejor medida, el cumplimiento de los requisitos jurídicos, técnicos, financieros y de experiencia para prestar con calidad el servicio de atención de niñas y niños. En correlación, la objeción plantea que lo argumentado con antelación supone una modificación innecesaria al modelo de contratación excepcional que el mismo legislador fijó para el ICBF con el régimen Especial de Aporte.

Además, la presente objeción plantea que limitar la contratación del ICBF a las asociaciones conformadas por padres de familia y madres comunitarias, violenta el principio contractual de selección objetiva y los fines de la contratación estatal, de conformidad con la Ley 80 de 1993.

A pesar que, en la respuesta a las objeciones tratadas con antelación, se determinó y evidencio mediante una interpretación sistemática la ilegalidad que presenta la contratación que realiza el ICBF a través de la intermediación laboral de las Madres Comunitarias y FAMI, por medio de las Entidades Administradoras del Servicio. En el indebido caso, en el cual el ICBF siga en su estado de ilegalidad en la contratación, el mejor escenario para las trabajadoras razón del presente proyecto de ley objetado, es que su contratación sea mediante las Asociaciones de Padres de Familia,

como se dispuso en la creación de los programas de hogares comunitarios de bienestar familiar en la Ley 89 de 1988, reglamentado mediante el artículo 1° del Decreto número 1340 de 1995 y recopilado en el artículo 2.4.3.3.2.1 del Decreto número 1084 de 2015 en el cual se dispuso que:

“Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país”.

Con base en la definición de los Hogares Comunitarios de Bienestar, es claro interpretar que el funcionamiento de estos programas se financiará con becas otorgadas por el ICBF y los recursos locales, los cuales van a ser ejecutados bajo la acción mancomunada de las familias, esto presupone que, bajo las organizaciones de los padres de familia de bienestar, será ejecutado el programa y el presupuesto por la misma comunidad asociada con el objeto de cuidar los hijos de la comunidad. Por lo tanto, la misma definición del programa de hogares comunitarios de bienestar otorga la oportunidad para prestar el servicio privativamente mediante Asociaciones de Padres de Familia.

Ahora bien, no es capricho del proyecto de ley que la prestación sea privativa del servicio que presten las Asociaciones de Padres de familia en las cuales se encuentran asociadas las madres comunitarias, debido a que el objeto teleológico de lo planteado en el artículo 4, es armónico con la legislación entorno de los Hogares Comunitarios de Bienestar.

Con respecto a lo abordado, No es real que el presente proyecto de ley limite la facultad que tiene el ICBF de escoger fundaciones y entidades para contratar en las diferentes modalidades de atención de la primera infancia, lo real es que la nueva visión y administración de la entidad se ha encargado de modificar el diseño inicial y estructural con el que durante más de 30 años estas modalidades atendieron a la niñez en el país. El particular diseño de la entidad para garantizar sus fines, determino desde sus inicios la acción mancomunada de las comunidades, y diseñó un régimen jurídico especial de aportes para entregar a las mismas los recursos del estado que garanticen la nutrición, la salud y el crecimiento de las familias. Por ello el artículo 2° del acuerdo 21 de 1996 definió que el funcionamiento y desarrollo de los programas de hogares comunitarios, sería ejecutado por las familias de los niños beneficiarios del programa mediante la constitución de asociaciones de padres u otra forma de organización comunitaria, reiterado por el artículo 6° de la misma norma que determino la ejecución y administración de los recursos directamente por la comunidad a través de las asociaciones de padres.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-595 de 2016. M. P.: Alejandro Linares Cantillo.

El Acuerdo número 021 de 1996, regulo la existencia y funciones de las asociaciones de padres usuarios como administradores del programa de hogares comunitarios, permitiéndose igualmente cualquier otra forma de organización comunitaria, definida esta última como organizaciones sin ánimo de lucro constituidas y conformadas por habitantes de un mismo vecindario, vereda, barrio o caserío, lo que no quiere decir que por tratarse de organizaciones sin ánimo de lucro, se trate de ONG's o Fundaciones que provienen de la empresa privada en muchos de los casos.

Por lo tanto, la modificación propuesta no es innecesaria, por el contrario, responde precisamente al interés de liminar la contratación del ICBF en cuanto al servicio que prestan las Madres Comunitarias, para garantizar que el mismo sea contratado a través de las asociaciones compuestas por ellas y no por otros terceros sin ánimo de lucro. Lo anterior con el fin de generar un valor social para las madres comunitarias. De otro lado, el proyecto de ley no solo genera el desarrollo de derechos de contenido obligatorio sino además una política pública de protección de la labor desarrollada por las madres comunitarias, dada la trascendencia de la actividad, que implica el cuidado de la niñez más vulnerable.

Con respecto a lo planteado en las objeciones, sobre una presunta violación del principio contractual de selección objetiva y los fines de la contratación estatal, de conformidad con la Ley 80 de 1993, es pertinente advertir que no resulta lógico que se haga referencia al artículo 3° de la Ley 80 de 1993, por cuanto el contrato de aportes por su naturaleza, riñe con el principio de la selección objetiva, basta con revisar lo establecido en el Manual de Contratación del ICBF.

En cuanto a que no se cumpliría con lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, no queda demostrado en las objeciones presentadas que realizar contratos de aportes con asociaciones de madres comunitarias afecte los fines de la contratación estatal, es decir, *“el cumplimiento de los fines estatales, la continuidad y eficiente prestación de los servicios públicos y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de dichos fines”*.⁹ Desde la creación del programa de madres comunitarias han sido ellas las encargadas de llevar a cabo la atención a los niños y niñas y nunca se ha vulnerado su derecho en la atención, razón por la cual queda demostrado que contratar con las Asociaciones no afectaría esos fines, es más actualmente el ICBF sigue contratando con esas Asociaciones porque tiene la certeza de la idoneidad de las mismas.

Respecto a la selección objetiva, el Consejo de Estado a mención frente al Contrato de Aportes determino que *“a esa convención le resultan aplicables los principios del artículo 209 de la*

Constitución Política, así como los principios y reglas contenidas en la ley 80 de 1993 y normas complementarias, razón por la que en la selección del contratista juegan un papel preponderante aspectos tales como la transparencia, la selección objetiva y planeación, entre otros, máxime si como lo señala expresamente la ley, resulta prioritario que se seleccione a instituciones o personas que acrediten idoneidad en el manejo de la actividad cuya prestación pretende que el contratista asuma, debido a la relevancia de la función a ejecutar, esto es, la protección de la familia y de los niños y niñas, la primera núcleo esencial de la sociedad en los términos establecidos en el artículo 42 de la Carta Política, y los últimos eje central y primordial de la sociedad, cuyos derechos prevalecen sobre los de los demás, como se reconoció expresamente por el Constituyente en el artículo 44¹⁰”.

En esa medida el contrato de aportes debe actualmente cumplir con los siguientes criterios:

- a) Que la escogencia del contratista debe estar desprovista de todo tipo de consideración subjetiva, afecto o interés;
- b) Que la propuesta más favorable se debe determinar exclusivamente con arreglo a los diversos factores de selección previamente establecidos por la Administración, así como la ponderación precisa y detallada de tales criterios de selección;
- c) Que la ponderación de cada uno de dichos criterios o factores de escogencia se debe establecer de manera precisa, detallada y concreta en el respectivo pliego de condiciones, y
- d) Que la adjudicación hecha por la entidad pública esté precedida del examen y comparación objetiva de las propuestas presentadas, la consulta de precios o condiciones del mercado y los estudios y deducciones hechos por la entidad o sus consultores o asesores.

Lo que ha sucedido actualmente con la contratación del ICBF no corresponde a un apego íntegro al principio de selección objetiva, donde los requisitos son genéricos y no permiten definir claramente a quién y en qué forma se le otorgará la contratación. Además de eso, en ningún momento el proyecto afecta la selección objetiva ya que queda a discrecionalidad del ICBF la selección de las asociaciones con las cuales va a contratar según los estándares que defina, es decir que toda asociación deberá presentarse al proceso de contratación y cumplir con los requisitos definidos para poder ser contratada. Se concluye entonces que en ningún momento se está eximiendo a las asociaciones de madres comunitarias a cumplir

⁹ LEY 80 DE 1993, “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, Bogotá, D. C., once (11) de agosto de dos mil diez (2010), Radicación número: 76001-23-25-000-1995-01884-01(16941).

los requisitos definidos por el ICBF hecho por el cual no se vería afectado el principio de selección objetiva.

En todo caso la selección objetiva no deja de resultar un presupuesto de la contratación estatal, ahora ajustado al régimen especial de vinculación de las Madres Comunitarias y a lo establecido en el proyecto de ley frente a la contratación de las Asociaciones de Madres. Todo como antes se dijo, en desarrollo de una política pública de generación y de derechos a favor de las Madres Comunitarias y de los niños más vulnerables, en donde la ley no presupone que se deje de aplicar el principio de selección objetiva.

Con respecto en las consideraciones que motivan la contradicción a la objeción sub examine, se solicita sean rechazados los argumentos del Gobierno sobre el particular.

VI. QUINTA OBJECCIÓN DE INCOVENIENCIA.

En la presente objeción, el Gobierno exhorta al legislador a que determine la forma en que las organizaciones conformadas por madres comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras garantizarán la permanencia y estabilidad laboral de las trabajadoras con respecto a una contratación a término indefinido, toda vez que estos contratos se ven condicionados con el término que el ICBF suscriba los contratos de aportes los cuales tienen una vigencia según los derroteros determinados por las normas que rigen la contratación estatal y según la objeción, esta situación imposibilita el término indefinido de la relación laboral.

