



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 971

Bogotá, D. C., miércoles, 25 de noviembre de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 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 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Objeto de la ley, del servicio público de atención a la primera infancia, definiciones

**Artículo 1º.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer los lineamientos que rigen la relación laboral de las personas que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, entiéndase las que se desempeñan como madres comunitarias y madres FAMI.

**Artículo 2º.** *Del servicio público de atención a la primera infancia.* La atención integral a la Primera Infancia es un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares que, constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, reúnan los requisitos establecidos por el ICBF, mediante la suscripción de contratos de aporte, de conformidad con lo previsto 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 y 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.

#### Artículo 3º. Definiciones.

1. **Madres comunitarias.** Son aquellas personas que prestan el servicio público de atención integral a la primera infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) a niños y niñas entre 0 y 5 años de edad, y son titulares responsables de los Hogares Comunitarios de Bienestar a través de las distintas formas de atención. Igualmente, quienes estando vinculadas a los Hogares Comunitarios hicieron tránsito a los Centros de Desarrollo Integral (CDI).

2. **Madres FAMI.** Las madres FAMI o Famis son personas que prestan el servicio público de atención a la primera infancia del ICBF y a mujeres gestantes, lactantes en situación de extrema pobreza. Son consideradas madres FAMI quienes estando vinculadas a la modalidad FAMI hicieron tránsito a la modalidad familiar.

3. **Madres sustitutas.** Son quienes 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 o adolescentes que se encuentren bajo una medida de protección provisional; a niños, niñas 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 forzado.

4. **Madres tutoras.** Son aquellas personas que prestan el servicio público de protección del ICBF a niños, niñas y/o adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la ley.

5. **Asociaciones y organizaciones comunitarias administradoras de los Hogares de Bienestar:** Son personas jurídicas sin ánimo de lucro que se constituyen para la prestación del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF (operador del servicio), pudiendo estar conformadas por las

madres comunitarias y/o los padres de familia beneficiarios de los programas, mediante la suscripción de convenios o contratos de administración con el ICBF, de conformidad con lo previsto en la Ley de Contratación Administrativa y las normas que la modifiquen o sustituyan.

**Parágrafo 1º.** Las madres comunitarias y madres FAMI podrán prestar el servicio en el lugar de su residencia, en sedes sociales, comunitarias o en infraestructura de una institución estatal o privada, que se denominarán Hogares Comunitarios y Hogares Fami, los cuales funcionarán bajo la continuada subordinación a una organización comunitaria, social o empresarial y la vigilancia, control y seguimiento del ICBF, como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

## CAPÍTULO II

### **Principios y reglas que rigen la relación laboral de las madres comunitarias y madres FAMI, naturaleza del vínculo contractual, subsidio a la vejez, sustitución de empleadores y reglamento de trabajo**

**Artículo 4º. Principios.** La relación laboral que ostentan las madres comunitarias y FAMI que prestan el servicio público de atención integral a la Primera Infancia del ICBF, se regirá por los siguientes principios:

**1. Prevalencia de los principios mínimos y los derechos fundamentales en la relación de trabajo.** En la elaboración, aplicación e interpretación de las normas relativas a la relación laboral de las madres vinculadas a los programas del ICBF se tendrán en cuenta siempre los principios mínimos fundamentales, establecidos en el artículo 53 de la Constitución Política y los principios y derechos del trabajo contenidos en los convenios, recomendaciones y resoluciones de la OIT.

**2. Principio protector.** La relación laboral que ostentan las madres comunitarias y FAMI tendrá un amparo preferente frente a los demás sujetos que intervengan en la relación contractual, de conformidad con las siguientes reglas:

– **Regla más favorable:** Cuando exista la concurrencia de varias normas sobre un mismo punto de derecho, deberá aplicarse aquella que sea más favorable a la trabajadora. La norma que se adopte debe aplicarse en su integridad.

– **Regla de la condición más beneficiosa:** La expedición de nuevas normas alusivas a la relación laboral de las madres no podrá desmejorar las condiciones que tenga la trabajadora.

– **Regla del in dubio pro operario:** Para efectos de interpretación de las normas aplicables a las madres se deberá tener en cuenta siempre la más favorable a la trabajadora.

**3. Carácter de la remuneración.** La remuneración y toda prestación económica que reciban las madres comunitarias y FAMI como retribución de sus servicios corresponderá al valor del mínimo vital, adecuado para la materialización de una existencia digna para ella y su familia.

**4. Estabilidad en el empleo.** La relación laboral que ostentan las madres comunitarias y FAMI tendrá vocación de permanencia y continuidad cualquiera que sea la forma de vinculación y solo podrá ser ter-

minada cuando haya una causa justificada debidamente comprobada.

**5. Primacía de la realidad.** En la relación laboral que ostentan las madres comunitarias y FAMI prevalecerá siempre el principio de primacía de la realidad sobre cualquier formalidad que tienda a desconocer o a transformar en un hecho jurídico distinto la relación de trabajo existente.

**6. Equidad de género en el trabajo.** En la relación laboral que ostentan las madres se aplicará la equidad de género, a fin de garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y de trato, prevenir cualquier forma de discriminación por razones del género y de acoso que atenten contra su dignidad humana, su bienestar y permanencia en el trabajo.

**7. Libertad Sindical.** Las madres comunitarias, FAMI y sustitutas que prestan el servicio público de atención a la Primera Infancia, a través de los Programas del ICBF, tendrán derecho a constituir y/o afiliarse a organizaciones sindicales de primero, segundo o tercer grado, a la negociación colectiva de pliegos de peticiones y a la protesta legítima.

**8. Irrenunciabilidad de los derechos laborales.** Los derechos laborales reconocidos en la Constitución y en el Código Sustantivo del Trabajo no podrán renunciarse ni tácita ni expresamente, cualquier convención que implique su renuncia no tendrá validez y se considerará nula, de nulidad absoluta.

**9. Principio de inmediatez.** En la relación laboral que ostentan las madres comunitarias, y FAMI habrá siempre un plazo inmediato y razonable entre el momento en que el empleador conoce o comprueba la existencia de la falta cometida por la trabajadora y el momento en que se inicia el procedimiento disciplinario y/o sancionador por parte del empleador.

**Artículo 5º. Del vínculo contractual de las madres comunitarias y madres FAMI.** El vínculo contractual de las madres comunitarias y madres FAMI que prestan el servicio público de atención integral a la Primera Infancia en los Programas del ICBF, se regirá mediante contrato de trabajo a término indefinido y la remuneración no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (smmlv) o proporcional al tiempo de dedicación al programa, también tendrán derecho a las prestaciones sociales establecidas en la ley.

**Parágrafo 1º.** El Gobierno nacional diseñará e implementará con la participación de las madres sustitutas y tutoras, que hacen parte de los programas de protección del ICBF, el mecanismo para materializar su vinculación laboral y formalizar sus derechos laborales y seguridad social, en el plazo de un año a partir de la vigencia de esta ley.

**Parágrafo 2º.** En el proceso de selección de las aspirantes a desempeñarse como madres comunitarias, madres FAMI, madres sustitutas y madres tutoras, se otorgará un tratamiento preferente a las mujeres que ostenten la condición de mujeres cabeza de familia, se encuentren en situación de desplazamiento forzado o hayan sido víctimas de alguna forma de violencia de género, en orden a garantizar el restablecimiento de sus derechos.

**Parágrafo 3º.** Quienes acrediten haber prestado sus servicios como madres comunitarias, FAMI o

sustitutas, en los programas de atención integral a la Primera Infancia del ICBF, serán tenidas en cuenta de forma preferente para la vinculación de personal a las estrategias de Educación Inicial que adelanten los entes territoriales, de conformidad con sus competencias constitucionales y legales.

**Artículo 6º.** *Subsidio permanente a la vejez.* Las madres comunitarias y madres FAMI que hayan prestado sus servicios al ICBF tendrán derecho a un subsidio permanente a la vejez, que se incrementará anualmente en el mismo porcentaje 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 recibirán subsidio equivalente a un salario mínimo mensual legal vigente.

2. Quienes hayan laborado más de diez (10) años y menos de veinte (20) años recibirán un subsidio proporcional al tiempo laborado, que lo reglamentará el Gobierno nacional.

Parágrafo.- El subsidio permanente a la vejez, para efectos de la presente Ley, es incompatible con la pensión de vejez e invalidez.

**Artículo 7º.** *Requisitos para acceder al subsidio permanente a la vejez.* Tendrán derecho al subsidio a la vejez las madres comunitarias y madres FAMI que cumplan los siguientes requisitos:

1. Ser colombiano.

2. Tener mínimo diez (10) años laborados en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF.

3. Acreditar la condición de retiro como madre comunitaria, FAMI o sustituta 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 para los hombres.

5. No estar pensionado por vejez o invalidez.

6. No ser beneficiarias del mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos.

**Parágrafo.** Las madres comunitarias, FAMI y sustitutas 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 les 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.

**Artículo 8º.** *Sustitución de empleadores.* De conformidad con lo previsto por los artículos 67, 68 y 69 del Código Sustantivo del Trabajo, las madres comunitarias y FAMI 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 y sociales.

**Parágrafo.** En el caso que las madres comunitarias y FAMI que hayan adquirido el derecho a pensionarse con anterioridad a la sustitución, las mesadas pensionales que sean exigibles con poste-

rioridad a esa sustitución deberán ser cubiertas por la administradora de pensiones donde cotizó.

**Artículo 9º.** *Del reglamento del trabajo.* Dentro de los tres (3) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, el ICBF convocará a una mesa de trabajo a las organizaciones representativas de madres comunitarias y FAMI para la discusión, elaboración y adopción, previo acuerdo, del reglamento de trabajo que regirá para los operadores de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del ICBF, al que deberán someterse los sujetos integrantes de la relación contractual.

### CAPÍTULO III

#### Disposiciones Generales

**Artículo 10.** *Derecho a la Educación.* Las madres comunitarias, madres FAMI y sustitutas que prestan el Servicio Público de Atención Integral a la Primera Infancia, en los Programas 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 permisos para asistir a clases y exámenes, cuando cursen con regularidad estudios en los diferentes niveles de educación, siempre y cuando no se interfieran las funciones propias de su cargo.

**Parágrafo 1º.** Se autoriza al Gobierno nacional para 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 o madres sustitutas relacionados con la atención integral a la Primera Infancia.

**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, niñas y adolescentes 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 suministro 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 la prestación del servicio público de atención integral a la Primera Infancia.

**Parágrafo.** En ningún caso las madres comunitarias, FAMI y sustitutas estarán obligadas a sufragar de su propio peculio el suministro de bienes y servicios para funcionamiento de los servicios de atención a la Primera Infancia del ICBF.

**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 “De Cero a Siempre”.

Con el fin de mejorar los programas del servicio público de atención integral a la Primera Infancia el ICBF capacitará a las madres comunitarias, FAMI y sustitutas, les suministrará la dotación pertinente, adecuará la infraestructura de los hogares y mejorará la ración nutricional atendiendo las particularidades culturales de cada región.

**Artículo 13.- Igualdad en la ración nutricional.** No existirá ninguna clase de diferenciación en la ración nutricional y dotación que el ICBF otorga por niño, a los centros de desarrollo infantil (CDI) y a los hogares comunitarios tradicionales.

**Artículo 14.** *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 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 prevalentes e inalienables de los niños y las niñas de los estratos más pobres de la población.

**Artículo 15.** *Rendición de cuentas.* El ICBF, al final de cada vigencia fiscal, entregará informe de rendición de cuentas al Congreso de la República sobre cada uno de los programas que ejecuta en desarrollo de su misión institucional, especialmente de los programas del servicio público de atención integral a la Primera

Infancia, el que podrá ser sometido a debate de control político, si así lo consideran las células legislativas, de conformidad con sus competencias.

**Artículo 16.** *Reglamentación.* El Gobierno nacional en un término no superior a seis (6) meses, a partir de la promulgación de la presente ley reglamentará lo pertinente para su cabal cumplimiento.

