REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVI - Nº 136 Bogotá, D. C., viernes 11 de abril de 2008 EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL (E.) DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 265 DE 2008 SENADO

por la cual se reglamentan las Compañías Intermediarias de Taxis y se fijan requisitos para la habilitación de las Empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos tipo Taxi.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto y principios.* La presente ley tiene como objeto reglamentar la prestación de logística y servicios por parte de las Compañías Intermediarias de Taxis.

Las Compañías Intermediarias de Taxis que prestarán múltiples servicios a las empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Tipo Taxi debidamente habilitadas, así como a los propietarios y o tenedores de vehículos, a los conductores y a los usuarios.

Artículo 2°. *Ambito de aplicación.* Las disposiciones contenidas en la presente ley se aplicarán integralmente a la modalidad de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, en todo el territorio nacional, de acuerdo con los lineamientos establecidos en la Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 y el Código de Comercio y sus decretos reglamentarios.

Artículo 3°. *Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Vehículos tipo Taxi.* El Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor de Pasajeros en Vehículos Taxi es aquel que se presta bajo la responsabilidad de una empresa de transporte legalmente constituida y debidamente habilitada en esta modalidad, en forma individual, sin sujeción a rutas ni horarios, donde el usuario fija el lugar o sitio de destino. El recorrido será establecido libremente por las partes contratantes y se cancelará de acuerdo a tarifas previamente establecidas.

Artículo 4°. *Empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos tipo Taxi.* Son los propietarios de los vehículos bien sean personas naturales o jurídicas legalmente constituidas y debidamente habilitadas bajo su exclusiva responsabilidad para prestar el servicio público de transporte de pasajeros de acuerdo con las disposiciones especiales que rijan este modo de transporte.

Artículo 5°. *Compañía Intermediaria de Taxis.* Son empresas debidamente constituidas bajo las normas del Código del Comercio o las normas de la economía solidaria y debidamente Autorizadas por la Autoridad Competente de Transporte para desarrollar el propósito de la presente ley. A partir de la vigencia de la presente ley se podrá utilizar en forma abreviada la sigla "CIT".

Artículo 6°. *Definiciones.* Para la interpretación y aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Documentos. Son todos los documentos que se hacen necesarios para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor en vehículos tipo taxi y que han de ser tramitados para los vehículos y sus conductores.

Compañía Intermediaria de Taxis "CIT". Es la persona jurídica que presta los servicios de intermediación, de gestión, tramitación para obtener los documentos y habilitación a las empresas de transporte terrestre automotor en vehículos tipo taxi, así como a los propietarios y/ tenedores de los vehículos tipo taxi para que puedan desarrollar su actividad. Esta intermediación no vincula a las partes por relación de colaboración, dependencia, mandato o representación en concordancia con el artículo 1340, del Código de Comercio.

Paz y Salvo. Es el documento que expide la Compañía Intermediaria de Taxis a las empresas de transporte o al propietario del vehículo, en el que consta la inexistencia de obligaciones derivadas exclusivamente del contrato de afiliación.

Artículo 7°. *Autoridades de transporte.* Son autoridades de transporte competentes las indicadas en la Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 que siendo los vehículos de radio de acción municipal, distrital o metropolitano le corresponde a los alcaldes o a quien estos deleguen.

Artículo 8°. *Habilitación*. Las empresas de personas naturales o jurídicas, legalmente constituidas, interesadas en prestar el Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, deberán solicitar y obtener habilitación para operar el vehículo. La habilitación lleva implícita la autorización para la prestación del servicio público de transporte en esta modalidad.

La habilitación concedida autoriza al taxi para circular y prestar el servicio solamente en el municipio, distrito o área metropolitana en la modalidad solicitada y en la zona de operación asignada.

Artículo 9°. *Permisos.* En concordancia con el artículo 65 de la Ley 336 de 1996 y el Código del Comercio, las Compañías Intermediarias de Taxis legalmente constituidas interesadas en ofrecer servicios de logística para los transportadores, tales como servicios especializados de telecomunicaciones, venta, crédito y mantenimiento de taxis, servicios mutuales para la seguridad social, pólizas colectivas de seguros, trámites de toda la documentación necesaria para la matrícula y operación del vehículo y demás servicios necesarios

para la habilitación del taxi, deberán solicitar y obtener un permiso de funcionamiento por parte de la autoridad de transporte competente previo el lleno y cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley.

Artículo 10. *Empresas habilitadas.* Los propietarios o empresas de persona natural que a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley cuenten con habilitación vigente, podrán afiliarse a una Compañía Intermediaria de Taxis en un plazo no mayor a 18 meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 11. *Persona jurídica.* Para obtener la habilitación para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, las empresas deberán acreditar los siguientes requisitos, que aseguren el cumplimiento del objetivo definido en el artículo 2° de la presente ley:

1. Solicitud dirigida a la autoridad de transporte competente suscrita por el representante legal.

2. Certificado de existencia y representación legal, expedido con una antelación máxima de 30 días hábiles, en el que se determine que dentro de su objeto social desarrolla la industria del transporte.

3. Indicar domicilio principal, señalando su dirección.

Las empresas que tengan sucursales en varios municipios que formen parte de un Area Metropolitana, podrán disponer de una sede para la atención de sus vehículos vinculados, enviando esta información a la autoridad de transporte competente.

4. Descripción de la estructura organizacional de la empresa relacionando la preparación especializada y/o la experiencia laboral del personal administrativo, profesional, técnico y tecnólogo, lo mismo que del personal de conductores contratado por la empresa.

5. Certificación firmada por el representante legal con la relación del parque automotor y su forma de consecución, estipulando la forma de compra bien sea de contado, crédito o arrendamiento financiero (Leasing) indicando como mínimo marca, modelo, año, clase, placa, número de chasis y demás especificaciones.

6. Demostrar según los niveles de población de un capital pagado o patrimonio líquido acorde con la propiedad de los vehículos.

Tener un mínimo de vehículos propios según los siguientes niveles de población.

Nivel 1	200 taxis
Nivel 2	150 taxis
Nivel 3	100 taxis
Nivel 4	50 taxis
Nivel 5	25 taxis
Nivel 6	10 taxis

7. Descripción y diseño de los distintivos de la empresa.

8. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia del Programa de Revisión y Mantenimiento Preventivo que desarrollará la empresa para los equipos con los cuales prestará el servicio.

9. Estados financieros básicos certificados de los dos (2) últimos años con sus respectivas notas. Las empresas nuevas solo requerirán el balance general inicial.

10. Declaración de renta de la empresa solicitante de la habilitación, correspondiente a los dos (2) años gravables anteriores a la presentación de la solicitud, si por ley se encuentra obligada a cumplirla.

11. Demostración de un capital pagado o patrimonio líquido equivalente a los salarios mínimos mensuales legales vigentes establecidos para cada nivel, teniendo en cuenta el último censo poblacional adelantado por el DANE, de acuerdo a los siguientes montos:

• NIVEL 1. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas de más de 1.500.000 habitantes, las empresas de transporte deben acreditar 5.000 smmlv.

• NIVEL 2. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 1.000.001 y 1.500.000 habitantes, las empresas deben acreditar 3.500 smmlv.

• NIVEL 3. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes, las empresas deben acreditar 2.250 smmlv.

• NIVEL 4. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 200.001 y 500.000 habitantes, las empresas deben acreditar 1.500 smmlv.

• NIVEL 5. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 100.001 y 200.000 habitantes, las empresas deben acreditar 1.000 smmlv.

• NIVEL 6. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas de menos de 100.000 habitantes, las empresas deben acreditar 500 smmlv.

El salario mínimo mensual legal vigente a que se hace referencia, corresponde al vigente al momento de cumplir el requisito.