Sobre el particular, es menester traer a colación los compromisos suscritos en dos ocasiones por parte del Gobierno con las madres comunitarias y FAMI.

En sucesión con lo dispuesto en el párrafo anterior, el 28 de octubre de 2013, el entonces Ministro del Interior Aurelio Iragorri y el entonces Director Nacional del ICBF Marco Aurelio Zuluaga, suscribieron un acuerdo con las Madres Comunitarias y FAMI, en el cual el Gobierno en el Acuerdo número 1 se comprometía con lo siguiente:

“1. Se acuerda que el Gobierno nacional, inicia el proceso de formalización laboral para las Madres Comunitarias tradicionales y Madres FAMI a partir del año 2014; tal y como lo manifestó el señor Ministro de Hacienda, Mauricio Cárdenas en Sesión Plenaria del Senado de la República, el día miércoles 16 de octubre de 2013. Esta formalización consistirá en vinculación mediante contrato de trabajo a término indefinido con las entidades administradoras del servicio del ICBF, el cual incluirá todas las garantías de ley”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

En el compromiso citado con antelación, a pesar de suscribir una formalización laboral mediante tercerización, lo pactado sobre el término

indefinido de los contratos fue incumplido por el Gobierno nacional.

En el mismo sentido, el 14 de abril de 2016, tras una jornada de manifestación pública y pacífica de las madres comunitarias, se logró la suscripción de un nuevo acuerdo con el ICBF suscrito por su entonces Directora Cristina Plazas Michelsen, en el cual el punto 12 del acta de acuerdos, planteaba lo siguiente:

“El ICBF garantizará los contratos de aportes con las EAS la obligación de contratar a las madres comunitarias actualmente vinculadas, hasta el 31 de octubre de 2016. El ICBF garantizará que los contratos de trabajo serán a término indefinido con vocación de permanencia y estabilidad laboral”. (Negrillas y subrayas fuera de texto).

Ahora bien, en atención a lo planteado en los Acuerdos mencionados con antelación y pese a su incumplimiento, el presente proyecto de ley, armonizó lo pactado para así, lograr un cumplimiento de una vez por todas en cuanto a una contratación a término indefinido con vocación de permanencia y estabilidad laboral para las Madres Comunitarias y FAMI. Por tal razón, en relación con lo acordado por el Gobierno nacional, se desconoce la motivación de la objeción en este caso sujeto de estudio.

Sin embargo, es menester advertir que, a la luz de lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo, es posible garantizar una contratación a término indefinido sin ver afectados los contratos laborales de las Madres Comunitarias y Fami, por la temporalidad de los contratos de aportes, como se explicará a continuación, gracias a la figura jurídica de la Sustitución de Empleadores:

En corresponsabilidad con lo dispuesto en el artículo 67 del Código Sustantivo del Trabajo, *“Se entiende por sustitución de empleadores todo cambio de un empleador por otro, por cualquier causa, siempre que subsista la identidad del establecimiento¹¹, es decir, en cuanto este no sufra variaciones esenciales en el giro de sus actividades o negocios”.*¹²

¹¹ *“De acuerdo con este último, para que se perfeccione la figura jurídica de la sustitución de empleadores es necesario, en primer lugar, que opere un cambio de empleador por cualquier causa; en segundo, que haya continuidad en la prestación del servicio por parte del trabajador; y finalmente, que haya continuidad también en el desarrollo de las labores del establecimiento. Se trata, entonces, de tres requisitos que se reseñan de la siguiente manera:*

(i) Cambio de empleadores;

(ii) Continuidad de la empresa, establecimiento o negocio y la conservación del giro de sus actividades; y

(iii) Continuidad del trabajador.”

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-954 de 2011, M. P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

¹² *Lo mismo puede afirmarse respecto a la continuidad de la empresa, que es un hecho demostrado con cualquier medio probatorio, porque no se trata de probar la existencia de las personas jurídicas que se sustituyen,*

En atención a los contratos de trabajo, prestaciones y seguridad social frente al cambio de Asociación de Padres de Familia de Bienestar donde se encuentran organizadas las Madres Comunitarias y Fami, según lo dispuesto por el artículo 68 del Código Sustantivo del Trabajo, cabe resaltar que, en el evento de la sustitución patronal, estos no terminan, pues el cambio de parte en el contrato de aportes, no afecta a las trabajadoras y sus funciones.

Ahora bien, por regla general la nueva Asociación de Padres de Familia de Bienestar donde se encuentran organizadas las Madres Comunitarias y Fami absorbe los contratos laborales y todas sus obligaciones vigentes, sin embargo con base en el artículo 70 del Código Sustantivo de Trabajo, existe una solidaridad entre el antiguo y nuevo empleador, toda vez que la sustitución incluida como cláusula en el contrato de aportes garantiza un acuerdo contractual de la Asociación entrante y la saliente por lo que los saldos adeudados al momento de la sustitución es parte del negocio que hacen los dos empleadores.

Sin embargo, para evitar problemas injustificados, en el caso de las cesantías que se adeuden al momento de la sustitución pueden ser pagadas de dos formas a saber:

1. Que la EAS liquide y cancele las cesantías que se están adeudando hasta el día de la sustitución.

2. Que el valor adeudado por concepto de cesantías al momento de la sustitución, La EAS saliente se la entregue a la entrante el cual se la pagará a los trabajadores en la medida que se hace exigible su pago en el futuro.

Lo anterior sin perjuicio de terminar el contrato de trabajo.

Pues bien, con lo dispuesto en las consideraciones que motivan la respuesta a la objeción bajo estudio, se solicita sea rechazada la objeción presidencial por desconocer la legislación laboral vigente que permite el término indefinido en los contratos de trabajo, en caso de que quien las contrate sean las Asociaciones de Padres de Familia de Bienestar donde se encuentran organizadas las Madres Comunitarias y FAMI.

VII. SEXTA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

La presente objeción presentada por el Gobierno, se fundamenta en que los incisos 1° y 3° del artículo 4° del proyecto de ley son contradictorios, pues mientras que en el primero se prevé la posibilidad de una relación directa con el ICBF, en el tercero se dispone que el Instituto descontará y pagará los aportes al sistema de seguridad social y prestaciones sociales “*sin que*

ello genere relación laboral alguna con la entidad retenedora”.

Sobre el particular, es imperativo advertir que no existe una contradicción, toda vez que, en el inciso primero del artículo 4° del proyecto de ley objetado, crea una situación disyuntiva en la cual existen dos posibilidades para vincular a las madres comunitarias de bienestar familiar, la primera es de carácter directo con el ICBF y la segunda, plantea que la contratación sea “*preferiblemente mediante la contratación de las organizaciones conformadas por madres comunitarias y FAMI*”. En ese orden de ideas, el inciso tercero del proyecto de ley tiene su origen en el caso en que la contratación se adelante mediante las organizaciones conformadas por madres comunitarias, las cuales serían las tradicionales Asociaciones de Padres de Familia.

Ahora bien, la intención planteada en el proyecto de ley la cual consistente en que “*el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar descontará y pagará los aportes a seguridad social y prestaciones sociales a favor de las madres comunitarias y FAMI, sin que ello genere relación laboral alguna con la entidad retenedora*”..., tiene sentido en atención a lo dispuesto en la solidaridad que plantea el Código Sustantivo del Trabajo en su artículo 34, debido a que, si se tiene en cuenta la tercerización que el ICBF realiza sobre sus actividades misionales permanentes y a su vez, se tiene en cuenta que las Asociaciones de Padres de Familia de Bienestar en las cuales se encuentran organizadas las madres comunitarias y FAMI, carecen de autonomía financiera y administrativa, toda vez que funcionan gracias a los aportes que se realizan periódicamente desde el ICBF para su funcionamiento, la presente situación genera la existencia de una solidaridad entre el ICBF y las asociaciones, por lo cual, con respecto a la interpretación realizada por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-593 de 2014 de lo dispuesto en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, significa que:

*“La solidaridad laboral dispuesta en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo asegura que este mecanismo de contratación no se convierta en un método utilizado por las empresas para evadir el cumplimiento de las obligaciones laborales, y por tanto, **en el caso en que decidan contratar a través de terceros el desarrollo de funciones propias de su objeto social, de igual manera, serán responsables tal y como si hubiesen contratado directamente**”¹³.*

En conclusión, se advierte que existe una solidaridad, en la cual el ICBF de igual forma sería responsable del pago de prestaciones sociales y aportes a la seguridad social, por lo tanto, la situación demostrada, le significa

sino que la unidad de explotación económica continúa en sus elementos esenciales a pesar del cambio del titular de la misma” (negritas y subrayas fuera de texto). Corte Suprema de Justicia Sala Laboral, sentencia de agosto 27 de 1973.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-593 de 2014. M. P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

sentido a lo planteado en el proyecto de ley, por lo tanto, en consideración a los presentes argumentos, se solicita que sea rechazada la presente objeción presidencial por no encontrar la contradicción advertida y por carencia de sentido en los argumentos esbozados, al desconocer la integralidad del ordenamiento jurídico nacional en materia laboral.

VIII. SÉPTIMA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

La presente objeción presidencial argumenta la imposibilidad de garantizar una contratación indefinida respecto a las Madres Sustitutas, debido a que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006, la ubicación del menor en un hogar sustituto no puede superar los seis meses, salvo prórroga hasta máximo el mismo periodo inicial, por parte del Defensor de Familia.

La presente objeción presidencial, contiene imprecisiones que vislumbran el desconocimiento del Gobierno nacional sobre los Programas de Protección de Bienestar Familiar, en especial del Programa de Hogares Sustitutos.