**Artículo 17.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias, en particular, el artículo 4º de la Ley 1187 de 2008 y el artículo 4º del Decreto 1340 de 1995.

Del honorable Senador,



ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes

El proyecto de ley original era iniciativa de los Senadores Carlos Alberto Baena López y Alexander López Maya y de la Representante Gloria Stella Díaz Ortiz, fue radicado ante la Secretaría General del Senado de la República el 28 de agosto de 2013, con el número 71 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 652 de 2013.

Sin embargo, esta iniciativa ha sido actualizada con los aportes de los Senadores Luis Évelis Andrade Casamá, Édinson Delgado Ruiz, Jesús Alberto Castilla Salazar y Antonio José Correa Jiménez, conforme algunos apartes del proyecto inicial se enriquecieron con las discusiones en el primer y segundo debate en el Senado de la República.

### Objeto y Justificación

El presente proyecto de ley tiene por objeto establecer los lineamientos generales que deben regular la labor desarrollada por las madres comunitarias y madres FAMI en el cuidado y atención integral de los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad pertenecientes a los estratos más pobres de la población, en el marco del Programa de Atención de la Primera Infancia como un servicio público a cargo del Estado.

Igualmente, el proyecto de ley pone en cuestionamiento la forma irregular como han sido vinculadas las madres comunitarias y madres FAMI al Programa de Hogares del ICBF durante los 24 años de existencia, dando lugar a una grave violación de los principios constitucionales a la igualdad y a la no discriminación, especialmente en las relaciones del trabajo, razón por la cual el legislador, en ejercicio de su facultad constitucional de conformación legislativa, busca restablecer los derechos laborales de las madres comunitarias con la propuesta de fijación de los lineamientos que deben regir la relación contractual entre estas trabajadoras y las entidades contratantes.

De esta forma, se estaría acatando las normas previstas en el artículo 53 superior, las previsiones establecidas en la legislación laboral colombiana y los

convenios, principios y recomendaciones de la OIT alusivas a la protección del trabajo, así como las recomendaciones proferidas por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Cpidesc y por el Comité de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Cedaw en relación con la situación de las madres comunitarias, madres FAMI y sustitutas.

### Marco jurídico del proyecto de ley

#### 1.1. Fundamentos constitucionales

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

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

(...)

**Artículo 25.** El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.

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

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

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

c) La aplicación de los principios consagrados en el artículo 53 de la Carta y que hacen alusión a:

*“La igualdad de oportunidades para los trabajadores, el derecho a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (...) situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”;*

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

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

a) Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Cedaw, ratificada por Colombia mediante Ley 51 de 1981 y

su Protocolo Facultativo, ratificado por Colombia mediante Ley 984 de 2005;

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

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

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

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

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

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

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

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

#### 1.2. Fundamentos legales

##### Código Sustantivo del Trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el funcionario encargado por el Ministerio para realizar la vigilancia y control, una vez verifique la transgresión de las disposiciones aquí contenidas, podrá imponer las sanciones señaladas en el numeral*

*2 del artículo 486 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**“Artículo 36.** *Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas. La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014.”*

*Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.*

**Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.**

**Artículo 164.** *Subsidio de Solidaridad Pensional.* Tendrán acceso al subsidio de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional de que tratara la Ley 797 de 2003 las personas que dejen de ser madres comunitarias y no reúnan los requisitos para acceder a la pensión, ni sean beneficiarias del programa de asignación de beneficios económicos periódicos (BEPs) del régimen subsidiado en pensiones y por tanto cumplan con las condiciones para acceder a la misma.

La identificación de las posibles beneficiarias a este subsidio la realizará el ICBF, entidad que complementará en una proporción que se defina el subsidio a otorgar por parte de la subcuenta de subsistencia del Fondo de Solidaridad Pensional. El Gobierno nacional reglamentará la materia.

**Artículo 165.** *Bonificación para las madres comunitarias y sustitutas.* Durante las vigencias 2012, 2013 y 2014 la bonificación que se les reconoce a las madres comunitarias tendrá un incremento correspondiente al doble del IPC publicado por el DANE.

Adicionalmente se les reconocerá un incremento que, como trabajadoras independientes, les permita en forma voluntaria afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales.

Así mismo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrá asignar una bonificación para las Madres Sustitutas, adicional al aporte mensual que se viene asignando para la atención exclusiva del Menor.

**Artículo 166.** *Ajuste del cálculo actuarial para madres comunitarias.* El Gobierno Nacional destinará una suma a cubrir el valor actuarial de las cotizaciones de aquellas madres comunitarias que adquirieron esa condición por primera vez, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 797 de 2003 y hasta la vigencia de la Ley 1187 de 2008 y por lo tanto no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional durante este periodo.

Dicha suma cubrirá exclusivamente las semanas en las cuales las madres comunitarias hubiesen desarrollado su actividad en el periodo mencionado, y siempre y cuando detenten esa condición en la actualidad, de acuerdo con la certificación que al respecto expida el ICBF. El valor de esa suma se reconocerá y pagará directamente a la administradora de prima media, a la cual estarán afiliadas en la forma en que establezca el Gobierno nacional, al momento en que se haga exigible para el reconocimiento de la pensión, quedando identificado y sujeto a las mismas condiciones de que trata el artículo 29 de la Ley 100 de 1993.

**Artículo 167.** Adiciónese el literal d) al artículo 19 de la Ley 789 de 2002, el cual quedará así:

“Artículo 19. *Régimen de afiliación voluntaria para expansión de cobertura de servicios sociales.*

d) Las madres comunitarias pertenecientes a los programas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, las cuales pagarán el 0.6% sobre el valor real de la bonificación percibidas por estas”.

**Ley 1737 de 2014, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2015**

“**Artículo 80.** *Garantía de Acceso de las Madres Comunitarias al Fondo de Solidaridad Pensional-Subcuenta de Solidaridad.* Con el fin de garantizar el acceso de las madres comunitarias que al momento de la expedición de esta norma conserven tal calidad al subsidio al aporte de la Subcuenta de Solidaridad de que trata la Ley 797 de 2003, por una única vez y dentro de los 6 meses siguientes a la vigencia de la presente ley, las madres comunitarias que se encuentran afiliadas al Régimen de Ahorro Individual podrán trasladarse al Régimen de Prima Media.

Para estos efectos, no son aplicables los plazos de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2º de la Ley 797 de 2003. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), o quien haga sus veces deberá acreditar la calidad de las Madres Comunitarias. Con el fin de que puedan realizar el traslado de Régimen de que trata este artículo.

**Parágrafo 1º.** Las Madres Comunitarias que se vinculen al programa de hogares comunitarios con posterioridad a la vigencia de esta ley y que se encuentren afiliadas en pensiones al Régimen de Ahorro Individual podrán trasladarse al Régimen de Prima Media con Prestación Definida sin que le sean aplicables los términos mínimos de traslado de que trata el literal e) del artículo 13 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 2º de la Ley 797 de 2003, con el fin de que sean beneficiarias del Programa de Subsidio al Aporte. Para los efectos de este artículo, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), deberá acreditar la calidad de las Madres Comunitarias, con el fin de que puedan realizar el traslado de Régimen.

**Parágrafo 2º.** Las Asociaciones de Padres o en su defecto las Direcciones Territoriales del ICBF deberán adelantar una campaña dirigida a las madres comunitarias, para informarles sobre la posibilidad de traslado de que trata el presente artículo.

**Artículo 81.** Las Madres Comunitarias, Famis y Sustitutas que ostentaban esta condición entre el 29 de enero de 2003 y el 14 de abril de 2008 y no tuvieron acceso al Fondo de Solidaridad Pensional, durante este periodo podrán beneficiarse del pago del valor actuarial de las cotizaciones para el citado periodo, conforme lo establece el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011.”

#### Fundamentos reglamentarios

**Decreto 1340 de 1995, por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.**

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

**Decreto 0605 de 2013, por el cual se reglamentan los artículos 164 y 166 de la Ley 1450 de 2011.**

Este decreto, según su artículo 1º “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 de mecanismos 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.”

#### CONSIDERACIONES

En este punto se hace referencia a los aspectos de mayor relevancia que contienen las observaciones al Proyecto de ley por parte del Ministerio de Educa-

ción Nacional, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio de Salud y Protección Social, publicados en las *Gacetas del Congreso* números 98 de marzo 25 de 2014 y 182 del 6 de mayo de la misma anualidad.

El primero se refiere a la consideración de inconveniencia que el proyecto de ley en su artículo 2º define la Atención Integral a la Primera Infancia, en todas sus modalidades, como un *servicio público* que puede ser prestado por el Estado o por los particulares, que constituidos como personas jurídicas sin ánimo de lucro, reúnan los requisitos establecidos por el ICBF como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, sobre la consideración de que “los servicios públicos deben poseer características como permanencia, continuidad, regularidad y generalidad”, sobre lo cual debemos precisar lo siguiente:

Noción de servicio público desde la perspectiva de la Constitución Política de 1991:

El servicio público constituye, según Maurice Hauriou<sup>1</sup>, la razón de ser de la administración pública<sup>2</sup>, convirtiéndose en uno de los temas fundamentales del Estado Moderno<sup>3</sup>, lo que da cuenta de la importancia que tiene esta materia en la justificación del Estado Social de Derecho, para la materialización de este en pro del bienestar de todos los ciudadanos, cuya garantía de prestación efectiva, es un deber del Estado para con sus asociados, ya sean prestados por él directamente o por particulares.

Los servicios públicos en Colombia se concibieron como los pilares del bienestar social a partir de la Constitución de 1991, que establece en el Capítulo 5 del Título XII, que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”, y que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.

A su vez, la Corte Constitucional ha dicho que los servicios públicos “constituyen un instrumento necesario para la realización de los valores y principios constitucionales fundamentales”.

Para Léon Duguit, uno de los teóricos franceses del derecho administrativo, los servicios públicos nutren toda la idea del Estado y la concepción de este como un instrumento al servicio de la colectividad<sup>4</sup>, y los definió como “*la actividad en la cual su cumplimiento debe estar asegurado por los gobernantes, porque es tal su naturaleza que solo puede ser realizada completamente por la intervención de la fuerza gobernante*”<sup>5</sup>.

Otro de los tratadistas del derecho administrativo francés, Jacques Chevallier al respecto sostiene: “[...] *el servicio público no es solamente una noción que, por su doble dimensión ideológica y jurídica constituye uno de los pilares de la Teoría del Estado; incluye también una realidad sociopolítica concreta: el servicio público es un conjunto de actividades, de órganos y de agentes que ocupan un lugar importante en la vida social*”.

#### **La concepción de Estado Social de Derecho desde la perspectiva de la Carta Política de 1991**

El artículo 1º de la Constitución Política de 1991 consagra:

“*Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general*” (Subraya fuera de texto).

A su vez el artículo 2º establece:

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

(...)

Con fundamento en lo anterior podemos afirmar que el paso de un Estado de derecho a un Estado social de derecho, conlleva un contenido específico de nivel conceptual que propugna porque el fin del Estado sea el bienestar social de todos sus asociados, contenido fundante de la Constitución Política de 1991, como producto, entre otras cosas, el que algunos agentes estatales justificaban la violación de derechos y libertades en pro de la protección de las instituciones jurídicas.

El concepto de Estado social de derecho ordena no solamente cumplir con ciertas funciones sino también producir unos efectos dentro de la comunidad, desde el punto de vista de las necesidades concretas, lo que comporta un compromiso con la realidad que viven las comunidades en los campos: económico, político y social<sup>6</sup>, donde el fundamento de este Estado es la *dignidad humana*<sup>7</sup>.