La habilitación para empresas nuevas no estará sujeta al análisis de los factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido.

Las empresas existentes o que se constituyan en municipios que hagan parte de un área metropolitana, deberán acreditar el capital pagado o patrimonio líquido igual al exigido para la ciudad principal.

12. Copia de las pólizas de responsabilidad civil contractual y extracontractual exigidas en la presente ley.

13. Duplicado al carbón de la consignación a favor de la autoridad de transporte competente por el pago de los derechos que se causen, debidamente registrado por la entidad recaudadora.

Parágrafo. Las empresas de personas jurídicas que no se ajusten al artículo 11 podrán obtener la habilitación a través de las Compañías Intermediarias de Taxis, afiliándose y cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Demostrar la propiedad o el arrendamiento financiero de todos los vehículos que pretende afiliar.

2. Suscribir contrato de afiliación por cada vehículo.

3. Tener seguridad social con sus conductores.

4. Poseer contrato laboral entre la empresa de transportes y sus conductores.

5. Tomar los Seguros Obligatorios de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual en las pólizas colectivas que tendrán las compañías intermediarias de empresas de taxis.

Artículo 12. *Persona natural.* El propietario o tenedor de un vehículo tipo taxi que tenga interés de prestar el servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros, deberá obtener la correspondiente habilitación previo el lleno de los siguientes requisitos:

1. Solicitud dirigida a la autoridad de transporte competente suscrita por el interesado.

2. Certificado de registro como comerciante, expedido con una antelación máxima de 30 días hábiles, en el que se determine que dentro del objeto social desarrolla la industria del transporte.

3. Indicar el domicilio principal, señalando su dirección.

4. Acreditar la propiedad o la existencia de los contratos de arrendamiento financiero de los respectivos vehículos.

5. Certificación sobre la existencia del Programa de Revisión y Mantenimiento Preventivo que desarrollará para los equipos con los cuales prestará el servicio.

6. Descripción de los vehículos con los cuales prestará el servicio, con indicación de la clase, marca, modelo, número del chasis, capacidad y demás especificaciones que permitan su identificación, de acuerdo con las normas vigentes. En todo caso el vehículo deberá cumplir con las condiciones técnico-mecánicas y con las especificaciones requeridas por las autoridades competentes para transitar.

7. Copia de las pólizas vigentes de responsabilidad civil contractual y extracontractual, exigidas en la presente ley.

8. Presentar los distintivos que portarán los respectivos vehículos, los cuales deben acompañarse con la expresión "persona natural".

Las empresas de persona natural deberán sujetarse a todos los requisitos establecidos en la presente ley para la prestación del servicio público de transporte.

Parágrafo. Las personas naturales que no se ajusten al artículo 12 podrán obtener la habilitación a través de las Compañías Intermediarias de Taxis, afiliándose y cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Demostrar la propiedad o el arrendamiento financiero de por lo menos un vehículo.

2. Suscribir contrato de afiliación.

3. Tener seguridad social tanto el propietario como el tenedor y sus conductores.

4. Contrato laboral entre el propietario o tenedor del vehículo con sus conductores.

5. Tomar los Seguros Obligatorios de Responsabilidad Civil Contractual y Extracontractual en las pólizas colectivas que tendrán las compañías intermediarias de empresas de taxis.

Artículo 13. *Permisos y condiciones para la Compañía Intermediaria de Taxis.* Las compañías legalmente establecidas interesadas en afiliar vehículos tipo taxi y prestar servicios complementarios necesarios para el desarrollo de la actividad transportadora terrestre automotor individual de pasajeros tipo taxi deberán solicitar y obtener un permiso con los siguientes requisitos:

1. Solicitud dirigida a la autoridad de transporte competente suscrita por el representante legal.

2. Certificado de existencia y representación legal expedido con una antelación máxima de treinta (30) días en la que se determine como mínimo que dentro de su objeto social desarrolla la intermediación, el corretaje o la operación por cuenta propia o de terceros tales como: servicios de telecomunicaciones, comercialización, crédito, mantenimiento de vehículos, agrupadora de propietarios y conductores para la seguridad social, seguros responsabilidad civil para los afiliados, trámites ante entidades públicas o privadas de documentos para los vehículos y sus conductores y demás necesidades de logística para el sector transporte.

3. Indicación del domicilio principal señalando su dirección, teléfono y correo electrónico.

4. Descripción de la estructura organizacional relacionando la preparación, especialización y/o experiencia laboral del personal de la compañía.

5. Fotocopias de las licencias, permisos o contratos de los bienes y servicios ofrecidos a los afiliados, tanto para los vehículos como para los propietarios, poseedores y conductores.

6. Relación de instalaciones, parqueaderos, talleres, equipos y demás muebles e inmuebles con que pretenda prestar el servicio a sus afiliados.

7. Descripción de las marcas, enseñas, logos, emblemas y demás ítems que llevarán los vehículos para reconocimiento de los pasajeros.

8. Certificación suscrita por el representante legal sobre la existencia de los Programas de Revisión y Mantenimiento Preventivo que estarán a disposición de las empresas de transporte afiliadas.

9. Declaración de renta y estados financieros con sus respectivas notas.

10. Demostrar un capital pagado o patrimonio líquido equivalente a los salarios mínimos mensuales legales vigentes establecidos para cada nivel, teniendo en cuenta el último censo poblacional adelantado por el DANE de acuerdo a los siguientes montos:

• NIVEL 1. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas de más de 1.500.001 habitantes, las compañías deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo afiliado. En todo caso no puede ser inferior a 2.500 smmlv.

• NIVEL 2. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 1.000.001 y 1.500.000 habitantes, las compañías deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo afiliado. En todo caso no puede ser inferior a 2.000 smmlv.

• NIVEL 3. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 500.001 y 1.000.000 de habitantes, las compañías deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo afiliado. En todo caso no puede ser inferior a 1.500 smmlv.

• NIVEL 4. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 200.001 y 500.000 habitantes, las compañías deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo afiliado. En todo caso no puede ser inferior a 1.000 smmlv.

• NIVEL 5. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas entre 100.001 y 200.000 habitantes, las compañías deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo afiliado. En todo caso no puede ser inferior a 500 smmlv.

• NIVEL 6. En los Distritos, Municipios o Areas Metropolitanas de menos de 100.000 habitantes, las empresas deben acreditar 0.25 smmlv por vehículo afiliado. En todo caso no puede ser inferior a 250 smmlv.

El salario mínimo mensual legal vigente a que se hace referencia, corresponde al vigente al momento de cumplir el requisito.

El capital pagado o patrimonio líquido de las empresas asociativas del sector de la economía solidaria, será el mínimo en la presente ley.

Durante los primeros cuatro (4) meses de cada año, la compañía ajustará su capital pagado o patrimonio líquido de acuerdo con el número de vehículos afiliados con que finalizó el año inmediatamente anterior.

El permiso para compañías nuevas no estará sujeto al análisis de los factores financieros, pero sí a la comprobación del pago del capital o patrimonio líquido exigido.

Las empresas o compañías existentes o que se constituyan en municipios que hagan parte de un área metropolitana, deberán acreditar el capital pagado o patrimonio líquido igual al exigido para la ciudad principal.

11. Contrato de las pólizas colectivas de seguros de responsabilidad civil y demás necesarias para la actividad transportadora.

12. Recibo de pago expedido por la autoridad competente por los derechos causados por el permiso, el cual será según el nivel de población así:

Nivel 6: 500 smmlv

Nivel 5: 300 smmlv

Nivel 4: 250 smmlv

Nivel 3: 200 smmlv

Nivel 2: 150 smmlv

Nivel 1: 50 smmlv

Artículo 14. *Plazo para decidir*. Presentada la solicitud de habilitación, para empresas de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros o la solicitud de autorización o permiso para una Compañía Intermediaria de Taxis, la autoridad competente dispondrá de un término no superior a treinta (30) días.