Si bien es cierto lo dispuesto en la Ley 1098 de 2006 “Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia” en su artículo 59 describe que la ubicación de los niños en los hogares sustitutos solo debe ser por un tiempo de 6 meses, prorrogable por el mismo tiempo según concepto del Defensor de Familia para lo cual la norma no comprende una cosmovisión real de la situación de los niños en Colombia.

En el país, según cifras del mismo Instituto Colombiano de Bienestar Familiar son abandonados tres niños al día¹⁴ lo cual presupone 1.095 niños en condición de abandono cada año que se encuentran en situación de amenaza o extrema vulnerabilidad. Ante esta situación, es necesario que se hagan efectivas las medidas de restablecimiento de derechos al menor abandonado, por lo cual atendiendo a las medidas encontradas en el Capítulo II del Título I de la Ley 1098 de 2006 la más adecuada en términos de abandono de menores, es la reubicación en un hogar sustituto.

Ahora bien, los menores reubicados en hogares sustitutos por abandono llegan a este carentes de una atención adecuada y es inexistente el principio de corresponsabilidad en su cuidado por parte de los padres, es por esto que las madres sustitutas se ven obligadas a abrogarse la responsabilidad de los menores más allá de lo prestablecido por la ley atendiendo a la realidad fáctica del abandono del menor lo cual sucede en la mayoría de los hogares sustitutos y se puede comprobar fácilmente con las “actas de colocación de los menores” en dichos hogares.

Atendiendo a la realidad descrita con antelación, es claro que el fenómeno de abandono infantil en el país es una constante, por lo tanto, obliga a la existencia imperativa de los Hogares sustitutos, lo cual garantiza la vocación de permanencia en el empleo de las madres sustitutas y desvirtúa la imprecisa objeción del Gobierno cuando se refiere a “*que, por naturaleza provisional de la medida, los hogares sustitutos no siempre cuentan con la presencia de menores de edad*”.

Por los motivos expuestos sobre la presente objeción presidencial al determinar el carácter permanente de la atención que prestan los Hogares Sustitutos, se solicita que sea rechazada la objeción sub examine.

IX. OCTAVA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

La presente objeción plantea que los párrafos 1° y 2° del artículo 4° del proyecto de ley presentan dos imprecisiones que es necesario corregir, a fin de no generar ambigüedades en la interpretación de la norma.

La primera consiste en que, dada la naturaleza de la labor que prestan, las madres sustitutas y tutoras no hacen tránsito a modalidades integrales y no pueden ser tenidas en cuenta para estrategias de educación integral de la primera infancia en los entes territoriales.

La segunda consiste en que, si los entes territoriales deben vincular preferentemente a madres comunitarias y FAMI en sus programas de educación inicial y atención integral a la primera infancia, es preciso aclarar que aquellas no serían contratadas el ICBF ni por las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sino directamente por los entes territoriales.

Frente al particular, Se acepta la observación y se aclara como incisos adicionales al párrafo 1°, los siguientes:

“Las madres sustitutas no transitarán como tales a las estrategias de educación inicial y atención integral a la primera infancia que adelanten los entes territoriales, serán vinculadas para el desarrollo de las acciones que resulten pertinentes en el marco de dichas estrategias”.

“Dicha contratación se adelantará directamente por parte de los entes territoriales”.

4. Artículo 5°. Subsidio permanente a la vejez y artículo 6°. Requisitos para acceder al subsidio permanente a la vejez.

El proyecto en los artículos 5° y 6° dispone:

“Artículo 5°. Subsidio permanente a la vejez. Las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales que hayan prestado sus servicios al ICBF tendrán derecho a un subsidio permanente a la vejez, que se incrementará anualmente en el mismo porcentaje

¹⁴ Información disponible en: <http://www.vanguardia.com/colombia/343572-alarmanes-cifras-sobre-abandono-infantil-en-colombia>.

del salario mínimo mensual legal vigente, de la siguiente manera:

1. *Quienes hayan laborado veinte (20) años o más en los programas de atención integral a la Primera Infancia, protección integral de la niñez y adolescencia del ICBF recibirán subsidio equivalente a un 95% de un salario mínimo mensual legal vigente.*

2. *Quienes hayan laborado más de diez (10) años y menos de veinte (20) años o más en los programas de atención integral a la Primera Infancia, protección integral de la niñez y adolescencia del ICBF recibirán un subsidio proporcional al tiempo laborado, que lo reglamentará el Gobierno nacional.*

Parágrafo 1°. El subsidio permanente a la vejez, para efectos de la presente ley, es incompatible con la pensión de vejez e invalidez.

Parágrafo 2°. La modificación del monto y las condiciones del subsidio aplicarán para quienes ya son beneficiarias del mismo.

Parágrafo 3°. En caso de fallecimiento de la beneficiaria de un subsidio permanente a la vejez no podrá designarse sustituto del subsidio.

Parágrafo 4°. El Gobierno nacional garantizará la continuidad del servicio de salud a las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, que acceden al subsidio permanente a la vejez, dando continuidad a la misma Entidad Prestadora de Salud y respetando la libre elección; para tal fin el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar las identificará mediante listado censal que remitirá al Ministerio de Salud y Protección Social, manteniendo actualizada la información.

Artículo 6°. Requisitos para acceder al subsidio permanente a la vejez. Los requisitos para que las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, accedan al subsidio permanente de vejez como mecanismo de protección serán los siguientes:

1. *Ser colombiano.*
2. *Tener mínimo diez (10) años laborados en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia, y del Programa de protección integral del ICBF.*
3. *Acreditar la condición de retiro como madre comunitaria, FAMI, sustituta y tutora de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.*
4. *Tener como mínimo 57 años para el caso de las mujeres y 62 años para los hombres.*
5. *No estar pensionado por vejez o invalidez.*
6. *No ser beneficiarias del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos.*

Parágrafo. A las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan

hecho tránsito a las modalidades integrales que no cumplan los requisitos para acceder al subsidio a la vejez y hayan laborado menos de diez (10) años, contados a partir del 29 de enero de 2003, en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, el Estado le reconocerá el pago del valor actuarial del tiempo laborado, de conformidad con el artículo 81 de la Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014”.

I. OBJECCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DE

En la presente objeción de inconstitucionalidad el Gobierno plantea que estos “dos artículos crean en cabeza de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas, Tutoras y aquellas que han hecho tránsito a las modalidades integrales el derecho a un subsidio permanente de vejez con el cumplimiento de unos requisitos. No obstante, el subsidio en mención es de naturaleza pensional en razón de tres elementos: (i) el requisito de edad para acceder al beneficio, el cual corresponde con el del régimen general de pensiones, (ii) el otorgamiento de una suma de dinero de carácter vitalicio y (iii) que el mismo se otorga virtud de la vejez.

El reconocimiento de una pensión bajo las condiciones mencionadas constituye la creación de un régimen especial de pensiones, que no exige semanas de cotización para la adquisición del derecho, lo que contraviene el inciso 9 del artículo 48 superior, el cual prescribe que no habrá lugar al reconocimiento de pensiones sin el cumplimiento de las semanas de cotización o aportes.

(...)

Sobre el monto del subsidio equivalente a un 95% del Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV), es de saber que, durante el trámite legislativo del proyecto de ley, el monto del subsidio siempre fue equivalente a un (1) SMMLV, y que solo hasta la ponencia para cuarto debate, sin sustento alguno, fue incorporada su equivalencia en el 95%.

Esta modificación coincide con las advertencias que efectuó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los debates del proyecto, sobre la creación de un régimen pensional especial bajo la denominación de subsidio, con el fin de que el beneficio económico creado no coincidiera con la exigencia contenida en el inciso 12 del artículo 48 de la Carta Política.

Es claro que dicho obrar responde a la preocupación de subsanar una causal de inconstitucional y, por tanto, evidencia el reconocimiento por parte del Legislador de la existencia de una pensión sin aportes, **en un claro fraude a la norma superior.**

(...)

Tales actos pueden o no tener lugar por voluntad del agente. Por ello el fraude a la ley no debe confundirse con el fraude susceptible de sanción penal o de otra naturaleza. En su dimensión objetiva, el fraude a la ley únicamente requiere que exista un aprovechamiento de las opciones hermenéuticas que se desprenden de una regla, para hacerla producir resultados incompatibles con el ordenamiento jurídico apreciado en su conjunto.

(...)

Así mismo, lo dispuesto en los artículos 5° y 6° de la iniciativa vulneran la sostenibilidad financiera del sistema pensional, que de acuerdo con el inciso 7° del artículo 48 de la Carta Política, debe ser garantizado por el Estado.

(...)

Ahora bien, en relación con la violación del derecho a la igualdad reconocido en el artículo 13 de la Carta, la Corte Constitucional ha manifestado que en virtud de este se pueden dar tratamientos normativos disímiles a supuestos de hecho diferentes y que se pueden dar tratamientos normativos iguales a supuestos de hecho equivalentes. En el primero de los casos, la diferenciación debe tener sustento constitucional.

(...)

En este sentido, los artículos 5° y 6° del proyecto vulneran flagrantemente el artículo 13 superior; toda vez que la creación de un régimen pensional especial para las destinatarias de este beneficio genera un trato diferenciado frente al resto de la población afiliada al Sistema General de Pensiones, especialmente con respecto a las personas de la tercera edad que son sujetos de especial protección”. (Negrillas y Subrayas fuera de texto)

Con base en las consideraciones en las cuales el Gobierno sustenta la inconstitucionalidad de los artículos objetados, a continuación, se excepciona efectivamente cada uno de los argumentos planteados:

1. El Gobierno expone como primer argumento de inconstitucionalidad de los artículos 5° y 6° del proyecto de ley, la presunta creación de un régimen especial de pensiones para las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas, Tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a modalidades integrales, básicamente por considerar que los requisitos para acceder al subsidio son de naturaleza pensional en razón de estos tres elementos: “(i) el requisito de edad para acceder al beneficio, el cual corresponde con el del régimen general de pensiones, (ii) el otorgamiento de una suma de dinero de carácter vitalicio y (iii) que el mismo se otorga virtud de la vejez”.