La Corte Constitucional se ha referido en múltiples ocasiones al concepto de Estado social de derecho:

“*El presupuesto en el que se funda el Estado Social de Derecho es el de la íntima interconexión que se da entre la esfera estatal y la social. La sociedad no se presenta más como una entidad absolutamente independiente y autorregulada, dotada de un orden inmanente ajeno a toda regulación estatal que no fuera puramente adaptativa y promulgada en momento*”

<sup>1</sup> Jurisconsulto francés. Uno de los principales autores del derecho público francés. Entre sus principales obras destacan: Principios de Derecho Público (1910) y Manual de Derecho Administrativo (1929).

<sup>2</sup> Alberto Montaña Plata, El concepto de servicio público en el derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 136.

<sup>3</sup> Marco Antonio Velilla, Los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión social del Estado, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda., 2005, p. 27.

<sup>4</sup> Léon Duguit, “*Traité de droit constitutionnel, Paris, Ancienne Librairie Fontemoing*”, 1927. Citado por Alberto Montaña Plata, en: El concepto de servicio público en el derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005, p. 141.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 142.

<sup>6</sup> José Gregorio Hernández Galindo, Los servicios públicos en la Constitución Política, en: Los servicios públicos como instrumento de solidaridad y cohesión social del Estado, Bogotá, Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez C. Ltda., 2005, p. 60.

<sup>7</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-336 de 2006. M. P. Álvaro Araújo Rentería y Clara Inés Vargas.



de crisis. La experiencia histórica ha demostrado la necesidad de que el Estado tenga una decidida presencia existencial y regulativa en las dimensiones más importantes de la vida social y económica, con el objeto de corregir sus disfuncionalidades y racionalizar su actividad, lo que llevado a la práctica ha contribuido a difuminar -hasta cierto punto- las fronteras entre lo estatal y lo social, reemplazándolas por una constante, fluida e interactiva relación entre lo público y lo privado”<sup>8</sup>.

Del concepto de servicios públicos en Colombia

En Colombia la definición vigente sobre los servicios públicos se encuentra en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo<sup>9</sup>, donde son definidos como:

“Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.

Como se ha reiterado, la Constitución de 1991 resalta la importancia de los servicios públicos, destinando un capítulo completo (Capítulo 5) dentro del Título XII que trata de *El Régimen Económico y de la Hacienda Pública*, titulado *De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos*, en cuyo artículo 365, se consagra:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios”.

Como dice la Constitución Nacional, los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado o por particulares; respecto a lo último, la Corte ha dicho:

“El servicio público de interés general prestado por un particular hace que este adquiera el carácter de autoridad, pues existe un ejercicio del poder público, y la característica fundamental del servicio público, como se mencionó anteriormente, es que tiene un régimen especial en atención al servicio”<sup>10</sup>.

Por su parte, el artículo 366 establece:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.

A su vez, la Corte Constitucional ha dicho que los servicios públicos están relacionados con la parte dogmática de la Constitución, agregando que “estos servicios constituyen un instrumento necesario para la realización de los valores y principios constitucionales fundamentales, como se desprende del propio texto del artículo 365 de la Carta”.

También ha manifestado la Corte que estos servicios deben regirse por los principios de eficiencia y universalidad, que debe garantizar el Estado. “La universalidad exige la prestación de los servicios públicos, aun cuando ello suponga una mayor carga en cabeza de quienes cumplen dicha función”<sup>11</sup>; principio que en su criterio se encuentra relacionado con el de solidaridad, plasmado en el artículo 1º superior, razón por la cual el constituyente del 91, al escoger como forma de Estado que regirá a la nación colombiana el Estado Social de Derecho, elevó a deber constitucional suministrar prestaciones a la colectividad como una de las más importantes funciones administrativas de esta forma de Estado.

#### Características del servicio público en el Derecho colombiano

De la definición de servicio público se pueden extraer las siguientes características, de conformidad con lo establecido en el Código Sustantivo del Trabajo y en la Constitución Nacional, así:

1. Es una actividad organizada.
2. Su fin es satisfacer necesidades de interés general.
3. Debe ser prestado en forma regular y continua.
4. Puede ser prestado por el Estado directamente, o por particulares.
5. Debe hacerse bajo la regulación, vigilancia y control del Estado.
6. Debe estar sometido a un régimen especial.

Dado que la constitución ha sido muy amplia en la determinación de la condición de servicio público, se usan dos maneras para catalogar un servicio de público o no. La primera es cuando la Constitución o la ley lo dicen expresamente; la segunda, mediante indicios que conjuntamente dan certeza al respecto; tales indicios son:

1. Si hay presencia del Estado.
2. Si hay un interés general.
3. Si está rodeado de privilegios, prerrogativas y excepciones en orden a garantizar el interés general.
4. Si tiene una legislación especial y hay un sometimiento de las diferencias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo<sup>12</sup>.

De lo anterior se puede inferir, que la principal característica que tienen los servicios públicos, que los diferencia de los otros, es la necesidad del interés general que se busca satisfacer; el ejercicio de este servicio conlleva prerrogativas públicas por parte de los prestadores<sup>13</sup>, aspecto que debe ser definido por el legislador, como en el caso que nos ocupa, esto es, definir la atención integral a la primera infancia como Servicio Público.

Podemos concluir afirmando que la noción de Servicio Público, a partir de la concepción de Estado Social de Derecho tiene una connotación muy importan-

<sup>8</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-566 de 1995. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-520 de 2003. Magistrado ponente: Rodrigo Escobar Gil.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-507 de 1993. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-540 de 1992. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>12</sup> HERRERA Robles. Aleksey. “Aspectos generales de derecho administrativo colombiano”, Barranquilla, Ediciones Uninorte, 2006, p. 33.

<sup>13</sup> MONTAÑA Plata, Alberto, op. cit., p. 216.

te, ya que se trata de la materialización del llamado *bienestar de los asociados*; porque de nada sirve que la Constitución lo proclame si no se materializa, de donde todas las actividades encaminadas al bienestar de las personas están catalogadas como *servicios públicos, y el Estado, en cabeza de la administración pública debe garantizar que estos se creen y se materialicen de manera eficiente y continua sin ser una carga para los asociados*; bienestar al cual todos tenemos derecho, sin distingos de raza, sexo, condición social o de ningún otro tipo. De este modo, la noción de servicio público se constituye en la más clara indicación del paso del Estado de Derecho al Estado Social de Derecho, que en tratándose de los niños y las niñas debe ser considerado de forma preferente, dada su condición de sujetos de especial protección constitucional.

### **Prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes**

#### **Marco jurídico internacional**

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 20 de noviembre de 1989, ratificada por el Estado Colombiano mediante la Ley 12 de 1991.

Artículo 4°. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.*

#### Artículo 19.

1. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.*

2. *Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial.*

#### Artículo 27.

1. *Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.*

2. *A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.*

3. *Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adop-*

*tarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.*

#### **Fundamento Constitucional**

**Artículo 44.** *Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

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

**Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás** (resaltado fuera de texto).

#### **Fundamento Legal**

Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia

**Artículo 7°.** *Protección integral. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.*

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

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

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

**Artículo 11.** *Exigibilidad de los derechos. Salvo las normas procesales sobre legitimidad en la causa para incoar las acciones judiciales o procedimientos administrativos a favor de los menores de edad, cualquier persona puede exigir de la autoridad competente el cumplimiento y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.*

*El Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.*

**Parágrafo.** *El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, mantendrá todas las funciones que hoy tiene (Ley 75/68 y Ley 7/79) y definirá los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, y para asegurar su restablecimiento. Así mismo coadyuvará a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas, sin perjuicio de las competencias y funciones constitucionales y legales propias de cada una de ellas.*

En el Título II que trata de la Garantía de Derechos y Prevención, el Capítulo I que hace alusión a las Obligaciones de la Familia, la Sociedad y el Estado se establece:

**Artículo 41. Obligaciones del Estado.** *El Estado es el contexto institucional en el desarrollo integral de los niños, las niñas y los adolescentes. En cumplimiento de sus funciones en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá:*

1. *Garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.*

2. *Asegurar las condiciones para el ejercicio de los derechos y prevenir su amenaza o afectación a través del diseño y la ejecución de políticas públicas sobre infancia y adolescencia.*

En la misma obra, el Libro III que se refiere al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, Políticas Públicas, Inspección, Vigilancia y Control, el Capítulo I que trata del Sistema Nacional de Bienestar Familiar y Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, en los artículos 201 a 209, se establece lo siguiente:

**Artículo 201. Definición de políticas públicas de infancia y adolescencia.** *Para los efectos de esta ley, se entienden por políticas públicas de infancia y adolescencia, el conjunto de acciones que adelanta el Estado, con la participación de la sociedad y de la familia, para garantizar la protección integral de los niños, las niñas y los adolescentes.*

*Las políticas públicas se ejecutan a través de la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de planes, programas, proyectos y estrategias.*

**Artículo 202. Objetivos de las políticas públicas.** *Son objetivos de las políticas públicas, entre otros, los siguientes:*

1. *Orientar la acción y los recursos del Estado hacia el logro de condiciones sociales, económicas, políticas, culturales y ambientales, que hagan posible el desarrollo de las capacidades y las oportunidades de los niños, las niñas y los adolescentes, como sujetos en ejercicio responsable de sus derechos.*

**Artículo 205. Sistema Nacional de Bienestar Familiar.** *El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, como rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el resta-*

*blecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas.*

*El Consejo Nacional de Política Social atendiendo los lineamientos y recomendaciones del Departamento Nacional de Planeación es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.*

En el Capítulo II que trata de la Inspección, Vigilancia y Control, se establece lo siguiente:

**Artículo 208. Definición.** *Para los efectos de esta ley se entiende por vigilancia y control las acciones de supervisión, policivas, administrativas, y judiciales, encaminadas a garantizar el cumplimiento de las funciones y obligaciones para la garantía y restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su contexto familiar y prevenir su vulneración a través del seguimiento de las políticas públicas y de la evaluación de la gestión de los funcionarios y de las entidades responsables.*

**Artículo 209. Objetivo general de la inspección, vigilancia y control.** *El Objetivo de la inspección, la vigilancia y el control es asegurar que las autoridades competentes cumplan sus funciones en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal para:*

1. *Garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes y su contexto familiar.*

2. *Asegurar que reciban la protección integral necesaria para el restablecimiento de sus derechos.*

3. *Disponer la adecuada distribución y utilización de los recursos destinados al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de infancia, adolescencia y familia.*

4. *Verificar que las entidades responsables de garantizar y restablecer los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes cumplan de manera permanente con el mejoramiento de su calidad de vida y la de sus familias.*

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

En relación con las observaciones atinentes al derecho que tienen las madres de comunitarias de capacitación y actualización ocupacional, se acoge las sugerencias de redacción propuestas en su concepto por el MEN, en tal sentido se elimina el parágrafo 2º del artículo 3º y se redacta un artículo que corresponde el artículo 10 del texto propuesto, en el que se establece el derecho a la educación de las madres comunitarias, FAMI y sustitutas. En consecuencia, se autoriza al Gobierno nacional para incorporar en el Presupuesto

General de la Nación, las partidas necesarias para la creación de un fondo, que sea administrado por el Ice-  
tex, con destino a promocionar programas académicos de educación superior en beneficio de las madres que prestan el servicio público de atención integral a la Primera Infancia.

Con respecto a los conceptos de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, Salud y Protección Social, mediante los cuales solicitan el archivo del Proyecto de ley, se manifiesta que no se tienen en cuenta, porque las normas contenidas en el Proyecto de ley que se propone para segundo debate recogen en un solo cuerpo normativo las disposiciones vigentes, del artículo 80 y 81 de la Ley 1737 del 2 de diciembre de 2014, que les reconoce derechos a las madres comunitarias, FAMI y sustitutas, respecto del pago del valor actuarial de las cotizaciones, en concordancia con el artículo 166 de la Ley 1450 de 2011.”

Es pertinente aclarar que las normas citadas en el marco jurídico ya garantizan los recursos que reconocen los derechos que se establecen en el presente Proyecto de ley, a excepción de una parte de los recursos que se necesitan para el pago del valor actuarial a partir del 2008 para las madres allí mencionadas.