La habilitación o el permiso se concederán o negará mediante resolución motivada en la que se especificará como mínimo el nombre, razón social o denominación, domicilio principal, capital pagado o patrimonio líquido, radio de acción y modalidad de servicio.

Artículo 15. *Vigencia.* Sin perjuicio de las disposiciones legales contenidas en el régimen sancionatorio, la habilitación y los permisos serán indefinidos mientras subsistan las condiciones exigidas y acreditadas para su otorgamiento.

Las autoridades de transporte competentes, podrán en cualquier momento, de oficio o a petición de parte, verificar las condiciones que dieron lugar a la habilitación o permiso.

Artículo 16. *Suministro de información*. Las empresas y compañías deberán tener permanentemente a disposición de la autoridad de transporte competente las estadísticas, libros y demás documentos que permitan verificar la información suministrada.

Artículo 17. *Obligatoriedad*. De conformidad con los artículos 994 y 1003 del Código de Comercio las Empresas de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, deberán tomar con una compañía de seguros autorizada para operar en Colombia, las pólizas de seguros de responsabilidad civil contractual y extracontractual que las amparen contra

los riesgos inherentes a la actividad transportadora con una cuantía no inferior a 250 smmlv.

Artículo 18. *Pago de la prima.* Cuando el servicio se preste en vehículos de empresas afiliadas a Compañías Intermediarias de Taxis en el contrato de afiliación deben quedar claramente definidas las condiciones y el procedimiento mediante el cual se efectuará el recaudo de las primas de seguros correspondientes con cargo al propietario del vehículo.

Artículo 19. *Vigencia de los seguros*. La vigencia de los seguros contemplados en esta ley, será condición para la operación de los vehículos legalmente vinculados a las empresas autorizadas para la prestación del servicio en esta modalidad de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi.

Artículo 20. *Permanencia en el servicio.* Los vehículos destinados al Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, serán de color amarillo y deberán permanecer en este servicio por un término no mayor a cinco (5) años contados a partir de la fecha de expedición de la respectiva licencia de tránsito, vencido este término no podrá circular por ninguna vía del territorio nacional.

Después de cumplido los cinco años de servicio al vehículo se le podrá a través de la CIT solicitar cambio de servicio de público a particular o en su defecto la cancelación de la matrícula para lo cual debe ser desintegrado el taxi.

La cancelación de la matrícula o el cambio de servicio de público a particular no dará derecho a un cupo para la matrícula de un nuevo vehículo tipo taxi.

La autoridad competente determinará el aumento o disminución del parque automotor en su jurisdicción previo estudio de oferta y demanda de pasajeros para esta clase de vehículos tipo taxi, el Ministerio del Transporte fijará los requisitos y condiciones mínimas de los estudios de la oferta y la demanda.

Para la asignación de nuevas matrículas o licencias de tránsito para taxis la autoridad competente no podrán cobrar suma alguna por este concepto.

Si la solicitud es mayor a la oferta de matrículas se asignarán por sorteo público para lo cual debe tenerse en cuenta como mínimo:

• Solo se debe aceptar una solicitud por persona.

• El solicitante debe tener licencia de conducción vigente y en la categoría correspondiente para conducir taxi.

• El interesado debe presentar paz y salvo por concepto de multas de tránsito y transportes.

• No debe tener cuentas pendientes por pago de cualquier impuesto y contribuciones a la ciudad o distrito donde aspira a matricular el taxi.

• Pasado judicial vigente.

• Preferiblemente se aceptarán solicitudes de aquellos que no tengan vehículos tipo taxi.

• Deberán justificar la solvencia y procedencia de los dineros con los cuales pretenden pagar el taxi.

• Carta de aceptación de afiliación a una Compañía Intermediaria de Taxis.

Artículo 21. *De los servicios de la Compañía Intermediaria de Taxis.* Las Compañías Intermediaria de Taxis deberán celebrar contratos de afiliación con las empresas de transporte bien sea naturales o jurídicas, donde las compañías se comprometan a tramitar la totalidad de los documentos tales como: Habilitación, matrículas, traspasos, cambio de servicio, cancelación de matrícula, tarjeta de operación, tarjeta de control y demás trámites necesarios para la operación del vehículo. Además la prestación de servicios de telecomunicaciones para los taxis, deberán exigir que los propietarios y conductores tengan seguridad social, proporcionar con cargo a la empresa de transporte bienestar social a través de las cajas de compensación familiar, en apoyo con las instituciones de seguridad social ofrecer programas de salud ocupacional, capacitar a los conductores con el Sena o entidades especializadas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional y/o avalados por el Ministerio de Transporte, ofrecer programas de mantenimiento preventivo y correctivo para los vehículos y todas las demás inherentes a la prestación de un buen servicio al pasajero.

Artículo 22. *Relación laboral.* En concordancia con el artículo 36 de la Ley 336 de 1996, las empresas de transporte deberán contratar directamente a los conductores de los vehículos, quienes para todos los efectos serán solidariamente responsables.

Parágrafo. En consecuencia, las Compañías Intermediarias de Taxis no tendrán ninguna relación laboral ni de responsabilidad civil con los conductores o dueños de los vehículos.

Artículo 23. *Equipos*. Las empresas habilitadas para la prestación del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi solo podrán hacerlo con equipos propios registrados y matriculados para dicho servicio.

Artículo 24. *Afiliación.* Los vehículos tipo taxi que al amparo del Decreto 172 de 2001, que estaban afiliados a una empresa de transporte debidamente habilitada no necesitarán hacer el trámite de habilitación a que hace referencia la presente ley y solo bastará suscribir un nuevo contrato con la Compañía Intermediaria de Taxis y la autoridad competente lo habilitará por cinco (5) años más con la sola inscripción en la tarjeta de operación en el momento de la renovación.

Parágrafo. En caso de venta del vehículo se cancelará la habilitación al antiguo propietario y se solicitará una nueva habilitación para el nuevo propietario.

Cuando esté afiliado a una Compañía Intermediaria de Taxis esta hará el trámite necesario ante la autoridad competente sin que se causen derechos económicos para ninguna de las partes.

Artículo 25. *Contrato de afiliación.* El contrato de afiliación de una empresa de transporte bien sea jurídica o natural con una Compañía Intermediaria de Taxis se regirá por las normas del derecho privado debiendo contener como mínimo:

1. Obligaciones, derechos y prohibiciones de cada una de las partes.

2. Término del contrato.

3. Causales de terminación y preavisos requeridos para ello, así como aquellas condiciones especiales que permitan definir la existencia de prórrogas automáticas.

4. Mecanismos alternativos de solución de conflictos al que se sujetarán las partes.

5. Items que conformarán los cobros y pagos a que se comprometen las partes y su periodicidad. De acuerdo con esta, las compañías expedirán al propietario del vehículo un extracto, que contenga en forma discriminada los rubros y montos cobrados y pagados por cada concepto.

6. Cláusulas penales.

Artículo 26. *Perfeccionamiento del contrato.* Los contratos se perfeccionan con la expedición de la Tarjeta de Operación.

Artículo 27. *Desafiliación.* Cuando exista acuerdo entre las partes, por vencimiento del contrato, por incumplimiento del contrato o por orden judicial.

Artículo 28. *Cambio de afiliación.* Cuando un vehículo de una empresa de transporte desee afiliarse a otra Compañía Intermediaria de Taxis deberá estar a paz y salvo en la que se retiró y deberá presentar los siguientes documentos a la nueva Compañía:

1. Solicitud de afiliación acompañado del paz y salvo de la anterior compañía.

2. Certificación de habilitación vigente.

3. Sin pendientes de Tránsito y Transporte expedido por la Autoridad Competente.

4. Hoja de revisión técnico-mecánica del vehículo.

La nueva afiliación la presentará la Compañía Intermediaria de Taxis a la Autoridad Competente para que se hagan las cancelaciones y nuevos registros.