Frente a lo argüido por el Gobierno, es menester advertir que la primer consideración carece de veracidad, toda vez que este no realizó una interpretación sistemática del ordenamiento

jurídico apreciado en su conjunto, debido a que el requisito de edad para acceder al subsidio, el otorgamiento de una suma de dinero de carácter vitalicio y que este se otorgue en virtud de la vejez, corresponde a lo establecido en el Decreto número 605 de 2013 “*Por el cual se reglamentan los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011*” el cual tiene por objeto “*establecer las condiciones para el acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de las personas que dejen de ser madres comunitarias y no reúnan los requisitos para obtener una pensión, ni sean beneficiarias del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS); y definir las reglas para la determinación del cálculo actuarial establecido en el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011*”.

Ahora bien, si ha de interpretarse sobre el particular que este creó un régimen especial de pensión, tal conclusión debería ser atribuida a lo dispuesto en los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”, puesto que, bajo esas disposiciones encuentran asidero los artículos 5° y 6° del Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado y 277 de 2016 Cámara.

2. Con respecto a lo planteado por el Gobierno, sobre un presunto fraude por la corrección técnica que se realizó sobre el monto del subsidio al tasarlo en el 95% de un SMMLV supuestamente sin motivación alguna, es menester advertir que, como bien se observa en la objeción de inconstitucional de los artículos 5° y 6° del proyecto de ley, el Ministerio de Hacienda rindió concepto posterior al debate en la Comisión Séptima Constitucional Permanente de Cámara, alertando sobre un yerro normativo al tasar el monto en un SMMLV, razón por la cual se modifica el monto del subsidio y se atiende a la observación, motivando así la modificación del artículo para ser debatido en el cuarto debate.

Aunado a lo expuesto en el párrafo anterior, la actuación realizada en la Cámara de Representantes, tiene validez bajo el mandato del artículo 180 de la Ley 5ª de 1992, el cual dispone que “*Se admitirán a trámite en las Plenarias las enmiendas que, sin haber sido consideradas en primer debate, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales. No se considerarán las enmiendas negadas en primer debate, salvo que se surtan mediante el procedimiento de la apelación*”.¹⁵

Ahora bien, con base en lo dispuesto en el artículo citado, es claro que, en el trámite legislativo surtido en Cámara de Representantes, no existió fraude a la norma superior toda vez que se actuó a la luz de lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, como bien se ha podido demostrar. Por lo

¹⁵ Artículo 180. Ley 5ª de 1992 “*Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes*”.

tanto, en la presente excepción a la objeción de inconstitucionalidad que versa sobre los artículos sub examine, se desacredita la temerosa acusación de fraude legislativo que con mala intención el Ejecutivo le endilgó al Congreso de la República.

3. En atención al argumento del Gobierno sobre vulneración a la sostenibilidad financiera del sistema pensional que presentan los artículos 5° y 6°, es imperativo advertir las siguientes consideraciones:

a) A diferencia de un Estado de Derecho en donde la prioridad es la Administración, en un Estado Social y Democrático de Derecho como el adoptado por Colombia en el artículo 1° de la Constitución Política, el fin óptimo y primordial es el ser humano, por cuanto el respeto de la dignidad humana, el trabajo, la Seguridad Social, la solidaridad y la prevalencia del interés general constituyen los derroteros fundamentales de este modelo de estado;

b) Lo anterior, puede verse respaldado en la estructura armónica de la Constitución, como por ejemplo en el inciso segundo del artículo 2° el cual dispone que las autoridades administrativas, legislativas y judiciales, se encuentran establecidas con el fin óptimo de cumplir dos finalidades esenciales: para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades; y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. A su vez, el artículo 5° Constitucional, establece el principio de la primacía de los derechos inalienables de la persona en los siguientes términos: “*El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad*”;

c) Con respecto a los sujetos beneficiarios de los artículos objetados, lo expuesto en precedencia significa que cada Madre Comunitaria, FAMI, Sustituta, Tutora y aquellas que han hecho tránsito a modalidades integrales, concebidas como seres humanos que integran la sociedad colombiana y que a la fecha son sujetos de múltiples discriminaciones a su dignidad, el Estado colombiano debe garantizar conforme a los mandatos constitucionales referidos en el literal anterior, unas condiciones dignas que les retribuya el esfuerzo que han depositado en la atención de los niños, niñas y adolescentes más necesitados en el país y a su vez, les reivindique sus derechos frente al desconocimiento en su concepción como trabajadoras, del cual han sido víctimas desde la creación de los programas que operan desde sus propios hogares;

d) Siguiendo con la interpretación exegética de la Constitución, el parágrafo del artículo 334 establece que, para cualquier autoridad administrativa, legislativa o judicial, le está prohibido invocar la sostenibilidad fiscal a fin

de menoscabar, restringir o negar la protección de los derechos fundamentales, como los de las beneficiarias del artículo objetado. En efecto, el artículo objeto de este literal, dispone lo siguiente: “*Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva*”;

e) Con respecto a la sostenibilidad fiscal, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-288 de 2012, estableció lo siguiente: “*no es ni un derecho, ni un principio constitucional, ni representa un fin esencial del Estado. Tampoco persigue fines autónomos, ni establece mandatos particulares, por lo cual se define como un criterio que orienta a las autoridades de las diferentes ramas del poder para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado. Por lo anterior, no puede sobreponerse a la efectiva garantía de los derechos consagrados en la Constitución ni contradecir el núcleo dogmático de la misma. Con base en estas consideraciones, la jurisprudencia ha sostenido que ‘no podrá predicarse en casos concretos que estos principios puedan ser limitados o restringidos en pos de alcanzar la disciplina fiscal, pues ello significaría que un principio constitucional que otorga identidad a la Carta Política sería desplazado por un marco o guía para la actuación estatal, lo que es manifiestamente erróneo desde la perspectiva de la interpretación constitucional’*”¹⁶;

f) En el mismo sentido, la Sentencia C-753 de 2013, la Corte Constitucional puntualizó las siguientes premisas frente a la Sostenibilidad Fiscal: “*1) la sostenibilidad fiscal es un criterio orientador de las ramas del poder para hacer efectivos los derechos constitucionales y los fines esenciales del Estado, por consiguiente no tiene categoría de principio, valor ni derecho; 2) se trata de una herramienta que se subordina al cumplimiento de dichos fines estatales y que carece de propósitos propios o independientes, es decir que no es fin a si misma; 3) en todo caso, y por expresa disposición constitucional, el gasto social será prioritario; 4) no se pueden restringir o afectar so pretexto de aplicar el criterio de sostenibilidad fiscal, posiciones jurídicas que adquieren naturaleza iusfundamental; 5) la sostenibilidad fiscal debe interpretarse conforme al principio de progresividad, el cual, en todo caso, no puede emplearse para aplazar indefinidamente la ejecución de los derechos constitucionales*”.¹⁷

g) En correlación, el Tribunal constitucional ha reconocido la importancia del carácter orientador de la sostenibilidad fiscal al señalar que

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-288 de 2012. MP: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-753 de 2013. MS: Mauricio González Cuervo.

este debe “fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho”¹⁸. A la luz de ese criterio, “resulta válido afirmar que las autoridades administrativas, legislativas y judiciales deberán tener en cuenta el criterio de la sostenibilidad fiscal en sus actuaciones y decisiones que adopten para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, entre ellos, el logro progresivo del goce efectivo de los derechos fundamentales”.¹⁹

Todo lo anterior permite concluir que no es un argumento válido el interponer la sostenibilidad fiscal para negar la consolidación de derechos que bajo el principio de progresividad estipulado en el artículo 26 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, se está otorgando a las beneficiarias del proyecto de ley bajo los parámetros establecidos en el Decreto número 605 de 2013.

4. Con respecto a la posible vulneración del artículo 13 Superior que plantea el Gobierno, es menester advertir que, si bien es cierto que existe un trato preferencial frente a las beneficiarias del proyecto de ley en sus artículos 5° y 6°, esta preferencia tiene lógica al determinar que el segmento poblacional de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras ha sido sujeto de discriminaciones como bien lo demostró la Sentencia T-628 de 2012, en la cual la Honorable Corte Constitucional determinó:

“En lo relativo a (i), es decir, a la retribución económica de las madres comunitarias, la Sala considera que el hecho de que no equivalga al menos al salario mínimo legal mensual de los trabajadores subordinados, a pesar de su jornada máxima de trabajo también es de 8 horas, sí constituye una discriminación que viola el derecho a la igualdad de las mujeres.

*Esta situación encaja en el concepto de discriminación contra la mujer que ofrece el artículo 1° de la CEDAW: “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.*²⁰

Con base en la situación de debilidad manifiesta en la cual se encontraban las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, frente a su remuneración inferior al salario mínimo, es comprensible que la gran mayoría no hayan

podido realizar sus aportes a pensión desde que se vincularon a los programas del ICBF, por lo cual, los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011, el Decreto número 605 de 2013 y el proyecto de ley sub examine, tienden a crear un escenario de acciones afirmativas para en alguna forma atenuar la discriminación de la cual son parte las beneficiarias de los artículos objetados, igualmente en correlación con lo dispuesto en la Sentencia T-480 de 2016, anulada parcialmente por el Auto número A186 de 2017.