Del honorable Senador,



**ALEXANDER LÓPEZ MAYA**  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

Bogotá, D. C. 25 de noviembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 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 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante la Secretaría General por el honorable Senador *Alexánder López Maya*. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE  
LA REPÚBLICA

Noviembre 25 de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional y envíese

copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 128 DE 2015 SENADO

*por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°.** El artículo 160 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 25 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Artículo 160. *Trabajo diurno y nocturno.*

1. Trabajo diurno ordinario es el comprendido entre las seis horas (6 a. m.), y las dieciocho horas (6 p. m.).

2. Trabajo ordinario nocturno es el comprendido entre las dieciocho horas (6 p. m.) y las seis horas (6 a. m.).

**Artículo 2°.** El artículo 161 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 51 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Artículo 161 literal c), inciso primero.

El empleador y los trabajadores pueden acordar temporal o indefinidamente la organización de turnos de trabajo sucesivos, que permitan operar a la empresa o secciones de la misma sin solución de continuidad durante todos los días de la semana, siempre y cuando el respectivo turno no exceda de seis (6) horas al día y treinta y seis (36) a la semana.

**Artículo 3°.** El numeral 1 del artículo 179 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 26 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Artículo 179. *Trabajo dominical y festivo.*

1. El trabajo en domingo o días de fiesta se remunera con un recargo del ciento por ciento (100%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas sin perjuicio del salario ordinario a que tenga derecho el trabajador por haber laborado la semana completa.

**Artículo 4°.** El artículo 189 del Código Sustantivo del Trabajo, modificado por el artículo 27 de la Ley 789 de 2002, quedará así:

Artículo 189. *Compensación en dinero de las vacaciones.*

Numeral 2. Para efectos de compensación de dinero de estas vacaciones, conforme al numeral 1 del artículo 189 modificado por el artículo 20 de la Ley 1429 de 2010, se tomará como base el último salario devengado por el trabajador.

**Artículo 5°.** El artículo 81 del Código Sustantivo del Trabajo modificado por el artículo 30 de la Ley 789 del 2002 quedará así:

Naturaleza y características del contrato de aprendizaje. Contrato de Aprendizaje es aquel por el cual un empleado se obliga a prestar servicios a un empleador, a cambio de que este le proporcione los medios para adquirir formación profesional metódica y completa del arte u oficio para cuyo desempeño ha sido contratado mediante una relación laboral formal, por tiempo determinado y desarrollada durante una etapa lectiva y otra práctica, que no podrán ser superiores en total a tres (3) años, y de conformidad, al salario y demás obligaciones de orden legal y contractual convenidas.

El salario inicial de los aprendices no podrá ser en ningún caso inferior al cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo legal, o del fijado en los pactos, convenciones colectivas o fallos arbitrales. Durante el cumplimiento del contrato el salario pactado se aumentará al dar inicio a la fase práctica hasta llegar, cuando menos, al cien por ciento (100%) del salario mínimo legal o al pactado en convenciones colectivas o fallos arbitrales.

Además de las obligaciones establecidas en el Código del Trabajo, el empleador tiene las siguientes para con el aprendiz:

1. Facilitar todos los medios al aprendiz para que reciba Formación Profesional Integral para el trabajo, metódica y completa en el arte u oficio, materia del contrato.

2. Pagar al aprendiz el salario pactado según la escala establecida en el respectivo contrato tanto en los períodos de trabajo como en los de enseñanza.

3. Cumplido satisfactoriamente el término del aprendizaje, preferirlo en igualdad de condiciones para llenar las vacantes que ocurran relativas a la profesión u oficio que hubiere aprendido.

Además de las obligaciones que se establecen en el Código del Trabajo, para todo empleado, el aprendiz tiene las siguientes:

1. Concurrir asiduamente tanto a los cursos, como a su trabajo, con diligencia y aplicación, sujetándose al régimen del aprendizaje y a las órdenes del empleador.

2. Procurar el mayor rendimiento en su estudio.

El contrato de aprendizaje podrá celebrarse para la **Formación Profesional Integral** metódica y completa en ocupaciones definidas en la Clasificación Nacional de Ocupaciones existentes, siempre que el contrato de aprendizaje implique un proceso de **Formación Profesional Integral para el trabajo** teórico - práctico debidamente estructurado y su desempeño contribuya a la necesaria reposición y **calificación integral** de mano de obra del país.

El Contrato de aprendizaje podrá suscribirse con estudiantes universitarios en los casos en que el aprendiz desarrolle simultáneamente actividades de práctica en la empresa de 24 horas semanales y al mismo tiempo cumpla las académicas propias del pensum de su carrera profesional, o que curse el semestre de práctica. En todo caso la actividad del aprendiz deberá guardar estricta relación con su formación académica.

Parágrafo. Para los departamentos de Amazonas, Guainía, Vichada, Vaupés, Chocó y Guaviare, el Gobierno incluirá una partida adicional en el Presupuesto

General de la Nación que transferirá con destino al reconocimiento del pago de los contratos de aprendizaje.

Parágrafo transitorio. Los contratos de aprendizaje que se estén ejecutando a la promulgación de esta ley, continuarán rigiéndose por las normas vigentes a la celebración del **contrato**.

Del honorable Senador,



ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental, Ley 789 de 2002, con el solo propósito de promover la “*empleabilidad y desarrollar la protección social*”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla, a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos, primó aquella según la cual *–se generarían entre 650 a 700 mil nuevos empleos–* para los cuatros años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007.

Esta “empleabilidad” se llevaría a cabo a partir de la modificación que se le hiciera al Código Sustantivo del Trabajo por la ley en mención, modificando en su artículo 25 la jornada laboral diurna, que la fijaría desde las seis horas de la mañana (6:00 a. m.), hasta las diez horas de la noche (10:00 p. m.). En el artículo 26, recortó los recargos sobre la remuneración de los dominicales y festivos, pasando de una remuneración del ciento por ciento (100%), a un recargo sobre la remuneración ordinaria del setenta y cinco por ciento (75%). Así mismo se reglamentó sobre el funcionamiento del contrato de aprendizaje de los aprendices Sena.

### Descripción de la reforma laboral

Desde un punto de vista conceptual, la Ley 789 de 2002 puede dividirse en cuatro partes parcialmente independientes. La primera se ocupa de acopiar recursos para atender las necesidades inmediatas de los desempleados. Los recursos provienen de un cambio en la destinación de las contribuciones parafiscales, especialmente de aquellas administradas por las Cajas de Compensación Familiar. Por mandato legal, los programas previstos, consistentes en subsidios en dinero y especie y planes de capacitación, se focalizan mayoritariamente hacia los desempleados con vinculación anterior a las Cajas de Compensación.

La segunda parte incluye la creación de varios estímulos para la generación de empleo. Los estímulos son de varios tipos: subsidios al empleo, recursos de crédito para empresas pequeñas y medianas, y exención de parafiscales para empresas que empleen personas vulnerables y estudiantes.

Algunos estímulos tienen recursos ciertos, otros dependen de apropiaciones presupuestales inciertas y

limitadas. Más que una reducción en los costos laborales, estas medidas son auxilios transitorios orientados a incrementar la demanda por empleo de trabajadores no calificados y otros grupos vulnerables.

La tercera parte consiste en la reglamentación de los contratos de aprendizaje y en la regulación del mercado de trabajo para los aprendices. Entre las medidas decretadas en la Ley 789 de 2002, se permitió la remuneración de los aprendices por debajo del salario mínimo: hasta 50% en la fase lectiva y hasta 75% en la fase práctica y se eliminó de forma integral y taxativa el vínculo laboral del contrato de aprendizaje.

Lo cual desnaturalizó el vínculo laboral contenido en el contrato de aprendizaje y desprotegió a más de 250 mil aprendices en todo el país, quienes fueron obligados a asumir su proceso de formación profesional sin las garantías propias de la relación laboral conatural al proceso de aprendizaje. Esto no solamente empobreció las condiciones materiales del aprendiz y lo expuso a riesgos en materia de salud ocupacional y seguridad industrial sino que además generó una cultura de sustitución (Totalmente contraproducente) de trabajadores formales en las empresas por aprendices subcontratados (y menos costosos) en esta modalidad “informal” de contrato de aprendizaje.

La figura de contrato de aprendizaje es de las herramientas más antiguas que hayan acompañado algún proceso formativo, más aun, durante gran parte de la historia fue la única forma de acceder al aprendizaje, fundamentalmente en las artes y en los oficios. La historia de nuestro país no es ajena a esta realidad histórica del aprendizaje. Ha sido tan importante dicha herramienta que hoy aun es de vital importancia para los modelos educativos de muchos países en el mundo como lo demuestra Héctor Hugo Barbegelata en su estudio “Formación y legislación para el trabajo: tendencias de las recientes legislaciones sobre formación profesional” publicado por Cinterfor en la cual señala lo siguiente; “La adquisición de una calificación por un joven a través de un proceso que se cumple fundamentalmente dentro de una relación contractual, por el desempeño progresivo de tareas en una situación real de trabajo, bajo las instrucciones del propio empleador o de un trabajador experimentado, ha sido la modalidad de formación más antigua y por mucho tiempo la única”.

El estatuto de la formación profesional del Sena define “el Contrato de Aprendizaje considerado como mecanismo pedagógico, posibilita la relación dinámica reflexión-acción en las etapas lectiva y productiva...”. Además de esto resalta el papel conformador que asume la empresa en el proceso formativo del aprendiz así como su injerencia directa en el aseguramiento de la calidad del mismo. Sobre este sustento en nuestro país se encuentran reglamentaciones del contrato de aprendizaje desde 1950 en el Código Sustantivo del Trabajo. En tal sentido, desde las más antiguas disposiciones legales e inherentes al aprendizaje en el campo productivo por medio del desarrollo de las actividades propias del oficio, los aprendices cumplen con lo que el Código Sustantivo del Trabajo considera los tres elementos constitutivos de un contrato de trabajo:

*ARTÍCULO 23. Elementos Esenciales. <Artículo subrogado por el artículo 1° de la Ley 50 de 1990. El nuevo texto es el siguiente:>*

*1. Para que haya contrato de trabajo se requiere que concurren estos tres elementos esenciales:*

*a) La actividad personal del trabajador, es decir, realizada por sí mismo;*

*b) La continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, que faculta a este para exigirle el cumplimiento de órdenes, en cualquier momento, en cuanto al modo, tiempo o cantidad de trabajo, e imponerle reglamentos, la cual debe mantenerse por todo el tiempo de duración del contrato. Todo ello sin que afecte el honor, la dignidad y los derechos mínimos del trabajador en concordancia con los tratados o convenios internacionales que sobre derechos humanos relativos a la materia obliguen al país; y*

*c) Un salario como retribución del servicio.*

*1. Una vez reunidos los tres elementos de que trata este artículo, se entiende que existe contrato de trabajo y no deja de serlo por razón del nombre que se le dé ni de otras condiciones o modalidades que se le agreguen.*

*Código Sustantivo del Trabajo*

A partir de esto y teniendo en cuenta que los aprendices cumplen con los tres requisitos constitutivos de contrato de trabajo, el contrato de aprendizaje debe recuperar el carácter laboral que además le permita al aprendiz gozar de los beneficios y garantías mínimas adquiridas con la relación laboral como lo son el derecho a tener seguridad social, primas legales, dotación, etc., por otra parte mantener una figura que permite una remuneración económica por debajo del salario mínimo mensual legal vigente no solo es violatorio del derecho que le asiste a todo trabajador de recibir una remuneración que le permita sobrevenir sus necesidades, sino que además está generando un marco profundamente inequitativo que precariza el trabajo en los jóvenes.