Parágrafo. Las Compañías Intermediarias de Taxis solo podrán recibir y tramitar documentos de vehículos que sean del mismo municipio, Distrito o Area Metropolitana.

Artículo 29. *Documentos que sustentan la operación.* Los documentos que sustentan la operación del transporte público individual de pasajeros en vehículos tipo taxi son: Tarjeta de Operación, Tarjeta de Control, Seguros de Responsabilidad Civil contractual y extracontractual y Seguro Obligatorio de Accidente de Tránsito, SOAT, los cuales se definen así:

Tarjeta de operación. La tarjeta de operación es el documento único que autoriza a un vehículo automotor para prestar el servicio público bajo la responsabilidad de una empresa de transporte, de acuerdo con el radio de acción autorizado y su vigencia será máximo de cinco (5) años.

Cuando se trate de áreas metropolitanas, la tarjeta de operación facultará la movilización en todos los municipios que conformen dicho ente territorial, sin sujeción a ninguna otra autorización.

Tarjeta de control. Es el documento que expiden las Compañías Intermediarias de Taxis a cada uno de los conductores de los vehículos tipo taxi en forma mensual, la cual será de carácter permanente, individual e intransferible.

Seguro de Responsabilidad Civil. Los contemplados en el Código de Comercio y sus decretos reglamentarios.

Artículo 30. *Expedición tarjeta de operación*. La autoridad de transporte competente ordenará previo el lleno de los requisitos legales a la Compañía Intermediaria de Taxis para que esta elabore y expida la tarjeta de operación a los vehículos de las empresas de transporte que se encuentren habilitadas.

Artículo 31. *Contenido.* La tarjeta de operación contendrá al menos los siguientes datos:

1. **Datos de la empresa:** Razón social o denominación, sede y radio de acción y compañía intermediaria de taxi.

2. **Datos del vehículo:** Clase, marca, modelo, placa, capacidad, y tipo de combustible.

3. **Otros:** Fecha de vencimiento, numeración consecutiva y firma del representante legal de la compañía operadora que la expide.

Parágrafo. La tarjeta de operación podrá ser electrónica y deberá ajustarse como mínimo a la ficha técnica que para este efecto expida el Ministerio de Transporte y siempre deberá tramitarse a través de las Compañías Intermediarias de Taxis.

Artículo 32. *Requisitos para la obtención de tarjeta de operación.* Para obtener o renovar la Tarjeta de Operación, la Compañía Intermediaria de Taxis acreditará los siguientes requisitos ante la autoridad de transporte competente.

1. Solicitud suscrita por el representante legal de la Compañía Intermediaria de Taxis, indicando los datos de la totalidad de los vehículos afiliados.

2. Copia del contrato de las pólizas de seguros de responsabilidad civil para los afiliados.

3. Fotocopia de la Licencia de Tránsito de los Vehículos.

4. Fotocopia de la Póliza de Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

5. Fotocopia del contrato de afiliación.

Parágrafo 1°. En caso de duplicado por pérdida, la tarjeta de operación que se expida no podrá tener una vigencia superior a la de la tarjeta originalmente autorizada.

Parágrafo 2°. Las Compañías Intermediarias de Taxis tendrán quince (15) días para la elaboración de las tarjetas de operación posterior a la autorización por parte de la autoridad competente.

Artículo 33. *Obligación de portarla.* El conductor del vehículo deberá portar el original de la tarjeta de operación y presentarla a la autoridad competente que la solicite.

Artículo 34. *Tarjeta de control.* Las Compañías Intermediarias de Taxis expedirá una tarjeta de control a los conductores de vehículos de las empresas de transporte afiliadas la cual deberá renovarse en forma mensual.

Artículo 35. *Requisitos para la expedición*. Las Compañías Intermediarias de Taxis expedirán y refrendarán la tarjeta de control a los conductores de las empresas de transporte debidamente habilitadas que acrediten como mínimo los siguientes requisitos:

1. Presentación de la Licencia de Tránsito del Taxi que va a conducir.

2. Presentar el original del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) vigente.

3. Revisión técnico-mecánica vigente.

4. Tarjeta de Operación vigente.

5. Estar a paz y salvo con las obligaciones establecidas en el contrato de afiliación.

6. Presentación de los documentos que lo acreditan estar al día en sus obligaciones con la seguridad social.

7. Para los conductores no propietarios contrato de trabajo con la empresa de transporte y/o su propietario.

Artículo 36. *Contenido de la tarjeta de control.* Contendrá como mínimo los siguientes requisitos:

– Fotografía reciente del conductor.

– Número de la tarjeta.

• Datos personales del conductor.

• Grupo Sanguíneo.

• Datos de la empresa de transporte o del taxi.

• Sitio de control.

• Letras y números correspondientes a las placas del vehículo.

• Firma y sello de la Compañía Intermediaria de Taxi.

• Espacios para efectuar las refrendaciones durante el mes y día y firma y sello de la Compañía Intermediaria de Taxi.

• Número de Orden.

Artículo 37. *Obligación de portarla.* Con el fin de proporcionar la mayor información a los usuarios del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor en Vehículos Taxi, los conductores deben portar la tarjeta de control en un lugar visible dentro del vehículo.

Artículo 38. *Registro de conductores.* Las Compañías Intermediarias de Taxis en forma unificada por su cuenta y riesgo deberán implementar un registro sistematizado de conductores y empresas de transporte de esta modalidad, el cual deberá estar a disposición de las autoridades de transporte en forma permanente, la cual deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Nombre y cédula del conductor identificado.

2. Número de la placa que conduce.

3. Dirección, teléfono y correo electrónico.

4. Información de las Compañías Intermediarias de Taxis.

Artículo 39. *Sanciones a las empresas de transporte.* Las sanciones para las empresas de transporte son las contempladas en la Ley 105 de 1993 y el Decreto 3366 de 2004 y/o las que el Gobierno Nacional expida en sus reglamentos.

Artículo 40. *Sanciones a los conductores.* Las contempladas en el Código de Tránsito y las que el Gobierno Nacional expida en los reglamentos.

Artículo 41. *Sanciones a los propietarios.* Las contempladas en el Código de Tránsito y las que expida el Gobierno Nacional en sus reglamentos.

Artículo 42. *Sanciones a la Compañía Intermediaria de Taxis.* Se sancionarán por no cumplir con las obligaciones que tienen que ejecutar para sus afiliados así:

1. Por no tramitar oportunamente las Tarjetas de Operación se sancionarán con 20 smmlv.

2. Por no suscribir los contratos de afiliación en los términos de esta ley se sancionará con 10 smmlv.

3. Por elaborar y entregar la Tarjeta de Operación sin el lleno de los requisitos establecidos en el artículo 32 se sancionarán con 2 smmlv por cada trámite que realice.

4. Por cobrar suma alguna por la expedición y renovación de la Tarjeta de Operación se sancionarán con 20 smmlv.

5. Por no tramitar oportunamente previo el lleno de los requisitos la Tarjeta de Control se sancionará con 2 smmlv.

6. Por no cumplir con lo pactado en el contrato de afiliación se sancionará con 10 smmlv.

Artículo 43. Deróguese las normas que le sean contrarias.