A su vez, la Honorable Corte Constitucional, al respecto de las Acciones Afirmativas, estableció que *“En Colombia, si bien existen normas anteriores a 1991 que podrían ser entendidas como acciones afirmativas, este concepto gana espacial notoriedad sobre todo a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución Política, cuyo artículo 13 resalta el deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptar medidas a favor de los grupos discriminados o marginados”.*²¹

Con respecto a lo citado con antelación, se puede concluir que la iniciativa legislativa objetada dista mucho de ser contraria del artículo 13 superior, al contrario de lo que plantea el Gobierno, el proyecto de ley busca entre otras cosas realizar una discriminación afirmativa en favor de las beneficiarias, con el fin óptimo de garantizar que la igualdad sea real y efectiva, y a su vez, cesar el escenario de vulneración sistemática de derechos, del cual han sido víctimas las trabajadoras de los programas de primera infancia y protección de bienestar familiar.

Con base en los argumentos expuestos en los cuatro (4) numerales que sustentan la excepción a la objeción de inconstitucionalidad planteada por el Gobierno sobre los artículos 5° y 6° del Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado y 277 de 2016 Cámara, se solicita sea rechazada la objeción que versa sobre el particular por no ser acertada y a su vez discriminatoria.

II. PRIMERA OBJECIÓN DE INCONVENIENCIA.

La presente objeción se plantea por parte del Gobierno nacional que *“este nuevo subsidio es innecesario toda vez que esta materia ya está reglamentada en las Leyes 797 de 2003, 1187 de 2008, 1450 de 2011, 1737 de 2014 y 1753 de 2015 y en los Decretos números 605 de 2013 y 1345 de 2016”*, por tanto aduce el Gobierno, que *“estas normas permiten a las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas, Tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales acceder al programa de Beneficios Económicos Periódicos, a subsidios para el Fondo de Solidaridad Pensional y a realizar cotizaciones al sistema bajo parámetros preferenciales con respecto al resto de la población”*.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-288 de 2012. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-480 de 2016. M. P.: Alberto Rojas Ríos.

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-628 de 2012. M. P.: Humberto Sierra Porto.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia C-293 de 2010. M. P.: Nilson Pinilla Pinilla.

Además, el Gobierno agrega que “*si entra en vigencia la norma objetada, se estaría otorgando más de un subsidio a estas madres, colocándolas en una posición privilegiada, lo cual constituye una medida desigual y desproporcionada frente a otras personas que gozan de un subsidio como los deportistas y las víctimas de violencia*”.

Frente al particular, cabe mencionar, que el proyecto de ley tiene su génesis justamente en el desarrollo del artículo 48 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que “*La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley*”.

En consideración de lo estipulado con antelación, lo primero que hay que analizar del artículo 48 Superior, es que la Seguridad Social, en su característica iusfundamental, es de carácter obligatorio, entre otras cosas en pensiones, en tanto es el instrumento que garantiza la subsistencia mínima a las personas en su vejez. Por su parte, la sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, se enmarcan en el principio de progresividad estatuido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales en su numeral 1 del artículo 2^o²² y en el artículo 26²³ de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, desarrollan lo que se pretende con el Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado y 277 de 2016 Cámara, toda vez que lo que se establece es un grado de progresividad en las medidas adoptadas hasta el momento, con el objetivo teleológico de garantizar un mejor desarrollo del Derecho a la Seguridad Social en Pensiones del segmento poblacional beneficiario de esta iniciativa.

²² Artículo 2º

¹ Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CES-CR.aspx>

²³ Artículo 26. *Desarrollo Progresivo*. Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

En correlación es menester resaltar los principios de Limburg (12, 21, 24, 25, 26) sobre la Aplicación del PIDESC, los cuales son claros en establecer, no solamente la naturaleza progresiva que debe caracterizar las políticas públicas en el marco de la implementación en el Estado colombiano del Pacto, sino además el deber del máximo de recursos que se deben implementar en la búsqueda del cumplimiento de los fines del mismo (34, 35, 36, 37, 38).

Todo lo anterior permite concluir que, contrario a lo que plantea el Gobierno en cuanto a la presunta inconveniencia del proyecto, por el contrario es un instrumento de verificación del cumplimiento de normas supranacionales, que además se encuentra en sintonía con las Recomendaciones del Comité del PIDESC sobre madres comunitarias, las mismas que deben tener alcance vinculante en el ordenamiento interno, por la sujeción de Colombia a la jurisdicción de La Haya, guardadora de las normas de la ONU.

Con base en lo expuesto, se solicita sea rechazada la objeción bajo estudio, toda vez que es errada en sus consideraciones y en parte, desconoce la obligatoriedad de implementar medidas atinentes a mejorar la condición de los derechos sujetos del PIDESC.

7. Artículo 7º. *Sustitución de empleadores.*

El proyecto en el presente artículo plantea lo siguiente:

“Artículo 7º. Sustitución de empleadores. De conformidad con lo previsto por los artículos 67, 68 y 69 del Código Sustantivo del Trabajo, madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF, que hagan tránsito o hayan transitado con anterioridad a la vigencia de la presente ley a la estrategia gubernamental De Cero a Siempre, conservarán la calidad del vínculo contractual establecido en la presente ley y demás prerrogativas laborales sociales, sin excepción del perfil que desempeñen en el tránsito, siempre que se den los requisitos establecidos en dichas disposiciones.

Parágrafo. En el caso de que las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales que hayan adquirido el derecho a pensionarse con anterioridad a la sustitución, las mesadas pensionales que sean exigibles con posterioridad a esa sustitución deberán ser cubiertas por la administradora de pensiones donde cotizaron”.

I. PRIMERA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA

En la presente objeción de inconveniencia, el Gobierno nacional plantea que existe una confusión por parte del legislador, al momento de

interpretar el artículo con respecto a la sustitución patronal y la conservación del estatus de madre comunitaria.

Sobre el particular, es de carácter necesario advertir que no existe tal confusión, por el contrario, lo planteado en el artículo bajo estudio, es ampliamente pertinente por las circunstancias sociales y laborales históricamente que han sucedido al momento en el cual una madre comunitaria transita a las modalidades institucionales del ICBF. La presente conclusión, tiene sustento en las siguientes consideraciones:

1. Desde la implementación de la estrategia de cero a siempre, se han implementado nuevas modalidades de atención a la primera infancia atendiendo a la necesidad de volver integral la prestación del servicio que se brinda a los niños y niñas.

2. La Ley 1450 de 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014” en sus artículos 136 y 137, empieza a introducir la necesidad de cualificar la atención que se venía brindando en los Hogares Comunitarios de Bienestar, con el fin óptimo de convertir la atención hasta ese entonces prestada, en una atención integral. Es por este motivo, que, desde la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo del primer periodo presidencial del Presidente Juan Manuel Santos, el ICBF ha creado nuevas modalidades para atender a los niños beneficiarios de los programas de primera infancia de bienestar, como lo son los Centros de Desarrollo Infantil (en adelante CDI). Esta situación generó que el ICBF ofreciera a las madres comunitarias, transitar a esas modalidades de atención con la garantía de mejorar sus condiciones laborales, lo cual generó que un gran número de madres comunitarias y FAMI migraran a las nuevas modalidades de atención.

3. Con respecto a lo abordado hasta este punto, lo prometido por el ICBF a las madres comunitarias transitadas no fue lo esperado, debido a que, con la creación de perfiles para atender la prestación del servicio, muchas trabajadoras fueron relegadas de la atención a los niños a atender servicios generales o a prestar sus servicios como manipuladoras de alimentos en el mejor de los casos, pues muchas otras fueron desvinculadas del programa, lo cual sucedió progresivamente, dejando patente hasta el día de hoy tal situación.

4. Sin embargo, tras la denuncia de lo sucedido y tras una manifestación pública y pacífica que realizaron las madres comunitarias que duró 10 días, lograron la suscripción de un Acta de Acuerdos con el ICBF representado por su entonces Directora Nacional Cristina Plazas Michelsen y negociadas por el entonces Viceministro de Asuntos Laborales Enrique Borda durante el periodo ministerial de Luis Eduardo Garzón. En dicha Acta de Acuerdos, se acordó

en las Consideraciones Preliminares el siguiente punto:

*“A efectos del presente acuerdo se entiende como madres comunitarias a las trabajadoras en hogares de bienestar del ICBF, en las modalidades Tradicional, FAMI, grupales, Múltiples, Múltiples Empresariales, Jardines Sociales. **Este incluye a las madres comunitarias que han transitado a otras modalidades**”.* (Negrillas y subrayas fuera de texto)

Ahora bien, con base en la anterior consideración preliminar, se debe leer minuciosamente en armonía con lo pactado en el Acuerdo número 12 del Acta de Acuerdos del 14 de abril de 2016, el cual plantea lo siguiente:

*“El ICBF garantizará los contratos de aportes con las EAS la obligación de contratar a las madres comunitarias actualmente vinculadas, hasta el 31 de octubre de 2016. **El ICBF garantizará que los contratos de trabajo serán a término indefinido con vocación de permanencia y estabilidad laboral**”.* (Negrillas y subrayas fuera de texto)

5. Habiendo realizado las anteriores salvedades sobre el Acta de Acuerdos del 14 de abril, es pertinente advertir que, lo que plantea el proyecto de ley objetado, es que en el caso en el cual, las madres comunitarias transiten a las modalidades integrales, se suscriba como sustitución patronal atendiendo a que esta se realiza con la subsistencia de la identidad de establecimiento, toda vez que siguen bajo los programas de la dependencia de la Dirección de Primera Infancia de Bienestar Familiar, prestando la atención integral en el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y no en otra entidad avalada por las disposiciones de la Ley 1804 de 2016; además, aparte de mantener el tránsito bajo la figura de la sustitución patronal, se deberá mantener para las Madres Comunitarias transitadas, las garantías contractuales pactadas en el Acta de Acuerdos, es decir, con vocación de permanencia y estabilidad laboral.