La cuarta parte de la Ley 789 de 2002, objeto de esta exposición comprende varias disposiciones orientadas a flexibilizar los contratos laborales. Se amplió la jornada de trabajo ordinario, se redujeron marginalmente los sobrecargos para el trabajo durante festivos y dominicales, y se disminuyó la indemnización por despido sin justa causa para trabajadores de diez o más años, eliminando así una discontinuidad presente en la legislación anterior. Así mismo, se establecieron indemnizaciones diferenciales por despidos sin justa causa según el nivel salarial.

A manera de resumen, puede afirmarse que las dos primeras partes de la Ley 789 de 2002 crearon programas asistenciales de cobertura limitada y carácter temporal. La tercera parte flexibilizó las relaciones laborales para un contrato particular, y creó un impuesto a la nómina para las empresas cuya demanda por aprendices se ubique por debajo de los niveles exigidos; impuesto que viene a sumarse a los varios ya existentes.

En aplicación del texto del artículo 160 del Código Sustantivo de Trabajo, antes de la Ley 789 de 2002, los trabajadores de menores ingresos y los de labores más humildes se esforzaban trabajando después de la jornada or-

dinaria laboral, atraídos porque la jornada diaria terminaba a las 6:00 horas p. m., y después de esa hora, el trabajo extra o suplementario en jornada nocturna se remuneraba con un recargo del 75% y eso les permitía a los trabajadores menos favorecidos que devengan el salario mínimo acceder a unos mayores y mejores ingresos, extendiendo su jornada laboral. De igual manera el recargo dominical y festivo, antes de la aplicación de la Ley 789 de 2002 (Reforma Laboral), fue un medio de compensación para personas que desempeñaban labores de conserjes, trabajadores de hoteles, restaurantes, otros, que veían un ingreso adicional que les facilitaría elevar su nivel de ingresos con el consecuente impacto sobre su calidad de vida, a partir del mencionado recargo. Ahora bien, estudios de órganos de control y académicos, han demostrado que esta empleabilidad objeto de la modificación del C.S.T., sustentada principalmente en los artículos 25, 26, 28, y 51 de la Ley 789 de 2002, no generó los resultados esperados de esta ley, pero sí se desmejoraron las condiciones laborales y materiales a los trabajadores colombianos.

Teniendo en cuenta las estadísticas del DANE referidos al crecimiento económico que señalan el aumento de los indicadores en esta materia, hasta alcanzar registros del 5.9% durante los distintos periodos de medición durante la vigencia de la Ley 789 de 2002, vale la pregunta por la calidad del empleo que se está generando a partir de los ciclos de crecimiento registrados; que es lo mismo que preguntar qué tanto trabajo “decente” está produciendo el modelo económico. Desde la perspectiva de la Organización Internacional del Trabajo (1999), “trabajo decente” es aquel que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana; un trabajo que además tiene que ser productivo y no de mera sobrevivencia. En este sentido, un indicador clave del trabajo decente es la afiliación a la seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales, de los cuales al menos en los casos de dos de estos rubros se ilustra qué tanto trabajo decente y formal está generando el crecimiento de la economía.

Cuadro 1. Población ocupada y afiliados cotizantes a pensiones. Cifras a diciembre de cada año.

Cifras diciembre 31 de cada año.	2010	2011	Variación %
Población ocupada	19.549.661	20.770.257	6.24
Afiliados cotizantes fondos privados	4.282.424	4.151.503	-3.05
Afiliados cotizantes régimen de prima media	1.861.385	1.963.743	5.50
Total afiliados cotizantes	6.143.809	6.115.246	-0.46
Participaciones afiliadas cotizantes en el e total (%)	31.42	29.44	-6.3
Afiliados Fondos de Cesantías	5.401.373	5.331.109	-1.0

Fuente: Superfinanciera, pensiones, cesantías y fiduciarias.

Cuadro 1. Tasa de Desempleo Mensual desde el 2001 al 2012

MES	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Enero	16,7%	17,9%	16,1%	17,0%	13,2%	13,4%	13,9%	13,1%	14,2%	14,6%	13,5%	12,4%
Febrero	17,2%	16,3%	16,2%	15,7%	14,2%	13,0%	12,8%	12,0%	12,5%	12,6%	12,8%	11,9%
Marzo	15,9%	14,9%	12,9%	13,6%	12,9%	11,3%	11,9%	11,2%	12,0%	11,8%	10,8%	N.D
Abril	14,5%	16,1%	14,8%	14,7%	12,1%	12,0%	10,9%	11,1%	12,1%	12,2%	11,2%	N.D
Mayo	14,2%	14,5%	12,9%	13,8%	12,3%	11,9%	11,5%	10,8%	11,7%	12,1%	11,3%	N.D
Junio	15,2%	16,2%	14,0%	14,0%	11,5%	10,5%	11,2%	11,2%	11,4%	11,6%	10,9%	N.D
Julio	15,1%	15,4%	14,3%	12,9%	12,0%	12,4%	11,2%	12,1%	12,6%	12,6%	11,6%	N.D
Agosto	14,5%	15,8%	14,6%	13,1%	11,8%	12,8%	10,7%	11,2%	11,7%	11,2%	10,1%	N.D
Septiembre	14,2%	14,5%	14,3%	12,5%	11,2%	12,9%	10,8%	11,0%	12,2%	10,6%	9,8%	N.D
Octubre	14,4%	14,4%	13,6%	12,6%	10,0%	11,4%	10,1%	10,1%	11,5%	10,2%	9,0%	N.D
Noviembre	13,6%	14,7%	12,9%	11,8%	10,2%	10,9%	9,4%	10,8%	11,1%	10,8%	9,2%	N.D
Diciembre	13,7%	15,5%	12,1%	12,1%	10,3%	11,8%	9,9%	10,6%	11,3%	11,1%	9,9%	N.D

Fuente: BANCO DE LA REPÚBLICA.

Como se puede observar en el cuadro 1, en el último año el empleo creció en 6.24%. Pero el empleo con protección social, al menos en relación con un indicador clave para medir la calidad del empleo como lo es la filiación al régimen de pensiones, retrocede. Lo que indica que el empleo que se está generando es mayoritariamente al margen de la protección social, empleo temporal, precario, generado principalmente en la economía informal.

Cuadro 2. Gran Encuesta Integrada de Hogares; Población ocupada según posición ocupacional Total nacional. Trimestre móvil. Fuente: DANE.

Categoría ocupacional	Octubre/ dic. 2010	Octubre/ dic. 2011	Participación en total %	Variación anual %
Ocupados total nacional	19.788	21.127	100	6,76
Empleado particular	6.733	7.073	33,48	5,05
Empleado del gobierno	776	755	3,57	-2,71
Empleado doméstico	701	736	3,49	5,02
Cuenta propia	8.712	9.256	43,81	6,23
Patrón o empleador	976	1.049	4,97	7,46
Trab. familiar sin remuneración	966	1.262	5,98	30,64
Trabajador sin remuneración en empresas	107	174	0,82	62,27
Jornalero o peón	786	778	3,68	-0,97
Otro	30	42	0,20	43,49

Si miramos los resultados de 2011 en la Gran Encuesta de Hogares 2010-2011 por población ocupada según categoría ocupacional, los datos del DANE no son para nada reconfortantes, pues las categorías que más crecieron fueron precisamente aquellas relacionadas con trabajadores que tienen un empleo precario en todos los sentidos, como los “trabajadores sin remuneración en otras empresas”, que crecieron 62.27%, y los “trabajadores familiares sin remuneración, que se incrementaron en un 30.64%”.

Aunque la primera categoría tiene poco peso en el total del empleo (apenas el 0.8%), la otra sí es significativa, pues representa casi el 6% del total. Ambas categorías expresan situaciones laborales bastante precarias, como el hecho mismo de realizar un trabajo por el que no se recibe ninguna remuneración, como es el caso de muchos aprendices del Sena, que actualmente para recibir su certificación deben hacer una práctica en empresas por un mes o dos, sin ninguna remuneración, y sin la afiliación correspondiente a la seguridad social.

El cálculo de la reducción en los costos laborales asociados a la reforma laboral (y, en particular, a la disminución de las indemnizaciones y el aumento de la jornada diurna de trabajo) es complejo. Cabe resaltar la siguiente distinción. Mientras el aumento de la jornada diurna de trabajo y la disminución de los recargos dominicales tienen beneficios directos e inmediatos, al menos para las empresas que operan por fuera de los horarios ordinarios, la disminución de los costos de despido incide sobre los costos de ajuste, su beneficio solo se materializa cuando las empresas deciden reducir su nómina. Es posible, sin embargo, calcular la reducción en los costos directos propiciada por los menores costos de despido.

Según la OIT el desempleo en Colombia durante 2011 fue de 10,8%. En el país hay 2,4 millones de personas sin empleo. Para el mes de diciembre cerró con una tasa de desocupación del 9,8%, lo que corresponde a cuatro meses consecutivos con tasas de un dígito. La tasa de desempleo del país sigue siendo una de las más altas de la región.

En un año se redujo en un punto porcentual la tasa global de desempleo, pasó de 11,8% en 2010 a 10,8% en 2011, para el total nacional la población ocupada fue 20 millones de personas, la población desocupada 2,4 millones de personas y la población inactiva 12,8 millones de personas.

En promedio para 2011, la tasa global de participación fue 63,7%, la tasa de ocupación 56,8% y la tasa de desempleo 10,8%. En el trimestre octubre - diciembre de 2011, la rama de actividad que concentró el mayor número de ocupados fue comercio, restaurantes y hoteles (26,4%). El 43,8% de los empleados del país son trabajadores por cuenta propia. La tasa de desempleo de los jefes de hogar fue 4,8%. En diciembre de 2011 la tasa de desempleo fue 9,8%, frente a 11,1% del mismo mes de 2010.

En 2011 las ciudades que registraron mayores tasas de desempleo fueron, Quibdó con una tasa de 18,6%; Popayán, con niveles de 17,4% y Armenia con una tasa de desempleo 17,3%. Mientras que las ciudades con los niveles más bajos son San Andrés, que es el ejemplo nacional, con un indicador de 7,3%, Barranquilla llegó al 8,2% y Bogotá con una tasa de desempleo de 9,5%.

En noviembre del 2011 se registró una tasa desempleo de 9,2%, lo que corresponde a 2,1 millones de desocupados. Además en ese mes se registraron 20,4 millones de personas trabajando. Colombia tiene, además, la tasa de desempleo juvenil más alta (21,8% frente a 14,9% regional) al igual que un desempleo mayor en las mujeres (14% vs. 8,3%), entre otros problemas.

Los efectos de la Ley 789 de 2002 (conocida popularmente como la contrarreforma laboral) han sido debatidos de manera intensa en el país. El debate ha estado dominado por posturas ideológicas desprovistas, en la mayoría de los casos de fundamentos empíricos. Algunos sectores aducen que el efecto más notable de la reforma ha sido la disminución en la calidad del trabajo y el incremento de las utilidades de las empresas a costa de los ingresos de los trabajadores menos calificados. Otros argumentan que la reforma ha contribuido de manera notable a aumentar la demanda por trabajo y a impulsar la recuperación de la inversión privada. Por su parte, el gobierno ha enfatizado los beneficios sociales aprobados (o promovidos)

por la reforma, los cuales constituyen, en opinión del mismo gobierno, un primer intento de brindar protección efectiva a los desempleados. El debate nacional se inscribe dentro de un debate académico más amplio y aún inconcluso. Algunos prominentes economistas argumentan que la flexibilización del mercado laboral involucra mayoritariamente cuestiones redistributivas, mientras otros plantean que las rigideces laborales implican pérdidas sustanciales de eficiencia y afectan adversamente la generación de empleo.

Más allá de proporcionar un sustento objetivo a un debate ideológico, este proyecto de ley busca enfocar lo inconducente por lo prescrito en la Ley 789 de 2002, la cual establece la obligatoriedad de la evaluación de las normas aprobadas después de doce años de su vigencia y estipula (además) que “el Gobierno Nacional presentará al Congreso nacional un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo”.