De los señores Congresistas,

Carlos R. Ferro Solanilla,

Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Cuando se formuló la normatividad del transporte enmarcada en las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996, los legisladores no tuvieron en cuenta que las empresas de taxis no tenían rutas, ni horarios, ni capacidad transportadora y en este mismo sentido al desarrollarse los reglamentos que no se ajustan a la realidad, se puede decir que el marco jurídico para esta clase de servicio individual falece de reglas claras y adecuadas para una industria tan importante.

En Colombia hay 260.000 taxis cuya propiedad es altamente democratizada llegando a haber igual número de propietarios, generando 2,4 conductores por vehículo que son cabeza de familia, dando sustento a más de 2.000.000 de personas, sin contar los trabajos que genera en forma indirecta como talleres, montallantas, lavaderos de autos etc.

Por otro lado, existen actualmente las empresas de taxis tanto jurídicas como naturales, reglamentadas por el Decreto 172 de 2001, habilitándolas y permitiéndoles a las primeras para afiliar vehículos sin que sean de su propiedad y las de persona natural se crean bajo condiciones similares sin que tengan mucha relevancia dentro del negocio del transporte.

Se puede afirmar que cerca del 97% de los taxis están afiliados a una empresa de naturaleza jurídica, las cuales no pasan de 300 en todo el país. Estas empresas no tienen vehículos de su propiedad por lo tanto el objeto social para la cual fueron constituidas de acuerdo a las normas no se cumple (prestación de transporte público individual en vehículos tipo taxi) y se han convertido en empresas que prestan servicios múltiples a los propietarios conductores y vehículos que tienen afiliados, tales como trámites de tarjetas de operación, tarjetas de control, tomador de pólizas de Responsabilidad Civil en forma colectiva, servicios de ubicación, seguimiento y despacho de taxis utilizando redes de radiocomunicaciones, call center, agrupadoras de conductores para la seguridad social, talleres, estaciones de servicio, etc.

La Ley 336 de 1996 en su artículo 36 obliga a las empresas de transporte a vincular directamente a los conductores de los vehículos, situación que ninguna de las actuales empresas de taxis puede realizar por no tener el control o la operación directa de los automóviles, ya que no puede administrarlos por no tener rutas ni horarios.

Crear una empresa de taxis es supremamente fácil, las condiciones para la habilitación que es el título que recibe por parte de la autoridad competente en tránsito y transporte no motiva a los propietarios a obtener dicha habilitación, pues esta conlleva una serie de responsabilidades tanto civiles, administrativas, laborales y otras que hace preferir afiliarse para evadir dichas responsabilidades.

Por eso en este proyecto de ley se establecen derechos y obligaciones para los propietarios y conductores de los vehículos y se crean las Compañías Intermediarias de Taxis que son empresas de logística que facilitan la operación de los vehículos brindándoles todo tipo de bienes y servicios, que muchos de esos servicios son prestados hoy en día por las empresas de taxis.

No se pretende modificar las leyes de transporte sino dar claridad sobre el desempeño de los diferentes actores (empresarios, propietarios, conductores, vehículos y pasajeros) convirtiendo a los propietarios en la empresa de transporte para que sea la que recibe la habilitación, pudiendo ser una persona natural o jurídica, trámite que lo puede hacer en forma directa ante la autoridad de tránsito y transporte o a través de las Compañías Intermediarias de Taxis.

Las Compañías Intermediarias de Taxis se les crean un marco jurídico bajo unas condiciones administrativas, financieras y operativas para que sean responsables y facilitadoras en la intermediación entre los propietarios, conductores y vehículos afiliados ante la autoridad de tránsito y transporte en forma adecuada para que se cumpla con las normas y reglamentos. Podemos tomar como ejemplo lo que sucede en otros sectores de la economía colombiana que se han desarrollado organizadamente como lo son las CIAS (compañías de intermediación aduanera, los corredores y agente de seguros, los corredores de bolsa, las Empresas Promotoras de Salud EPS, el corretaje), entre muchos otros. Estos intermediarios por su conocimiento, dedicación y experiencia facilitan el desarrollo de muchas actividades mejorando la calidad de vida de los tomadores de estos bienes y servicios.

Las nuevas Compañías Intermediarias de Taxis para desarrollar sus actividades deben obtener un permiso por parte de las autoridades de tránsito y transporte al igual que los propietarios de los taxis deben obtener la habilitación, para cada una de estas dos formas de empresa se les fijan unas condiciones mínimas de capital inicial y en la medida que crezcan se deben capitalizar dependiendo del número de afiliados. Es importante que las Compañías Intermediarias de Taxis tengan buena solvencia económica, pues podemos mirar como ejemplo las entidades financieras que para su funcionamiento necesitan grandes capitales, lo que no permite crear compañías de garaje que desaparecen fácilmente dejando a muchos clientes abandonados; por esto es necesario crear una escala de acuerdo a la población de cada Distrito o Municipio. De la misma manera para las empresas de transporte individual de taxis se les fija un número mínimo de vehículos para poder obtener la habilitación.

Como lo hemos comentado las actuales empresas de transporte de taxis no cumplen con su objeto social en la nueva ley, se acaban las empresas afiliadoras de transporte y el título de habilitación se le concede al propietario del taxi bien sea como persona natural o como jurídica para que los derechos y obligaciones las tenga el que realiza el transporte y los servicios que se necesitan para desarrollar la actividad tales como los trámites, los seguros colectivos, las telecomunicaciones que por costos y procedimientos se les encomiendan a las Compañías Intermediarias de Taxis.

Estas compañías intermediarias al recibir el permiso deberán pagar por una sola vez un derecho de explotación como si se tratara de una concesión que el Estado le entrega para desarrollar los servicios con destino a los transportadores.

Otro de los problemas que hoy en día hay, es la sobreoferta de vehículos tipo taxi en todo el territorio nacional y no hay forma que permita disminuir la cantidad de taxis, en esta ley se fija una vida útil de cinco (5) años para el taxi, dando una tarjeta de operación por el mismo período quedando obligando el propietario a desintegrar el taxi sin que tengan derecho a reponerlo por otro. Los alcaldes determinarán previo estudio si aumentan o disminuyen la cantidad de taxis para su ciudad, pues se suprime el incremento y la reposición de los vehículos y quien desee matricular un nuevo taxi deberá reunir un mínimo de requisitos, que serán de público conocimiento fijados por la autoridad competente, sin llegar a la situación actual de quien posee un cupo cobra sumas exageradas por la cesión.

Los conductores que no son propietarios de vehículos al igual que los dueños de los taxis no tienen seguridad social, en la nueva ley queda establecido que es obligación del propietario del taxi afiliar al Sistema de Seguridad Social a sus conductores, aspecto que no sucede con el esquema actual.

Actualmente las multas por infracciones a las normas de transporte son inaplicables pues se las colocan a las empresas de transporte quienes no son dueñas de los taxis ni los conductores son sus empleados, por eso los propietarios y conductores aprovechan esta falla de la normatividad para cometer infracciones y no pagarlas, porque supuestamente las deben pagar las empresas de transportes, en el futuro como se dice, el que las hace las paga. Por esto se han establecido multas para los propietarios o empresas de transporte como para los conductores que están en la legislación actual y se crean las de las Compañías Intermediarias de Taxis.

En Bogotá encontramos las siguientes cifras suministradas por la Secretaría de la Movilidad, las que nos permitimos transcribir pues demuestran por sí solas la realidad de nuestra capital: "Circulan 52 mil taxis, entre tanto informes no oficiales aseguran que dicho número puede superar los 70 mil, situación que por sí sola denota una serie de irregularidades que deben ser corregidas. En 1993 la Administración Distrital congeló el Parque Automotor de Taxis en 36 mil 500 unidades. Hoy circulan más de 15 mil unidades adicionales que ingresaron pese a la restricción jurídica.