6. Es por lo anterior, que en ningún momento se confunde la sustitución patronal con el estatus de madres comunitarias, por el contrario, atendiendo a las condiciones especiales que rodean la relación laboral de las madres comunitarias, el artículo es adecuado y pertinente, con especial atención en procurar salvaguardar las garantías mínimas laborales que atañen a las personas beneficiadas por el presente proyecto de ley.

7. Es menester advertir, que lo planteado en el presente artículo solo se le pueden atribuir a las Madres Comunitarias y FAMI que son aquellas vinculadas a los Programas de Primera Infancia, programas que admiten las modalidades integrales. Con respecto a las madres Sustitutas y Tutoras, el presente artículo no regula ninguna de sus situaciones jurídicas, toda vez que, en el Programa de Protección de Bienestar Familiar, no existen las modalidades institucionales.

Con base en las anteriores consideraciones, se solicita que sea rechazada la presente objeción presidencial por desconocer los cambios sociales que motivan la implementación del artículo sub examine.

II. SEGUNDA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno nacional, plantea en la presente objeción que la Ley 1804 de 2016, habilita a otras entidades de carácter público o privado a prestar la Atención Integral a la Primera Infancia, por este motivo, no se puede garantizar la sustitución patronal de las madres comunitarias en caso de que transiten a otras modalidades ofrecidas por otra entidad distinta al ICBF, toda vez que no habría identidad de establecimiento.

Sobre el particular, se advierte al Gobierno nacional que debe interpretar el proyecto de ley de forma integral, debido a que este solo regula las posibles relaciones laborales y jurídicas que existan privativamente entre las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras con el ICBF.

Con respecto a la desatención cometida por el Gobierno nacional en la presente objeción, se solicita sea rechazada la objeción presidencial por no comprender el proyecto de ley de forma integral y aducir interpretaciones arbitrarias que nada tienen que ver con lo planteado en el texto objetado.

III. TERCERA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

En la presente objeción, el Gobierno plantea que resulta innecesario hacer referencia a la cobertura de mesadas pensionales con posterioridad a la adquisición del derecho de pensión, pues una vez generado el derecho, la respectiva administradora de pensiones debe cumplir con el pago de las mesadas pensionales en los términos del Régimen de Ahorro Individual o del Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Con respecto a lo planteado por el Gobierno, se acepta lo planteado en la objeción por ser innecesario repetir condiciones reguladas en otras normas del ordenamiento jurídico.

8. Artículo 9°. De la seguridad y salud en el trabajo.

El artículo objetado preceptúa lo siguiente:

“Artículo 9°. De la seguridad y salud en el trabajo. El Gobierno nacional garantizará los recursos para que las entidades que contraten madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, adelanten las acciones tendientes a fomentar un ambiente de trabajo seguro y saludable”.

I. OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno plantea que debido a que las madres se encuentran actualmente vinculadas

a las entidades administradoras del servicio del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar a través de contratos de trabajo, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 1607 de 2012 y el Decreto número 1072 de 2015, la legislación laboral vigente ya garantiza su vinculación al régimen de riesgos laborales y, por tanto, la cobertura en caso de accidentes de trabajo y el fomento de ambientes laborales seguros.

En virtud de lo anterior, el Gobierno plantea que no sería necesaria esta disposición, pues su contenido ya está previsto en la legislación vigente.

Con respecto a la presente objeción, es menester advertir que las madres comunitarias vienen prestando sus servicios desde la creación de los Hogares Comunitarios en el año de 1986 con la suscripción del Documento CONPES No. 2278. Ahora bien, como se advirtió previamente, las madres comunitarias y FAMI, solo fueron formalizadas laboralmente desde el 14 de febrero de 2014, lo que advierte que estas mujeres duraron 28 años trabajando sin contar con una vinculación al régimen de riesgos laborales y a su vez, duraron 28 años adquiriendo enfermedades de origen profesional no reconocidas que hoy las aquejan.

Ahora bien, es una realidad que a pesar de que hoy en día las Madres Comunitarias y FAMI cuentan con afiliación a riesgos laborales, las Aseguradoras de Riesgos Laborales no reconocen sus enfermedades como profesionales, debido a que en la mayoría de casos las aflicciones físicas, psíquicas o sensoriales, fueron adquiridas con anterioridad al 14 de febrero de 2014, sumado a esto, las Asociaciones de Padres de Familia en donde se encuentran organizadas las Madres Comunitarias y FAMI, carecen de capacidad financiera para hacer las respectivas evaluaciones de puestos de trabajo, lo cual genera que mientras no se realice, cualquier accidente laboral o cualquier enfermedad de origen profesional, no van a ser reconocidas como tal.

Otra situación que imposibilita que el ambiente laboral donde se encuentran las Madres Comunitarias y FAMI se seguro, es que debido a que no hay cargos diferentes en la planta donde ejecutan sus labores, en los casos de restricciones medicas con reubicación de puesto de trabajo recomendadas por los médicos tratantes, son imposibles de cumplir, obligando a las Madres Comunitarias y FAMI a seguir realizando esfuerzos físicos que atentan contra su salud.

Frente a las Madres Sustitutas y Tutoras, su relación laboral ha sido negada por parte del Gobierno y el ICBF, lo cual genera un peor escenario, debido a que no están afiliadas a riesgos laborales.

Con base en las condiciones expuestas con antelación, es evidente que es mentira lo que plantea el Gobierno en la presente objeción, toda vez que las Madres Comunitarias, FAMI,

Sustitutas y Tutoras, se encuentran expuestas a grandes perjuicios debido a la pobre legislación que ha desprotegido la actividad de las Madres objeto del presente proyecto de ley, obligándolas a atender a los niños, niñas y adolescentes en un estado permanente de ignominia.

Con base en los anteriores postulados, se rechaza vehementemente la objeción sub examine y se exige con firmeza que el Gobierno en relación con el exhorto que realiza el presente artículo, realice acciones afirmativas para mejorar las condiciones laborales de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras con respecto a un ambiente laboral sano.

9. **Artículo 10. Derecho a la educación.**

El artículo plantea lo siguiente:

“Artículo 10. Derecho a la educación. Las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia, y que prestan el servicio en los Programas de protección integral de la niñez y adolescencia del ICBF, tendrán derecho:

1. *Al acceso gratuito a la educación básica y media en las instituciones educativas oficiales, para lo cual el Gobierno nacional expedirá la reglamentación correspondiente.*

2. *Al otorgamiento de los permisos para asistir a clases y exámenes por parte de las entidades que las administran, cuando cursen con regularidad estudios en los diferentes niveles de educación, siempre y cuando no se interfieran las funciones propias del cargo.*

Parágrafo. El Gobierno nacional podrá incorporar en el Presupuesto General de la Nación las partidas necesarias para la creación de un fondo que sea administrado por el Icetex, con destino a estimular el acceso a Programas Académicos de Educación Superior de las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales relacionadas con la atención integral a la Primera Infancia en diferentes áreas académicas. De igual forma, el Ministerio de Educación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena), gestionarán programas de capacitación y formación para las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales”.

I. PRIMERA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

La objeción presidencial expone que, a la fecha, el Gobierno nacional viene adelantando actividades tendientes a la cualificación del talento humano para el trabajo con la primera infancia y esto ha beneficiado a 1.163 madres comunitarias. Por lo tanto, la capacitación y

formación profesional de las madres comunitarias no ha dejado de ser una prioridad para el Gobierno nacional, como componente esencial de la Política Pública; así mismo, 30.000 madres se han graduado del Programa Técnico de Atención Integral a la Primera Infancia y 18.000 más se encuentran en proceso de formación.

En atención a lo dispuesto en la objeción sujeto de estudio, la descripción de las acciones desarrolladas hasta la fecha por parte del Gobierno nacional, no constituye una objeción al artículo, máxime cuando los programas citados no coinciden exactamente con los derechos que se consagran en el artículo objetado y en todo caso, la alusión a la cobertura de profesionalización, que no equivale siquiera al 2% de la población de madres comunitarias, evidencia aún más la necesidad de establecer el acceso a la educación en condiciones preferentes como un Derecho.

En conclusión, no se comprende por qué el argumento esbozado por el Gobierno atiende a una objeción, por lo tanto, se solicita que sea rechazada la presente objeción presidencial por no ser considerada como tal.

II. SEGUNDA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

La presente objeción, determina que las disposiciones en materia de educación suponen la erogación de cuantiosos recursos, calculados por el Ministerio de Hacienda con base en datos suministrados por el Ministerio de Educación Nacional, según los cuales, el costo anual de un alumno en educación secundaria o media le cuesta al estado la suma de \$2.052.235, en tanto que el costo promedio anual de un crédito del Icetex para una persona que haga parte de una comunidad indígena o afrodescendiente tiene un costo para el Estado de \$3.617.368. Por lo tanto, se refieren costos estimados sobre el supuesto, de que la totalidad de las madres comunitarias demanda algún tipo de educación.

En correlación con lo expuesto por el Gobierno nacional y tomando en cuenta el universo actual de madres comunitarias, se observa que la gran mayoría de ellas supera el estatus personal de tercera edad, lo cual indicaría que no será la totalidad de las madres las que demandarán algún servicio educativo.