A pesar de lo perentorio del mandato legal, son pocos (e insuficientes) los trabajos que intentan una evaluación exhaustiva de la reforma laboral. Aunque el análisis de las cifras no siempre conduce a resultados definitivos, al menos cinco conclusiones generales pueden formularse. A saber: (i) la reforma tuvo un efecto importante sobre la contratación de aprendices; (ii) la reforma también parece haber contribuido a disminuir el subempleo por insuficiencia de horas (especialmente en el sector servicios); (iii) el efecto sobre la generación de empleo fue inferior al esperado; (iv) el efecto sobre la formalización fue también menor (en el mejor de los casos) y (v) los programas de apoyo al desempleado y de estímulo a la generación de empleo han estado plagados de problemas de demanda y su ejecución ha sido inferior a la inicialmente presupuestada. En síntesis no sirvieron de nada.

Adicionalmente a la Procuraduría General de la Nación mediante concepto D-6822 C-4398 de octubre 12 de 2007 / Procuraduría General de la Nación, solicitó a la Honorable Corte Constitucional “Revivir” las normas derogadas en la reforma laboral bajo la Ley 789 de 2002 “Las normas derogadas por cuatro artículos contenidos en la pasada Reforma Laboral, como el reconocimiento del recargo nocturno por jornadas de trabajo después de las seis de la tarde y el pago triple de los festivos y dominicales, deben recobrar su vigencia ante la falta de efectividad de las disposiciones introducidas, consideró el procurador general de la Nación, Edgardo Maya Villazón, al solicitar a la Corte Constitucional declarar contrario a lo dispuesto en la Carta Política de 1991 las modificaciones aprobadas por el Congreso mediante la Ley 789 de 2002. El Jefe del Ministerio Público consideró que si los resultados esperados con la aplicación de los artículos 25, 26, 28 y 51 de la Ley 789 de 2002 sobre la generación de empleo no se han cumplido, las medidas adoptadas con base en la norma resultan inadecuadas, van en detrimento de los trabajadores y su aplicación atenta contra “la dignidad humana, el derecho al trabajo y las garantías mínimas laborales y desconocen principios, valores y derechos fundamentales contenidos en la Carta Política y los tratados internacionales”.

La investigación desarrollada por el profesor Alejandro Gaviria, de la Universidad de los Andes, llamada Ley 789 de 2002: ¿Funcionó o no? 3 concluyó



que “Los resultados no sugieren un efecto sustancial de la reforma sobre la generación de empleo. Tanto la evidencia directa, basada en las respuestas de los representantes de las empresas entrevistadas, como la evidencia indirecta, basada en las diferencias sectoriales, indican que los efectos sobre el empleo fueron marginales. Una interpretación liberal de la evidencia podría adjudicar a la reforma la creación de 15.000 empleos en el sector de servicios. Pero los resultados son claramente inconsistentes con la cifra de 150.000 empleos por año citada durante la discusión parlamentaria...”.

De igual manera de la Universidad Externado de Colombia un estudio sobre *“El mito de la flexibilización laboral: incidencia de las normas laborales Ley 50 de 1990 y Ley 789 de 2001 en el mercado de trabajo, específicamente en el desempleo en Colombia* (Ramiro Humberto Giraldo Naranjo, Joanna Alexandra Rodríguez Tamayo) se concluye que “... detrás del mito de los 650 a 700 mil nuevos empleos estimados para los próximos cuatro años, o de los 350-260 mil en un año y medio, está la cruda realidad de unos pocos miles de empleos adicionales generados en los primeros dos años de vigencia de la ley. A través del seguimiento a los programas previstos se infiere una cifra cercana a 40.000 nuevos puestos de trabajo...”.

Revistas especializadas en temas económicos se han pronunciado en ese sentido, donde se han registrado el sin sabor de la Reforma Laboral y sus resultados. Es el caso de la revista electrónica *Gerencie.Com* que cita la OIT, en su artículo *“Contradicciones de la Ley 789 de 2002”*, en la que plantea las contradicciones de la llamada Reforma laboral, frente a la creación de nuevos empleos partiendo del abaratamiento de la mano de obra, eliminando en buena parte el recargo nocturno, permitiéndole al empleador reducir costos por horas extras y recargos nocturnos. Al respecto la revista expresa lo siguiente:

*“Lo que ha sucedido con ello, es que las empresas obligan a sus trabajadores a laborar más horas extras y con ello evitar la contratación de nuevos empleados, puesto que sale más barato y máxime cuando muchas empresas evaden la carga prestaciones correspondiente al trabajo extra (adicional), y en el peor de los casos ni siquiera le pagan a sus trabajadores el tiempo extra que laboran. Al hacer más barato el trabajo nocturno y adicional (extra), las empresas simplemente optan por exigir más horas extras a sus trabajadores en lugar de contratar más empleados, con lo que se consigue el efecto contrario. ¿Para qué contratar nuevos empleados si podemos obligar a los mismos a que hagan el trabajo adicional por un valor igual o menor? Anualmente son millones de horas extras las que se laboran, horas extras que trabajadas por nuevos empleados serían suficientes para generar varios miles de empleos.”*

Y así mismo concluyó que; *“Ha sido suficientemente demostrado que la Ley 789 no contribuyó a generar empleo, y en eso han coincidido muchos especialistas y expertos, pero no obstante, no hay esperanza para los trabajadores de recuperar lo perdido con esta ley a pesar de ser contradictoria, a pesar de haber sido una gran falacia...”*.

Por otra parte, la Jurisprudencia fijada por la honorable Corte Constitucional ha establecido la siguiente

regla de entendimiento de lo que debe tenerse por regímenes de Derechos Adquiridos o Cumplidos: C-177 de 2005.

– Derechos adquiridos en materia laboral-definición-normas de derecho laboral-efecto general e inmediato/ley laboral-no afecta situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores.

– Principio de no menoscabo de los derechos de los trabajadores-Aplicación de leyes laborales en los contratos de trabajo que se encuentren vigentes o en curso en el momento en que aquellas empiecen a regir: Corte Constitucional

*“El principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores se refiere a los derechos adquiridos, y no a las expectativas legítimas. Estas últimas pueden, en principio, ser afectadas por las nuevas normas laborales, sin que ello constituya una vulneración del principio del no menoscabo de los derechos de los trabajadores”*.

*“La Corte ha dicho que la noción de derecho adquirido estriba en las relaciones de derecho que producen los hechos legalmente consumados, como que aquellos hacen parte de nuestro patrimonio. Agrega que los derechos adquiridos quedan comprendidos en la idea de propiedad, considerada en toda su amplitud y en todas sus manifestaciones. (Sentencia del 2 de marzo del año 1918).*

*“Fiore dice que el derecho adquirido en atención a la ley nueva, es el derecho perfecto, aquel que se debe tener por nacido por el ejercicio integralmente realizado o por haberse íntegramente verificado todas las circunstancias del acto idóneo, según la ley en vigor para atribuir dicho derecho. Dice el mismo autor ‘lo pasado que queda fuera de la ley es el derecho individualmente ya adquirido en virtud de una disposición de la antigua ley antes vigente’”*.

Es claro que el primer inciso del artículo 16 del Código Sustantivo del Trabajo ratifica lo dicho por la Corte Constitucional y prohíbe la aplicación retroactiva de las nuevas normas laborales, al expresar que “[l]as normas sobre trabajo (...) no tienen efecto retroactivo, esto es, no afectan situaciones definidas o consumadas conforme a las leyes anteriores. Con ello se protegen los derechos que ya han pasado a formar parte del patrimonio de las personas, es decir los derechos adquiridos. Tal es el caso de los derechos a sobrecargo por horario extra nocturno, dominicales y festivos y otros, eliminados de la ley laboral por la reforma de 2002.

El Legislador en el año 2002 tramitó una iniciativa gubernamental con el solo propósito de promover la “empleabilidad y desarrollar la protección social”, y entre las consideraciones que se tuvieron en cuenta por el Congreso de la República para aprobarla, (a pesar de recortar derechos adquiridos de trabajadores colombianos), primó aquella según la cual se generaría entre 650 a 700 mil nuevos empleos para los cuatros años siguientes, es decir, entre el año 2003 al año 2007. Lo cual no sucedió con un enorme costo social para los trabajadores, que han visto perder una suma apreciable de sus ingresos por razón de los sacrificios impuestos a su régimen laboral y a sus derechos adquiridos, consagrados en el anterior.

El artículo 46 de la precitada ley, dispuso que con el fin de poder modificar o derogar aquellas disposi-

ciones que no hubieren logrado los objetivos de generar empleo, se hicieran estudios periódicos por parte de una comisión de seguimiento de la cual hiciera parte miembros del propio Congreso. A esta comisión se le denominó por la propia ley; “Comisión de Seguimiento y Verificación de las políticas de Generación de Empleo”, y sería configurada por dos (2) Senadores de la República, dos (2) Representantes a la Cámara, designadas por las Mesas Directivas de Senado y Cámara respectivamente, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, el Director del DANE o su delegado y un representante de los trabajadores elegido por las centrales obreras y un delegado de los empleadores. Comisión que tendría que haber evaluado las disposiciones legales mencionadas y su vigencia conforme a la consecución de los objetivos planteados en materia de generación de empleo.

Es imperativo que el legislador de Colombia proceda entonces a dar esta discusión y a proceder con lo establecido en la misma ley por razones de “*permanente precariedad*” establecida en el parágrafo del artículo 46 Ley 789 2002 que dispuso; “Transcurridos dos años de la vigencia de la presente ley, la Comisión de Seguimiento y Verificación aquí establecida presentará una completa evaluación de sus resultados. En ese momento el Gobierno nacional presentará al Congreso un proyecto de ley que modifique o derogue las disposiciones que no hayan logrado efectos prácticos para la generación de empleo.”

Tenemos entonces, que es ineludible presentar a consideración del honorable Senado de la República de Colombia el siguiente proyecto de ley, en concordancia con lo establecido y previsto en la misma norma antes citada y en el marco del artículo 53 de la Constitución Política, conforme a los principios allí contenidos, en desarrollo de valores y principios que consagran la defensa del trabajo y los derechos laborales adquiridos que deberán prevalecer en el marco del Estado social de derecho y en cualquier escenario de discusión sobre la realidad material que afrontan los jóvenes en proceso de formación profesional así como el conjunto de los trabajadores y trabajadoras colombianas.

Del honorable Senador,



ALEXANDER LÓPEZ MAYA  
Honorable Senador de la República  
Polo Democrático Alternativo

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el **Proyecto de ley número 128 de 2015 Senado**, por medio de la cual se derogaron las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día

de hoy ante la Secretaría General por el honorable Senador *Alexánder López Maya*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión **Séptima** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

Noviembre 25 de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión **Séptima** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

\* \* \*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 129 DE 2015  
SENADO**

*Por medio de la cual se contemplan beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la fuerza pública de Colombia que han sido condenados y son procesados por conductas punibles cometidas en operaciones u operativos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

**Principios y definiciones**

**Artículo 1º.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto el otorgamiento de beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la Fuerza Pública. Se entiende que esta ley es aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares de Colombia y la Policía Nacional, quienes constituyen la Fuerza Pública, respecto de las conductas descritas en la ley como punibles, cometidas con anterioridad a la expedición de la presente ley en operaciones militares u operativos policivos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público.

**Artículo 2º.** *Ámbito de ley, interpretación y aplicación normativa.* La presente ley regula lo concerniente a los beneficios y tratamiento diferenciado judicial de los miembros de la fuerza pública que hayan sido autores o partícipes, presunta o definitivamente, de una conducta punible cometida antes de la fecha de emisión de esta ley, en operaciones militares u operativos policivos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público y la protección a la vida e integridad de los demás individuos.

**Artículo 3º. Definiciones.** La presente ley entiende lo siguiente:

a) Operaciones militares para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público: Se entiende como operación militar para el mantenimiento y restablecimiento del orden público, toda operación o acción en donde los miembros de las fuerzas militares se involucran en acciones, operaciones u hostilidades militares contra enemigos del Estado, la subversión, o Fuerzas Militares distintas a aquellas del Estado.