Más de 4.000 taxis ingresaron vía reposición de vehículos chatarrizados sin estar amparados por tarjeta de operación. Cerca de 9.000 más lo hicieron mediante la autorización para cambio de servicio público individual sin tener tarjeta de operación, a vehículos particulares, lo cual permitió la legalización de taxis para quienes se encontraban por fuera de los registros oficiales y fomentó un carrusel para el ingreso de nuevos vehículos.

Se evidenció la expedición de certificados de chatarrización generados por montallantas, comercializadoras de vehículos y autopartes y en general por personas jurídicas o naturales, sin que las autoridades de tránsito verificarán la destrucción del automotor, autorizando además el ingreso de nuevos vehículos con el agravante de la no cancelación de la licencia de tránsito del vehículo que salió del servicio.

En cuanto a los "registros oficiales", ha sido claro y siempre así lo han reconocido el SETT y la STT que cuando en el año 1998 el primero recibió las bases de datos de parte de la STT, estas contenían incongruencias, inclusive en el caso del MAETOP (Registro Maestro de Tarjetas de Operación), la relación de taxis entregada aparentemente no alcanzaba los 20 mil automotores.

A los matriculados en municipios vecinos que circulan con planillas en blanco, las cuales son diligenciadas sólo en caso de ser requeridas. Y a muchos más, que en forma ilegal, creen que ante la falta de autoridad pueden imponer su voluntad en la Capital de la República".

Entonces con este proyecto de ley garanticen la adecuada prestación del servicio y sobre todo, la seguridad de los colombianos, la cual, se ve amenazada por hechos delincuenciales que en la mayoría de los casos vincula a quienes operan ilegalmente. Recordemos que diariamente los taxis realizan más de cuatrocientos mil viajes y en algunas horas, especialmente de la noche, son el único medio de transporte disponible para los ciudadanos, quienes llegan a desembolsar en un año más de un billón y medio de pesos por concepto de tarifa y sin lugar a dudas, convierte a este sector en un motor de impulso para la productividad bogotana.

Luego en Bogotá de un total de 90.000 vehículos de servicio público matriculados, el 58% son taxis, es decir, alrededor de 52.141. El número de viajes que realizan estos vehículos cada día es de 343.000.

No obstante, a marzo de 2007, de los 52.141 taxis activos, sólo 48.548 tienen tarjeta de operación, es decir que 3.593 taxis circulan sin tarjeta de operación, a pesar de estar legalmente matriculados, de acuerdo con el Registro de Matrículas de Vehículos en Bogotá.

Estas cifras contrastan con los estimativos que incluyen a los taxis que circulan ilegalmente y que aumentan las anteriores cifras a 69.000 taxis. Se trata de 17 mil taxis piratas que movilizan a menos del 5% de los pasajeros y que ocupan el 32% de las vías, en detrimento del estado de la malla vial y de los índices de congestión y de contaminación ambiental.

Ahora, considerando variables como el número de vehículos y el factor de actividad mientras que en Bogotá el 29% del parque automotor son taxis, en ciudades como Sao Paulo Brasil es del 5%, en Santiago de Chile del 8% y Ciudad de México del 15% [1].

Adicionalmente, mientras que la proporción recomendada de taxis por cada 1000 habitantes está entre el 3 y el 5%, para un total de 35.000 taxis como máximo, que deberían circular en Bogotá.

En ese sentido, resulta paradójico que mientras en el mes de octubre de 1993 se congeló el parque automotor de los vehículos de servicio público individual en 37.000 taxis, por qué, solo considerando los vehículos que circulan con tarjeta de operación en la ciudad, la cifra de congelamiento es excedida en 11.548 vehículos, y en 15.141 si teniendo en cuenta los vehículos matriculados como servicio público individual, sin tarjeta de operación. No obstante, de acuerdo con la misma administración la sobreoferta de taxis, de acuerdo a la misma Administración Distrital, es de 17.000 vehículos [2].

Así mismo, resulta interesante analizar la siguiente tendencia: en el año 1999 ingresaron 2.408 vehículos, mientras que 1.884 salieron; en el año 2001, el número de taxis con registro activo alcanzó los 51.355 vehículos, de los cuales, sólo 46.957 tienen tarjeta de operación, es decir, 4.398, lo que contrasta con los 432 vehículos que en 1999 a pesar de estar activos no contaban con Tarjeta de Operación. Por último, en el año 2003 ingresaron 6.249 vehículos, mientras que 4.789 salieron.

Uno de los factores que explican el crecimiento del parque automotor de vehículos tipo taxi, tiene que ver con la incorrecta interpretación de las disposiciones jurídicas nacionales sobre el particular, por parte de la autoridad de tránsito distrital.

De acuerdo con el Decreto 493 de 1990, la autoridad de tránsito promoverá y estimulará la reposición de vehículo tipo taxi mediante el cambio de vehículo viejo por nuevo, sin que ello implique un aumento del número de vehículos de este tipo que circulan en la ciudad.

El ingreso de vehículos tipo taxi podrá ser por incremento o reposición. El incremento se da cuando la reposición implique un aumento de vehículos de esa modalidad que operan en la ciudad.

El Decreto 172 de 2001, a través del cual el Gobierno Nacional reglamentó el Servicio Público de transporte individual, establece en el artículo 22, sobre la permanencia en el servicio, que los vehículos de servicio público tipo taxi, deberán permanecer por un término no menor a 5 años, a partir de la expedición de la respectiva licencia de tránsito. Al cabo de este tiempo, su propietario podrá solicitar el cambio de servicio, el cual se tramitará conforme a las disposiciones vigentes sobre la materia y su reposición deberá efectuarse con un vehículo nuevo".

Por las anteriores razones, es nuestro deber como Congresistas presentar una solución legislativa que regule el **Servicio Público de Transporte Terrestre automotor Individual de Pasajeros en vehículos Tipo Taxi**.

De los señores Congresistas,

Carlos R. Ferro Solanilla,
Senador.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 10 del mes de abril del año 2008 se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 265, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Carlos Ferro Solanilla*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
Sección de Leyes

Bogotá, D.C., 10 de abril de 2008

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 265 de 2008 Senado, *por la cual se reglamentan las compañías Intermediarias de Taxis y se fijan requisitos para la habilitación de las Empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos tipo Taxi,* me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

1 [1] Cfr. Ibáñez, Martha, 2004. Evaluación y caracterización del parque automotor de transporte público individual y colectivo en Bogotá, D. C., y confrontación con la flota necesaria para satisfacer la demanda actual de viajes en este modo. Tesis especialización en transportes. Universidad Nacional de Colombia.

2 [2] Cfr. http://www.segobdis.gov.co/documentos/noticias/entrelineas_07_07_05.doc

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D.C., 10 de abril de 2008

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Nancy Patricia Gutiérrez Castañeda.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 69 DE 2007 SENADO

por la cual se dictan disposiciones tendientes a procurar la protección y defensa de los derechos y asistencia hospitalaria gratuita de las menores embarazadas y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C, abril 7 de 2008

Doctor

MILTON ARLEX RODRIGUEZ

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Informe de Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 069 de 2007 Senado.

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación que me fue hecha, presento el informe para primer debate al Proyecto de ley número 069 de 2007 Senado, *por la cual se dictan disposiciones tendientes a procurar la protección y defensa de los derechos y asistencia hospitalaria gratuita de las menores embarazadas y se dictan otras disposiciones*, para efectos de lo cual me permito hacer las siguientes consideraciones:

1. **Objeto y contenido de la iniciativa legislativa**

El proyecto de ley es de autoría del Senador Luis Fernando Duque García. Fue radicado ante la Secretaría General del honorable Senado de la República el día 15 de agosto de 2007, publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 394 de 2007 y su trámite corresponde a la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República en donde fue radicado el 17 de agosto de 2007.