Por otra parte, el reconocimiento del derecho que se propone es indefinido, puesto que será el Gobierno nacional el que reglamente el acceso al mismo y de esta manera podrá definir el acceso a los servicios delimitando el respectivo impacto fiscal. En síntesis, el artículo sujeto de la presente objeción, promueve que el Gobierno nacional se comprometa a mejorar la Política Pública de Educación respecto con las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, con Enfoque de Género y prevalencia en la mejor protección de la primera infancia.

Con base en los argumentos referenciados con antelación, se solicita sea rechazada la presente objeción presidencial.

10. Artículo 11. De la dotación de bienes y servicios para funcionamiento del servicio público de atención integral a la primera infancia del ICBF.

El artículo plantea lo siguiente:

“Artículo 11. De la dotación de bienes y servicios para funcionamiento del servicio público de atención integral a la Primera Infancia del ICBF. La dotación de bienes y servicios para el funcionamiento del servicio público de atención a la Primera Infancia del ICBF, deberá ser sometida a revisión periódica, con el fin de establecer la calidad, oportunidad y suficiencia de la misma.

Para ese fin se implementarán los siguientes mecanismos de control:

1. Los padres de familia de los niños y niñas usuarios de los programas podrán constituir veedurías ciudadanas para establecer la calidad, oportunidad y suficiencia de la dotación de los bienes fungibles y no fungibles, que se suministren para el desarrollo de los programas en sus diferentes modalidades y la legalidad de los contratos de suministro.

2. El ICBF publicará en su página web, de forma permanente, la convocatoria y adjudicación de los contratos de suministros de bienes y servicios que se suscriban para garantizar el servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia.

3. El ICBF publicará en su página web los informes de interventoría o supervisión de los contratos de suministros de bienes y servicios, que se suscriban con las personas jurídicas que administren los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia.

4. El ICBF publicará en su página web los informes que emitan los órganos de control sobre las irregularidades e inconsistencias que pueda presentar durante la prestación del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia.

Parágrafo. En ningún caso las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales estarán obligadas a sufragar de su propio pecunio el suministro de bienes y servicios para funcionamiento de los servicios de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF”.

I. OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno plantea en la presente objeción presidencial, que el ICBF, para garantizar la calidad de la dotación, diseño una guía en la cual señaló que la reposición de la dotación obedece a factores como vida útil y pertinencia. A su vez, advierte que la Beca para el funcionamiento de

los Hogares Comunitarios, comprende el material didáctico duradero y de consumo, frente a estos materiales, el Gobierno advierte que durante los últimos años el material duradero ha sido suministrado por el ICBF a través de licitaciones públicas.

Frente a lo dispuesto por el proyecto frente a las veedurías ciudadanas, el Gobierno responde que según el artículo 65 de la Ley 1757 de 2015 ya considera la creación de las veedurías ciudadanas, por lo tanto, la disposición que advierte el proyecto de ley es innecesaria. En el mismo sentido, el Gobierno plantea que según lo dispuesto en el Decreto-ley 019 de 2012, los contratos estatales se publican en el SECOP, por lo tanto, es innecesario el mandato expreso en el proyecto de ley por ya existir una reglamentación que aborda lo estipulado.

Frente a lo abordado en la objeción, resulta pertinente advertir que el verdadero sentido del artículo trasciende a lo que el Gobierno considera superfluo, toda vez que, en la realidad, las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras, se ven obligadas a poner de su propio pecunio materiales didácticos fungibles, debido al poco material entregado por el ICBF, por lo tanto, esta situación afecta el mínimo vital de las trabajadoras, debido a que el gasto que les representa el comprar material didáctico sale de lo percibido en el salario mínimo legal mensual vigente de los cuales son acreedoras.

Con base en la realidad expuesta con antelación, resulta apenas lógico que sean pertinentes las obligaciones que plantean los incisos del proyecto de ley para ejercer un control que proteja los intereses de las Madres Comunitarias, FAMI, Sustitutas y Tutoras.

Con base, es la necesidad de la regulación planteada el proyecto de ley para proteger el mínimo vital de las trabajadoras beneficiarias del artículo 11 objetado, se solicita, sean rechazados los argumentos que motivan la presente objeción presidencial.

11. Artículo 12. Mejoramiento y cobertura de los programas del servicio público de atención integral a la primera infancia.

El artículo bajo estudio plantea lo siguiente:

“Artículo 12. Mejoramiento y cobertura de los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia. El ICBF directamente o a través de un tercero realizará estudios para establecer las necesidades de mejoramiento y cobertura de programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia, por consiguiente, apropiará los recursos presupuestales necesarios.

La cobertura de los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF se ampliará para niños y niñas en condición de vulnerabilidad que no reciban ningún tipo de atención por parte del Estado,

especialmente en las regiones más deprimidas del país, en el marco de la estrategia gubernamental De Cero a Siempre”.

I. PRIMERA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

En la objeción presidencial que nos atañe en el presente punto, el Gobierno nacional considera que el artículo asigna al ICBF una función que actualmente tiene a su cargo la Comisión Intersectorial para la Atención Integral a la Primera Infancia, de acuerdo con el numeral 2 de artículo 4° del Decreto número 4875 de 2011: *“Orientar el diseño e implementación de un esquema de financiación y ejecución interinstitucional progresivo y sostenible, que posibilite la ampliación de cobertura con alta calidad de la estrategia para la Atención Integral de la Primera Infancia”.*

Se acepta la objeción presidencial, no sin antes volver a advertir que el trámite que inicio en el congreso con el Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado, fue previo a la promulgación de la Ley 1804 de 2016, a su vez se propone modificar el artículo indicado que:

“La Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia, directamente o a través de un tercero realizará estudios para establecer las necesidades de mejoramiento y cobertura de programas del servicio público de atención integral a la Primera Infancia”.

II. SEGUNDA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

Con base en la presente objeción, en síntesis, el Gobierno dispone que, el artículo ignora que el ICBF no tiene la posibilidad de apropiar recursos presupuestales autónomamente, sino que está sujeto al proceso de elaboración anual del presupuesto.

Sobre el particular se acepta la objeción y se modifica la redacción del artículo estableciéndolo siguiente:

“Por consiguiente, el Gobierno nacional apropiará los recursos presupuestales necesarios”.

12. Artículo 13. Capacitación nutricional a las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales.

El artículo objetado plantea lo siguiente:

Artículo 13. *Capacitación nutricional a las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales.* Con el fin de mejorar los programas del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia y protección integral de la niñez y adolescencia, el ICBF capacitará en temas relacionados en salud y nutrición de forma permanente a las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales y le

suministrará la dotación pertinente al servicio de alimentación.

Adecuará la infraestructura de los hogares teniendo en cuenta el enfoque especial y diferenciado, y establecerá de acuerdo a los grupos de edades la ración nutricional atendiendo las particularidades culturales de cada región.

Parágrafo 1°. Las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, estarán asesoradas de forma permanente por un equipo de nutricionistas.

Parágrafo 2°. El ICBF solicitará al Ministerio de Salud y al Sena el personal que brinde las capacitaciones a las madres comunitarias, madres FAMI, aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, madres tutoras y madres sustitutas, con el fin de que puedan brindar a los niños y niñas o adolescentes una nutrición adecuada.

Parágrafo 3°. El ICBF y el Ministerio de Salud vigilarán y supervisarán a los proveedores que suministran los alimentos a los hogares para determinar su calidad sanitaria.

I. PRIMERA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

En síntesis, el Gobierno en la presente objeción dispone que con relación a los parágrafos 1 y 3, se debe considerar que en la modalidad de hogares sustitutos se hace seguimiento permanente al componente de alimentación y nutrición, a su vez manifiesta que cada equipo de Defensoría de Familia cuenta con un nutricionista que cada mes se hace visita al hogar sustituto con el fin de verificar la condición de salud de los niños, niñas y adolescentes beneficiarios del servicio, también se resalta en la objeción, que existe un acompañamiento permanente a la Madre Sustituta en la tarea de brindar alimentación y cuidado adecuados, creando así, un estado de capacitación constante para la adecuada prestación del servicio.

En respuesta a lo planteado por la objeción presidencial, lo que se propone en el proyecto de ley, es que con base en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, se garantice un estado de igualdad real y efectiva para que todos los niños atendidos en los programas del ICBF reciban la misma atención; para esto es necesario, que las Madres Comunitarias y FAMI, tengan un asesoramiento constante en materia de nutrición con el fin de realizar alertas tempranas en los casos de malnutrición que presenten los niños beneficiarios del servicio.

Con base en lo preceptuado con antelación, se solicita que sean rechazados los argumentos que fundamentan la presente objeción presidencial.

II. SEGUNDA OBJECCIÓN DE INCONVENIENCIA.

Lo que plantea el Gobierno en la presente objeción es que La función asignada al ICBF en

el párrafo 3° es competencia del sector salud a través del Invima.

Con respecto a lo planteado en la objeción subexamine, es claro que la verificación técnica de la calidad sanitaria de los alimentos, atiende a una función asumida por el sector salud a través del Invima. Sin embargo, lo que se plantea es que el ICBF bajo sus potestades otorgadas en sus funciones de inspección, vigilancia y control, adelanten seguimientos al estado en el cual llegan los alimentos a los programas de primera infancia y protección de bienestar, para que, en trabajo mancomunado con el Invima, realicen un control global en la alimentación que se le otorgan a los niños, niñas y adolescentes beneficiarios, debido a que la protección nutricional con respecto al estado de los alimentos, no debe interpretarse como una facultad privativa del Invima, sino por el contrario, avanzar en el trabajo mancomunado entre la comunidad y las entidades responsables.