Es la serie de movimientos, maniobras y combates, enlazados y dirigidos a conseguir un fin estratégico. Acción militar, para desarrollar el combate, incluyendo movimiento, abastecimientos, ataque, defensa y maniobras necesarias para alcanzar los objetivos de cualquier batalla o campaña.

b) Operativos Policiales de orden público: Acto llevado a cabo por parte de las autoridades de la policía, con el fin de prevenir o reprimir una acción por parte de la subversión. Se entiende Operación Policial aquellas operaciones que lleva a cabo la policía con el fin de: 1) Mantener el orden público y seguridad y 2) la prevención y detección del crimen.

c) Procesados y condenados por delitos cometidos en operaciones de orden público: Todos aquellos miembros de la fuerza pública que están siendo procesados, sin importar la instancia en la que esté el proceso, ni si es ordinario o militar, o aquellos que ya fueron condenados.

## CAPÍTULO II

### Aspectos Generales

**Artículo 4º. Requisitos de elegibilidad para la Libertad Condicional.** La autoridad competente, según el caso, concederá la libertad condicional a la persona condenada a pena privativa de la libertad por conductas cometidas en operaciones militares y operativos policivos para la protección del orden público cuando haya cumplido con los siguientes requisitos: (i) que la persona haya cumplido una tercera parte (1/3) de la pena y (ii) que presente buena conducta durante el cumplimiento de la pena. El período de prueba será el que falte para el cumplimiento total de la condena.

**Parágrafo 1º.** Para acceder a los beneficios el miembro de la Fuerza Pública privado de la libertad, deberá aportar: (i) un documento solicitándole a la autoridad competente la aplicación de la libertad condicional, (ii) una copia del documento de identidad, (iii) una copia de la sentencia condenatoria y (iv) un certificado de buena conducta en el tiempo de cumplimiento de la pena hasta la fecha, emitido por el establecimiento de reclusión.

**Parágrafo 2º.** La autoridad competente deberá responder a la solicitud de la libertad condicional dentro de los siguientes 15 días hábiles. Ningún otro documento podrá ser solicitado por la autoridad competente.

**Parágrafo 3º.** El cálculo de los términos de libertad condicional se computará sin perjuicio de la redención de penas por enseñanza, estudio o trabajo contemplada en la ley.

**Artículo 5º. Obligaciones del beneficiario de la libertad condicional.** El beneficio de la libertad condicional comporta las siguientes obligaciones para el

beneficiario: (i) informar todo cambio de residencia, (ii) observar buena conducta, (iii) comparecer personalmente ante la autoridad judicial que vigile el cumplimiento de la sentencia, cuando fuere requerido para ello, (iv) no salir del país y (v) no repetir o reincidir en la conducta penal.

**Artículo 6º. Revocación de la libertad condicional.** Si durante el período de prueba el condenado violare cualquiera de las obligaciones impuestas, se revertirá el beneficio otorgado.

**Artículo 7º. Medidas de aseguramiento en establecimiento penitenciario de los procesados.** Cumplido el término de seis (6) meses de detención preventiva en establecimiento carcelario, la autoridad competente ordenará detención preventiva en residencia, con la obligación de someterse a la vigilancia electrónica.

**Parágrafo 1º.** Deberán aportar: (i) un documento solicitándole a la autoridad competente, la aplicación del beneficio de que trata la presente ley, (ii) una copia del documento de identidad, (iii) una copia del auto de imposición de la medida de aseguramiento de detención preventiva en establecimiento de reclusión y (iv) un certificado de buena conducta en el tiempo de reclusión hasta la fecha, emitido por el establecimiento penitenciario.

**Parágrafo 2º.** La autoridad competente deberá responder a la solicitud dentro de los siguientes 15 días hábiles. Ningún otro documento podrá ser solicitado al miembro de la fuerza pública.

**Artículo 8º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

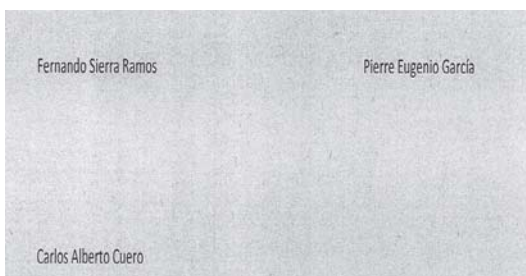
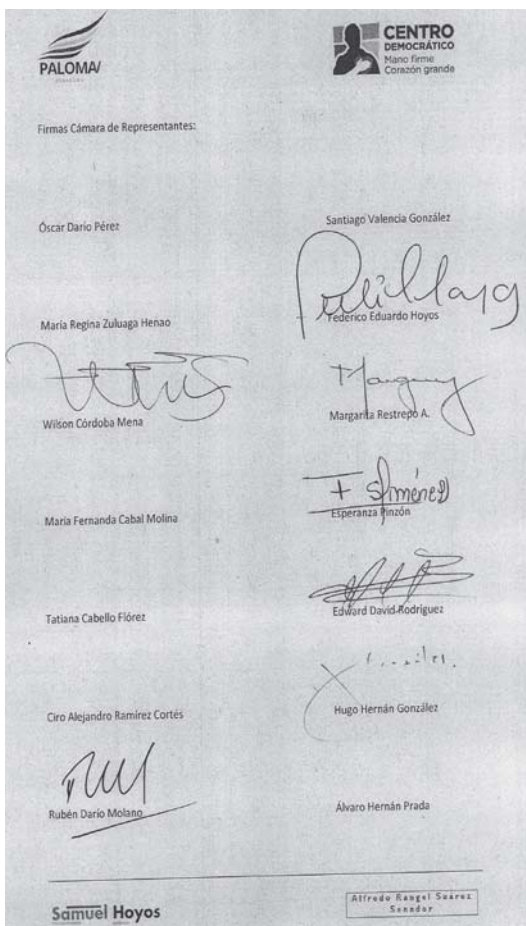
Los miembros de la Fuerza Pública de Colombia han mantenido erguida nuestra institucionalidad y nuestra democracia en una lucha heroica de décadas contra diversas y poderosas formas del crimen que incluyen narcoterroristas, paramilitares, narcotraficantes, entre otros. En el transcurso de esa lucha, muchos han ofrendado sus vidas y otros tantos han caído heridos. Sus familias, también han sido víctimas de la violencia que existe en Colombia por cuenta de dichos grupos criminales.

Tan solo en el periodo comprendido entre el 4 de septiembre de 2012 y el 12 de agosto de 2015, han sido asesinados por las Farc más de 741 militares y más de 1759 han sido heridos<sup>1</sup>. Otros tantos han muerto y han sido heridos por acciones del ELN, las Bacrim y otros grupos al margen de la ley. Esto es una muestra del sacrificio, que con honor y amor a la patria y a su bandera, han hecho nuestros hombres y mujeres uniformados en aras de defender nuestros derechos y libertades civiles.

Por lo anterior, en este proyecto de ley pretendemos reconocer ese sacrificio que por la patria hacen los miembros de la Fuerza Pública otorgándole beneficios jurídicos a quienes han recibido condenas o están siendo procesados por la justicia, por la presunta comisión de delitos en operaciones de orden público. Igualmente, este proyecto de ley propende por la mitigación de los efectos de la falta de seguridad jurídica de la que han sido objeto los militares y policías. Es nuestra intención que el ambiente de inseguridad jurídica en el que operan nuestros soldados y policías aunado al sacrificio, que a menudo significa ofrendar sus propias vidas, sean fundamento suficiente para este proyecto de ley, que contempla soluciones penales para los miembros de la Fuerza Pública de Colombia y que en ningún caso está orientado a dar impunidad, extinguir las penas o exculpar los delitos cometidos.

Respecto al valor de la seguridad jurídica, “*la Fuerza Pública padece una situación absolutamente inconstitucional, pues, aun cuando nuestra Constitución Política en su artículo 221 establece claramente que todos los delitos cometidos por militares en servicio activo y en desarrollo de sus funciones serán conocidos y juzgados por tribunales militares, sin embargo en la actualidad, todas las acusaciones de que son objeto los uniformados las conocen de oficio y en primera instancia los fiscales y los jueces. Esta jurisdicción ordinaria genera entre las tropas una inmensa e insuperable desconfianza pues, en muchos casos esos fiscales y jueces han demostrado que no tienen la imparcialidad, ni la objetividad, ni el conocimiento necesario para impartir justicia*”<sup>2</sup>.

La justicia penal militar es una institución muy antigua y hoy es consagrada en las democracias modernas como una necesidad para la administración de justicia y las garantías procesales a quienes ostentan las armas del Estado. Esta jurisdicción especial no existe para exculpar delitos o conceder indulgencias a conductas



<sup>1</sup> Farcometro Thania Vega a agosto de 2015.

<sup>2</sup> Rangel Suárez, Alfredo. “Fuero Penal Militar: Una comparación internacional”. Universidad Sergio Arboleda. [http://www.usergioarboleda.edu.co/cuadernos-de-derecho-penal/cdp8/DOCTRINA/dr\\_alfredo\\_rangel.pdf](http://www.usergioarboleda.edu.co/cuadernos-de-derecho-penal/cdp8/DOCTRINA/dr_alfredo_rangel.pdf)

punibles, sino para impartir la justicia objetiva que solo se logra, en el caso de los militares y policías, cuando sus jueces tienen el conocimiento especializado de las actividades de combate y uso legítimo de las armas a las que se ven abocados.

Sin embargo, este derecho de Militares y Policías a tener la certidumbre de ser juzgados por los tribunales de la justicia penal militar, es vulnerado sistemáticamente en nuestro país. El artículo 29 de la constitución política de Colombia contempla el debido proceso y con ello materializa el principio del juez natural, que en el caso de los militares y policías, deben ser sus pares pues son ellos quienes conocen las situaciones extremas que experimentan en los teatros de operaciones donde se desarrollan combates armados. Este conocimiento es absolutamente necesario para calificar la conducta de los uniformados y proferir fallos justos. La seguridad jurídica es uno de los pilares del Estado de derecho y está siendo quebrantada por la incertidumbre que padecen los miembros de nuestra Fuerza Pública en materia jurídica. Esta falta de criterio jurídico y conocimiento en materia castrense, ha llevado a la condena injusta de cientos de servidores públicos afectando gravemente el erario público.

El derecho de petición respondido a tiempo por el Inpec y la Policía Nacional, refleja la siguiente información:

(i) Actualmente en los establecimientos de reclusión de Orden Nacional, hay 600 policías en total.

(ii) Hay 559 casos de justicia ordinaria, 27 casos de justicia especializada y 14 en ambas jurisdicciones.

(iii) De esos 600, hay 271 que figuran con procesos en curso.

(iv) No obstante actualmente cursa en la jurisdicción Contenciosa Administrativa 104 demandas por privación injusta de la libertad por parte de miembros de la Policía Nacional contra el Ministerio de Defensa. Sus pretensiones ascienden a los \$70.577.470.869,00 millones de pesos.

(v) Para los militares el número tampoco es alentador. En este momento hay 300 militares en el Inpec.

(vi) Hay 10 militares en jurisdicción especial, 285 en justicia ordinaria y 5 en ambas jurisdicciones. Del Ejército hay 277, de la Armada hay 17 y 2 de las Fuerzas Aéreas de Colombia.

(vii) De los 300 militares en el Inpec, hay 122 sindicados.

(viii) 205 militares han sido condenados en los últimos cuatro años de vigencia del proceso de paz.

El costo promedio de acuerdo al Inpec por interno en un establecimiento de reclusión, es de \$14.171.275. ese monto multiplicado por 900 refleja una suma de \$12.754.145.500 anuales, por los internos de las fuerzas militares y policivas de nuestro país, a la fecha actual. Eso es lo que le cuesta al país anualmente, mantener internos de la fuerza pública reclusos en instituciones carcelarias.