El proyecto en mención busca proteger, promover y garantizar los derechos de las menores de 18 años en estado de embarazo de los estratos 0, 1, 2 y 3, así como orientar políticas, planes y programas por parte del Estado y la sociedad civil dirigidas al desarrollo integral de la menor de 18 años en estado de embarazo, contenidas en la Constitución Política.

En su contenido, esta iniciativa legislativa propone el desarrollo de los artículos 43 y 49 de la Constitución Nacional, a fin de proteger y defender los derechos de la menor embarazada, así como orientar políticas, planes y programas por parte del Estado, dirigidas a la asistencia durante el embarazo y el parto de la menor embarazada.

En cuanto al artículo 2º, propone la protección de los derechos de la menor embarazada, durante el embarazo y en el parto, de manera gratuita para los estratos 0, 1, 2 y 3, debido a que dicha población no cuenta con los recursos económicos necesarios para su atención.

El artículo 3º del proyecto, establece la obligatoriedad por parte del Estado, a través de sus entidades públicas, para la atención de manera gratuita a la menor embarazada durante el embarazo y el parto.

El artículo 4º, enuncia que de conformidad al artículo 13 constitucional y teniendo en cuenta la obligatoriedad que tiene el Estado, de brindar protección a la población que se encuentre en circunstancias de debilidad y vulnerabilidad manifiesta, existe la necesidad de crear planes, programas y acciones que promuevan condiciones de igualdad real y efectiva.

Por su parte, el artículo 5º, establece la responsabilidad en la planificación, coordinación, ejecución y seguimiento de las acciones que permitan un desarrollo integral de las menores embarazadas en cabeza del Ministerio de la Protección Social.

El artículo 7º, determina la obligación que tiene el Estado, la sociedad y la familia para generar acciones tendientes a involucrar a la menor embarazada, en el desarrollo económico y productivo de nuestro país, promoviendo la obtención de ingresos para la población en mención.

El artículo 8º del proyecto determina que el ICBF y las instituciones educativas deben desarrollar campañas que propendan por una cultura de la sexualidad responsable y el uso de preservativos para evitar enfermedades de trasmisión sexual.

2. **Marco jurídico del proyecto**

El proyecto de ley a que se refiere esta ponencia cumple con lo establecido en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, dado que se trata de una iniciativa congresional presentada individualmente por el Senador Luis Fernando Duque García, quien tiene la competencia para tal efecto.

3. **Antecedentes**

Con sentido de información descriptiva se anota que el día 15 de septiembre de 2007, fue radicado el Proyecto de ley número 060 de 2007, *por la cual se protege la maternidad, el parto digno y se dictan otras disposiciones*, de autoría del honorable Representante Luis Felipe Barrios y la honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos, cuyo objeto es asegurar el ejercicio de los derechos de la mujer embarazada, garantizándole una maternidad digna, humana y saludable mediante la buena calidad en la atención prenatal, parto, posparto y perinatal.

El Proyecto de ley número 060 de 2007, plantea la necesidad de desarrollar políticas, tendientes a garantizar la atención de la mujer en estado de embarazo, indistintamente de su situación socioeconómica, lo cual debe ser el pilar fundamental de la normatividad que desarrolle esta célula congresional.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de ley número 060 de 2007, se acerca a lo que debe ser una matriz a seguir y un documento soporte para el debate, en lo relacionado con la atención de la mujer embarazada en condiciones de universalidad, equidad y calidad, estructurado en 4 capítulos con los siguientes temas:

Capítulo 1: Objeto de la ley, ámbito de aplicación, principios, derechos y definiciones.

Capítulo 2: Obligaciones del Estado, del personal y los sistemas de salud y de la sociedad civil organizada.

Capítulo 3: Disposiciones especiales.

Capítulo 4: Vigencia y derogatorias.

Es de anotar, que el proyecto de ley en mención, se encuentra para primer debate de la Comisión Séptima del Senado de la República y recoge de manera general los planteamientos esbozados en el Proyecto de ley número 069 de 2007. Lo anterior, se determina por el objeto que desarrolla la iniciativa congresional, del honorable Senador Duque, puesto que se pretende dar desarrollo a los artículo 43 y 49 de la Constitución Política, para proteger a la mujer en estado de embarazo, situación que está contemplada en el artículo 166 de la Ley 100 de 1993, en lo concerniente a la atención materno infantil, dado que en el articulado se contempla que "el POS para las mujeres en estado de embarazo cubrirá los servicios de salud en el control prenatal, la atención del parto, el control del postparto y de la atención de las afecciones relacionadas

directamente con la lactancia", sin hacer la diferenciación específica de mujer menor de edad.

4. **Bloque de constitucionalidad**

Integran el bloque de constitucionalidad, entre otros, los Tratados del Derecho Internacional Humanitario, tales como los Convenios de Ginebra, los Protocolos I y II y ciertas normas del Pacto de San José de Costa Rica y las recomendaciones y convenios de la OIT, los cuales encuentran asidero en el artículo 93 de la Carta, según el cual "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíbe su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno".

Tal es la integralidad del bloque de const itucionalidad, que, habiéndose ratificado un tratado internacional en materia de derechos humanos, previa aprobación del Congreso de la República y siempre que el tratado se encuentre vigente en el ámbito internacional y nacional, los derechos asegurados en el tratado se incorporan en el ordenamiento jurídico interno, adquiriendo plena vigencia, validez y efectos jurídicos, no pudiendo ningún órgano del Estado desconocerlos y debiendo, todos ellos, respetarlos y promoverlos.

En todo caso, los Estados que los ratifican deben tener en cuenta dos asuntos fundamentales:

• El artículo 26 de la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados obliga a los Estados a cumplir las disposiciones de los acuerdos que concluyan, de buena fe (principio pacta sunt servanda) y el 27 prohíbe a las Partes invocar disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de sus obligaciones internacionales.

• Si bien los derechos no deben ser traducidos literalmente a leyes internas, ni en los Convenios se aconsejan procedimientos determinados para invocarlos en los sistemas domésticos, el Estado debe asegurarse de que la organización o la legislación locales prevean mecanismos efectivos de protección de los derechos consagrados en los instrumentos.

5. **Conclusión**

De conformidad con el artículo 157 de la Ley 5ª de 1992, la ponencia debe concluir con la propuesta de tramitar el proyecto o de archivarlo. De acuerdo con el análisis antes efectuado, la posibilidad de darle primer debate conduciría a realizar un doble trabajo, por parte de esta célula congresional, con relación al trámite de dos proyectos con similares características que buscan garantizar la atención de la mujer en estado de embarazo en todas sus fases.

6. **Proposición final**

En concordancia con lo antes escrito me permito proponer ante la Comisión Séptima del Senado de la República, archivar el Proyecto de ley número 069 de 2007 Senado, *por la cual se dictan disposiciones tendientes a procurar la protección y defensa de los derechos y asistencia hospitalaria gratuita de las menores embarazadas y se dictan otras disposiciones*.

Atentamente,

Luis Carlos Avellaneda Tarazona,

Senador Ponente.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de abril año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso*** de la República, el informe de ponencia para primer debate, en cinco (5) folios, al Proyecto de ley número 69 de 2007 Senado, *por la cual se dictan disposiciones tendientes a procurar la protección y defensa de los derechos y asistencia hospitalaria gratuita de las menores embarazadas y se dictan otras disposiciones*. Proyecto de ley de autoría del honorable Senador *Luis Fernando Duque García.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 182 DE 2007 SENADO

por la cual se garantizan los Derechos Laborales y Sociales de las Madres Comunitarias de Colombia.