En atención a los argumentos que controvierten las consideraciones del Gobierno presentados sobre el artículo objeto de estudio, se solicita que sea rechazada la actual objeción presidencial.

III. TERCERA OBJECIÓN DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno en la presente objeción, determina que el legislador debe dimensionar el impacto fiscal que representa mejorar y adecuar las condiciones de infraestructura de 50.000 viviendas privadas, para el suministro de alimentos, mediante, por ejemplo, la entrega de estufas, neveras y demás implementos de cocina.

Sobre el particular, es pertinente advertir que, en la actualidad, mediante Memorando número S-2017-450815-0101 del 24 de agosto de 2017, el ICBF implemento estrategias de fortalecimiento de los servicios de Hogares Comunitarios de Bienestar en todas sus formas de atención, en las cuales, se están realizando adecuaciones en infraestructura para dotación en el mismo sentido en el que lo plantea el artículo objetado por el Gobierno nacional, lo cual fácticamente desvirtúa el concepto negativo para la consecución de lo planteado en el proyecto de ley por parte de la objeción presidencial.

En atención a lo planteado en el párrafo anterior, se solicita que sea rechazada la objeción presidencial.

13. Artículo 14.

El artículo objetado plantea lo siguiente:

“Artículo 14. El ICBF garantizará que el aporte alimenticio que se entrega a los niños y niñas beneficiarios de sus Programas de Primera Infancia y Protección Integral de la Niñez y Adolescencia cubra los requerimientos nutricionales necesarios para su normal desarrollo por grupos de edad, e implementando estrategias de supervisión y seguimiento para que

los proveedores de estos alimentos los entreguen en correctas condiciones de cantidad y calidad.

Parágrafo. El ICBF y el Ministerio de Salud se encargarán de supervisar mes a mes el progreso nutricional, además de talla y crecimiento de los niños y adolescentes a cargo de las madres comunitarias, madres FAMI, sustitutas, tutoras y aquellas que hayan hecho tránsito a las modalidades integrales, y definirá todas las medidas necesarias para garantizar el buen desarrollo y estado de salud de cada uno de los niños y adolescentes bajo su dirección, esto incluye no solo estrategias, acompañamiento sino también sanciones al respecto que permitan garantizar el cuidado de la población de niños bajo estas modalidades de cuidado”.

I. OBJECIONES DE INCONVENIENCIA.

Las objeciones presentadas por el Gobierno sobre el presente artículo se pueden sintetizar en tres argumentos a saber, el primero, consiste en que, en la actualidad con la observancia de la minuta patrón, la alimentación de los niños está plenamente garantizada, el segundo atiende a la imposibilidad que tiene el ICBF para suministrar un 100% de aporte nutricional a los niños, niñas y adolescentes, toda vez que el 30% que no corresponde a lo entregado en los programas debe ser suministrado por los padres de familia del menor beneficiario de los programas de bienestar familiar, y el tercero, corresponde a que en el párrafo final, no se entiende hacia quien van dirigidas las sanciones.

Para abordar las presentes objeciones por inconveniencia del artículo 14 del proyecto de ley, es pertinente abordar el tema de nutrición desde el enfoque iusfundamental que ha adoptado la Corte Constitucional en la Sentencia T-224 de 2005 para este tema:

“Pero, además, el artículo 44 de la Carta también establece que la alimentación equilibrada de los niños constituye un derecho fundamental, lo cual se explica en virtud de la importancia que para el desarrollo psicofísico de toda persona supone una adecuada nutrición durante sus primeros años, puesto que ella se proyectará lo largo de toda la vida. Conviene entonces tener presente que “del niño que hoy es desprovisto de sus derechos fundamentales no cabe esperar el ser integral y libre del mañana”.”²⁴

Con base en el anterior postulado fijado por la Corte Constitucional, es de suma importancia abordar el espíritu normativo del artículo en cuestión, debido a que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ha enfatizado que en cuestión de nutrición de los niños usuarios de los programas de primera infancia, la obligación de esta entidad en cuanto a nutrición es ofrecer solo un 70%

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-225 de 2005 M. P. Clara Inés Vargas

de aporte únicamente calórico al menor, lo cual precede a una desatención en cuanto a los demás aportes nutricionales que necesita el menor en las edades de 0 a 5 años, por lo tanto, lo propuesto en el artículo objetado, enfatiza la obligación de Bienestar Familiar de ofrecer un aporte nutricional óptimo para que los menores atendidos puedan desarrollarse de forma idónea. Por lo tanto, el enfoque del artículo supone que en el momento en el cual el menor se encuentre bajo el cuidado de los programas de primera infancia, reciba un componente nutricional óptimo y no, el que viene recibiendo hasta el momento, así que nada tiene que ver el principio de corresponsabilidad entre la familia y el ICBF en la alimentación del menor, ya que no se está orientando por medio del artículo a que la entidad supla el 100% de alimentos diarios al menor, sino que mientras el niño sea atendido por los programas de bienestar reciba una alimentación de calidad.

En cuanto al enfoque de supervisión de la alimentación de los menores atendidos en los programas de primera infancia, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar no realiza el control de peso y talla de los menores, esta actividad la realiza la Madre Comunitaria, FAMI, Sustituta y Tutora cuando recibe al menor y esta lo deposita en un sistema impreciso llamado “cuéntame”, así que es falsa la argumentación de la Inconveniencia número 1, de hecho, esta objeción no hace referencia al artículo en mención, debido a que una cosa es la minuta de alimentación la cual no garantiza el óptimo desarrollo nutricional del menor y otra muy distinta la supervisión de nutricionistas sobre el estado del menor, a lo cual atiene el artículo en su punto teleológico.

Como corolario es imperativo advertir el deficiente aporte económico que realiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para la alimentación de los menores atendidos en los programas de primera infancia, debido a que el valor de cada niño para la entidad en materia alimentaria cuesta apenas \$2701 COP moneda corriente diarios, lo cual es preocupante atendiendo a los indicadores de pobreza extrema abordados por la CEPAL, debido a que una persona se encuentra en pobreza extrema cuando suple sus necesidades básicas alimenticias diarias con 1,25²⁵ dólares diarios. Con base en estos datos, es evidente que los menores usuarios de los programas de primera infancia se encuentran por debajo de los indicadores de pobreza extrema, lo cual es vergonzoso tomando en consideración el primer objetivo del milenio y es una alerta para identificar que nuestros niños atendidos por bienestar familiar en materia alimenticia, son pobres extremos.

Con base en los argumentos esbozados, se solicita que sean rechazados los argumentos que sustentan la presente objeción presidencial.

14. Artículo 15. Evaluación y seguimiento a los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.

El artículo objetado plantea lo siguiente:

Artículo 15. *Evaluación y seguimiento a los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.* La Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia, creada por el artículo 13 de la Ley 1295 de 2009, promoverá a partir de la promulgación de la presente ley, la Segunda Encuesta Nacional de Evaluación del Impacto de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia, cuyos resultados deberán ser entregados a las Comisiones Sextas y Séptimas del Congreso de la República para el respectivo control político.

Igualmente, la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia, creada mediante el Decreto número 4875 de 2011 dispondrá, de conformidad con sus competencias, de los mecanismos técnicos y administrativos para la actualización y ajuste del Documento Conpes Social 109 de 2007, mediante el cual se adoptó la Política Pública Nacional Colombia por la Primera Infancia, en orden a garantizar el goce efectivo de los derechos prevalente e inalienables de los niños y las niñas de los estratos más pobres de la población.

I. PRIMERA OBJECIÓN DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno plantea que es necesario que el legislador asigne la función de promover la Segunda Encuesta Nacional de Evaluación del Impacto de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia a otro órgano, debido a que la ley especial que creo la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral a la primera Infancia fue derogada.

Frente al particular, se acepta la objeción y se asigna esta función a la Comisión Intersectorial de Primera Infancia establecida en la Ley 1804 de 2016.

II. SEGUNDA OBJECIÓN DE INCONVENIENCIA.

El Gobierno plantea que no es necesaria la actualización y ajuste del Documento Conpes Social 109 de 2007, pues el legislador aprobó recientemente la Política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre.

Frente al particular, se acepta la observación y se retira el inciso.

PROPOSICIÓN

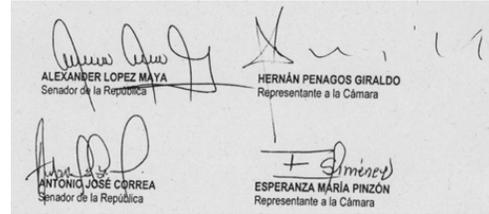
Con base en las anteriores consideraciones, solicitamos a las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes,

²⁵ Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/MDG/noticias/paginas/1/40211/P40211.xml&xsl=/MDG/tp1/p18f.xsl&base=/MDG/tp1/top-bottom.xsl>

aprobar el presente informe, negando las objeciones presidenciales referenciadas en el desarrollo del informe del Proyecto de ley número 127 de 2015 Senado, 277 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se establecen lineamientos para el trabajo desarrollado por las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones*, y a su vez, se remita a la Honorable Corte Constitucional para

el control de constitucionalidad de las objeciones planteadas por el Gobierno nacional.

Cordialmente,



ALEXANDER LOPEZ MAYA
Senador de la República

HERNÁN PENAGOS GIRALDO
Representante a la Cámara

ANTONIO JOSÉ CORREA
Senador de la República

ESPERANZA MARÍA PINZÓN
Representante a la Cámara