La respuesta del Inpec frente a la pregunta: ¿cuántos miembros de Bacrim, las Farc, o el ELN han sido procesados y condenados por delitos similares en los últimos 4 años? Es que no pueden verificar la información. El Ministerio de Justicia en respuesta a

la misma pregunta respondió que no tiene la competencia para responder esta pregunta.

A diferencia del Inpec, el Ministerio de Defensa respondió el 23 de octubre de 2015, que en materia de militares, a corte de septiembre de 2015, habían registrados 18.165 procesos penales en curso.

Esta inseguridad jurídica ha redundado en una falta de operatividad de la Fuerza Pública por el temor que causa en sus miembros la posibilidad de ser sometidos a una justicia que, por diversas razones, incluyendo la falta de idoneidad por desconocer las situaciones específicas en que se desarrollan las actividades militares y policiales, es proclive a proferir fallos injustos. Por ejemplo, las acciones ofensivas en contra de grupos ilegales se redujeron en el año 2011<sup>3</sup> en un 80% con respecto al 2003, a pesar de que en este mismo periodo se incrementó el pie de fuerza en un 40% y el presupuesto en un 61%. Adicionalmente, en el año 2012 las acciones ofensivas de las fuerzas armadas se redujeron en un 52% en relación con el año 2011<sup>4</sup>. Esta falta de operatividad de la Fuerza Pública, expone a los ciudadanos a la acción de los violentos y genera las condiciones propicias para la impunidad y la violación de los derechos humanos.

Eduardo Cifuentes Muñoz, magistrado ponente de la sentencia C-358 de 1997, dice que *“la justicia militar esta edificada sobre dos elementos que se equilibran mutuamente: uno de carácter personal, miembro de la justicia pública en servicio activo y, otro de índole funcional relación del delito con el acto de servicio”*.

La Fuerza Pública de Colombia por el ejercicio de su profesión, debe tener calidades humanas excepcionales de integridad, responsabilidad, valor, fidelidad a la patria, a la Constitución y a sus leyes. Por esta razón, como bien lo reconoció Prieto Navarro<sup>5</sup> la persona, debe ser distinta del común, alguien especial entre todos los demás, para convertirse efectivamente en un miembro de la Fuerza Pública.

De acuerdo con Álvaro Mendoza<sup>6</sup> existen tres consideraciones para justificar la jurisdicción especial de las fuerzas militares: (i) El imperativo de disciplina y pronta obediencia, (ii) la específica y determinada formación de sus miembros como personas y profesionales, y (iii) la materia objeto de sus actuaciones, que en este país se desarrollan en medio de la hostilidad, la violencia, y combates con grupos al margen de la ley. Por estas razones, la institución militar debe tener una posición diferente a la de la sociedad civil y por ende, deben tener una jurisdicción militar especial.

Países como Argentina, Italia, Gran Bretaña, Austria, Chile, Canadá, España, Estados Unidos, y Francia protegen jurídicamente a su Fuerza Pública para que cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales, otorgándoles la seguridad jurídica de que serán juzgados por tribunales militares por los delitos cometidos en actos del servicio.

Es un hecho conocido que en el transcurso de esa lucha de la Fuerza Pública contra el crimen y el te-

<sup>3</sup> <sup>3</sup> OP. Cita. 20

<sup>4</sup> <sup>4</sup> OP. Cita. 20

<sup>5</sup> <sup>5</sup> OP. Cita. p. 20

<sup>6</sup> <sup>6</sup> OP. Cita. 228.

rorismo, algunos de sus miembros han cometido desafueros y han incurrido en hechos punibles que han obligado a la justicia a castigarlos merecidamente. También es cierto que en ocasiones la justicia se ha desbordado en el afán punitivo, o no se han ofrecido garantías suficientes para la defensa de los procesados. En Colombia es cierto que no debe haber impunidad para nadie, pero la justicia debe ser realmente justa con todos.

El país y la comunidad internacional, reconocen que la Fuerza Pública colombiana siempre ha sido una institución respetuosa de la Constitución y de las leyes. Recientemente ha sido señalada como uno de los cuerpos armados estatales que más ha avanzado internacionalmente en incorporar a sus doctrinas y procedimientos operacionales el respeto irrestricto a los derechos humanos de la población<sup>7</sup>. Nunca han estado entre sus políticas o comportamientos institucionales las violaciones de los derechos humanos, ni la confabulación con el crimen<sup>8</sup>. Su sumisión al poder civil es paradigmático en la región. El registro de las graves infracciones al Derecho Internacional Humanitario de las que han sido víctimas los miembros de las Fuerzas Armadas, es muy alto. Incluso hay casos en los cuales debido a la impunidad de sus victimarios y por actuaciones del Estado, configuran lo que ahora conocemos como revictimización. No debemos olvidar nunca, que la Fuerza Pública colombiana está al servicio de la democracia y no de una dictadura.

El presente proyecto de ley busca hacer un reconocimiento a la labor de la Fuerza Pública en defensa de las instituciones democráticas y de la libertad y el bienestar de los ciudadanos. Lo anterior, ofertándoles unas soluciones jurídicas penales a los miembros, que en mala hora, se excedieron en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

Es importante mencionar que el presente proyecto de ley no contempla ni indultos ni amnistías toda vez que no se está extinguiendo la acción penal, ni desconociendo la pena. La Corte Constitucional dijo al respecto en Sentencia C-370 de 2006: *“Tanto la amnistía como el indulto se conceden por el Congreso de la República como representante del pueblo, por altos motivos de conveniencia pública, con el propósito de lograr la convivencia pacífica que se encuentra perturbada por quienes optaron en un momento determinado por subvertir el orden jurídico-constitucional. Al respecto se han calificado como delitos políticos la rebelión, la sedición y la asonada.*

*De acuerdo con su finalidad, la concesión de amnistías o indultos generales es excepcional. Dada la trascendencia de tales decisiones para la sociedad, la Constitución ha establecido que la ley correspondiente debe ser aprobada por una mayoría calificada constituida por los dos tercios de los votos de los miembros de una y otra Cámara, requisito este que conforme al reglamento del Congreso se cumplirá por votación secreta (CP. art. 150-17 y Ley 5 de 1992, art. 131, literal c).*

*La amnistía extingue la acción penal, mientras que el indulto es una institución que redime la pena correspondiente al delito. Mediante aquella el Estado olvida el delito; cuando concede el indulto no lo ignora, sino que exime de la pena que es su consecuencia jurídica. Como la amnistía se refiere al ejercicio mismo de la acción penal su aplicación corresponde a los jueces. Al ejecutivo le corresponde conceder el indulto, pues si ya se ha dictado sentencia e impuesto la condena respectiva, la Rama Judicial ya ha agotado su competencia funcional, y agotada la jurisdicción es al ejecutivo a quien le compete hacer efectivas las sentencias condenatorias. Por ello, el artículo 201 de la Constitución le confiere al Gobierno, en relación con la Rama Judicial, la facultad de conceder indultos por delitos políticos con arreglo a la ley, y con el deber de informar al Congreso sobre el ejercicio de esa facultad.*

*La amnistía por su propia naturaleza impide proseguir el proceso que ya hubiere sido iniciado y que no hubiere culminado con sentencia. El indulto no exime del proceso penal, y en caso de existir sentencia condenatoria esta no podrá ejecutarse. Con todo, si al momento de concederse la ley de amnistía esta resulta aplicable a personas contra quienes ya hubiere sentencia condenatoria, se exceptiona la cosa juzgada y desde entonces cesa la ejecución de la pena para lo cual habrá de comunicarse al juez que dictó la sentencia en primera instancia, institución que la doctrina conoce como amnistía impropia.”<sup>9</sup>*

Varias iniciativas legislativas buscan solidificar la seguridad jurídica de la Fuerza Pública, toda vez que reconocen que existe una precaria situación respecto a la defensa de sus derechos fundamentales en estos momentos. La búsqueda de la estabilidad, certeza y seguridad jurídica de la Fuerza Pública en estos momentos, son fundamentales para esta democracia y deben reivindicarse en la sociedad. Esta iniciativa legislativa no tiene impunidad, ni perdón alguno sobre los hechos punibles cometidos por los militares ni policías, ni involucra de ninguna manera a la Fuerza Pública en justicia transicional. Este proyecto de ley es simplemente una solución jurídica penal para los condenados o en proceso de serlo, independientemente de lo que pase con los grupos terroristas y al margen de la ley.

La nación colombiana tiene una deuda impagable de gratitud con su Fuerza Pública. Por lo cual es deseable el mayor nivel de gratitud y solidaridad de la sociedad representada en este Congreso hacia ella, sin que esto implique el perdón de los crímenes o la desaparición de las penas de cuyos integrantes hayan cometido delitos. Las soluciones jurídicas en solidaridad con nuestra Fuerza Pública, no pueden estar condicionadas a la suerte impredecible que corran los diálogos con grupos terroristas o al margen de la ley, ni pueden surgir a expensas de una negociación que el Estado adelante con dichos grupos. La “igualdad” de nuestra fuerza pública, con grupos terroristas, es absolutamente inadmisibles, porque los unos han actuado en defensa de la Constitución y la ley y los otros en su contra. La gratitud del país frente a sus instituciones, especialmente la fuerza pública, debe ser absolutamente

<sup>7</sup> <http://www.usergioarboleda.edu.co/LAS-FUERZAS-21-FINANAL-dobles.pdf> - Certificación del gobierno de los USA al Gobierno Colombiano y a las Fuerzas Armadas en agosto 20 de 2012.

<sup>8</sup> Farcomentro Thania Vega.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-370 de 2006. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

incondicional. Por lo anterior y bajo este marco legal, hoy le rendimos a nuestros hombres y mujeres en uniforme un tributo de solidaridad, a través del proyecto de ley de soluciones jurídicas penales para los miembros de la fuerza pública de Colombia que han sido condenados y son procesados por delitos cometidos en operaciones de orden público dentro de sus funciones constitucionales.

Por todo lo anterior, pretendemos a través de este proyecto de ley otorgar beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la fuerza pública de Colombia y la Policía Nacional que han sido condenados y son procesados por delitos cometidos en operaciones de orden público.

Cordialmente,



SECCIÓN DE LEYES

Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 2015

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 129 de 2015 Senado por medio de la cual se contemplan beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la fuerza pública de Colombia que han sido condenados y son procesados por conductas punibles cometidas en operaciones u operativos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada el día de hoy ante la Secretaría General por los honorables Senadores María del Rosario Guerra, Álvaro Uribe Vélez, Paloma Valencia, Alfredo Rangel Suárez, José Obdulio Gaviria, Iván Duque Márquez, Fernando Nicolás Araújo, Orlando Castañeda, Daniel Alberto Cabrales, Everth Bustamante, Ernesto Macías Tovar, Carlos Felipe Mejía, Nohora Tovar Rey, Susana Correa, Rigoberto Barón, Honorio Miguel Henríquez, Paola Holguín y los Representantes a la Cámara Wilson Córdoba Mena, Federico Eduardo Hoyos, Margarita Restrepo, Esperanza Pinzón, Edward Rodríguez, Hugo Hernán González, Rubén Darío Molano. La materia de



que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO  
DE LA REPÚBLICA

Noviembre 25 de 2015

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Luis Fernando Velasco Chaves.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 971 - miércoles 25 de noviembre de 2015

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 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 del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones. ....	1
Proyecto de ley número 128 de 2015 Senado, por medio del cual se derogan las disposiciones que no lograron los efectos prácticos para la generación de empleo Ley 789 de 2002.....	12
Proyecto de ley número 129 de 2015 Senado, por medio de la cual se contemplan beneficios penales y tratamiento diferenciado para los miembros de la fuerza pública de Colombia que han sido condenados y son procesados por conductas punibles cometidas en operaciones u operativos para el mantenimiento y el restablecimiento del orden público.....	18