Bogotá, D. C., 8 de abril de 2008

Honorable Senador:

MILTON ARLEX RODRIGUEZ SARMIENTO

Presidente Comisión Séptima

Senado de la República

Ciudad

Apreciado doctor:

En cumplimiento del encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, se procede a rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2007 Senado.

El proyecto de ley, por la cual se garantizan los Derechos Laborales y Sociales de las Madres Comunitarias de Colombia, busca la aprobación del Congreso de la República de Colombia para reconocer la existencia de una relación laboral como razón de la prestación de servicios de las Madres Comunitarias, las cuales actualmente se considera que prestan una labor solidaria y están desprovistas de los derechos laborales básicos que amparan a cualquier compatriota.

A fines de una estructuración clara y lógica de esta ponencia, consideramos importante enunciar la estructura del análisis realizado. Comenzaremos por enunciar los antecedentes y origen de la figura, para posteriormente pasar a hacer un estudio de la situación actual en Colombia y las razones que me llevan a considerar pertinente darle ponencia según su viabilidad constitucional y legal; financiación y sostenibilidad del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y el origen histórico y sociocultural de las "Madres Comunitarias". Un análisis juicioso de los factores anteriormente detallados nos llevan a considerar la **inconveniencia** de esta iniciativa legislativa, conforme a lo que se explicará a continuación.

1. **Fundamentos legales**

El presente proyecto, al tener como origen la iniciativa parlamentaria, no cumple, como se explicará más adelante, con lo dispuesto en el artículo 154, inciso 2° de la Constitución Política respecto al origen de las leyes, *"No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes... que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas..."*. Por lo demás, cumple con el requisito de unidad de materia establecido en el artículo 158 del texto constitucional.

2. **Objetivo del proyecto**

El objetivo principal de esta iniciativa parlamentaria es reconocer los Derechos Sociales y Laborales de las Madres Comunitarias por cuanto considera que están siendo discriminadas al no estar vinculadas mediante contrato de trabajo en el desempeño de sus funciones.

3. **El origen de la iniciativa**

Un primer aspecto que viene a colación es el tema del origen de la iniciativa con respecto a sus implicaciones presupuestales. Esto, toda vez que se trata aquí de una iniciativa del Congreso cuando debería ser iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política en concordancia con lo previsto en los numerales 7 y 11 del artículo 150 de la Constitución Política.

Según los cálculos preliminares hechos por la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez, el costo inicial de esta iniciativa, con el cálculo del salario mínimo legal vigente a 2007 y sin tener en cuenta los efectos retrospectivos que consagra el artículo 7° del proyecto de ley, es de **840.555.000.000** millones de pesos. (Ver cuadro).

CUADRO DE LIQUIDACION SALARIAL Y PRESTACIONAL				
CONCEPTO	**FACTOR**	**VALOR**	**TOTAL**	**TOTAL GENERAL**
SALARIO		433.700		
		50.800	484.500	**484.500**
APORTES				
PATRONALES	8.5%	36.865		
Aporte Salud	11.625%	50.418		
Aporte Pensión	0.522%	2.264		
ARP	9%	39.033	128.579	
Aportes Parafiscales				
Dotación vestido y calzado de labor	Tres (3) dotaciones/ año	60.000	180.000	**308.579**
P. SOCIALES				
Cesantías	8.33%	40.359		
Intereses a las C.	1%	404		
Vacaciones	4.17%	18.085		
Prima Servicios	8.33%	40.359		
	21.83%			
TOTAL PRESTACIONES			99.207	**99.207**
VALOR TOTAL MENSUAL		**892.286**	**892.286**	**892.286**
VALOR TOTAL ANUAL				**10.707.432**
TOTAL 78.502 MADRES COMUNITARIAS				***840.555.000.000***

Este valor se verá incrementado al actualizar los cálculos con base en el salario mínimo fijado por el Gobierno para el año 2008. Igualmente, podría elevarse exponencialmente este valor si se tiene en cuenta el alcance retrospectivo que tiene este proyecto de ley. Así pues, ante el gran impacto presupuestal que implica este proyecto, es claro que debe acatarse el mandato constitucional que consagra que su iniciativa debe ser exclusiva del Gobierno.

Al respecto, en Sentencia C-325 de 1997, la honorable Corte Constitucional dijo:

"*Del contenido normativo del proyecto de ley objetado, el Procurador entiende 'que su finalidad es la de modificar tanto la Ley de Apropiaciones como la de Inversiones Públicas', desconociendo el mandato constitucional de los artículos 150-3-15, 154, 341 y 346 de la Carta, y ordenando al Gobierno, sin su anuencia, incluir partidas en el Plan de Inversiones Públicas, en el Presupuesto de Rentas y en la Ley de Apropiaciones, a fin de adelantar obras en el municipio de Baranoa.* ***Por otra parte, tal decisión legislativa puede alterar el equilibrio macroeconómico, 'máxime en las actuales circunstancias de austeridad del gasto público'****."* (Negrillas y subrayado por fuera de texto).

Es para nosotros claro que una iniciativa legal con un costo económico inicial cercano a un billón de pesos, teniendo en cuenta el delicado equilibrio de las finanzas de la Nación, podría alterar y afectar gravemente el fisco nacional, viciando de inconstitucionalidad el proyecto de ley bajo análisis por no provenir del Gobierno Nacional, único autorizado por mandato Constitucional *(artículo 154, inciso 2º Constitución Política)* para presentar iniciativas legislativas que impliquen disposiciones que puedan afectar el "Equilibrio Macroeconómico" mediante la disposición de presupuesto o conlleven a traslados presupuestales, como es el caso bajo estudio.

4. Origen y evolución de la figura

Según Concepto número 00327 de enero 25 de 2008 emitido por el ICBF respecto al Proyecto de ley número 182 de 2007:

"Los Hogares Comunitarios de Bienestar se crean como una estrategia integral y masiva de complementación alimentaria, control nutricional, protección y desarrollo individual y social de los niños y niñas, y con el propósito de generar empleo vinculando a la mujer a los procesos productivos del país para derrotar la pobreza.

Después de diferentes experiencias, las modalidades y jornadas de atención se adecuaron a las condiciones del clima, a los hábitos de crianza y alimentarios, a la disponibilidad de alimento de cada región y a las necesidades de los niños y niñas".

De la investigación realizada, se ha encontrado que el origen prístino de esta figura se remonta al año de 1972 con la creación en el país de 100 Centros Comunitarios para la Infancia (CCI), que daban protección y cubrían las necesidades básicas no satisfechas (educación y promoción) de los niños menores de 7 años con la participación activa de la comunidad. Ya en el año 1974, válidos de esta experiencia inicial, se expide la Ley 27 de 1974, se crean los Centros de Atención al Preescolar, CAIP (hoy denominados Hogares Comunitarios), los cuales se financiaban con el 2% del valor de las nóminas mensuales de las entidades tanto públicas como privadas.

Sin embargo, en al año de 1977, al observarse que el programa no respondía a las necesidades de la población, escasa cobertura y la presión de los empresarios por sus elevados costos, se cuestionó el modelo del CAIP. Ante este panorama negativo, con el apoyo de Unicef y valiéndose de la experiencia acumulada, se creó una modalidad de atención al menor con la participación activa de los padres de familia que fue denominada como "Casas Vecinales".

Para reafirmar su carácter de proyecto comunitario, en el año 1982 se expide la Resolución 1822, que establece que los hogares infantiles debían ser administrados por los padres y los vecinos, a la vez que se les reconoció su papel educativo. Lo anterior, con base en el principio constitucional, actualmente consagrado en el **artículo 44 de la Constitución Política**, que reza, entre otras cosas, que "*…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…*".

El impacto de esta experiencia que involucró a los padres en la educación de sus hijos llevó a un replanteamiento sobre la gran problemática social en materia de infancia que atravesaba el país. Según el censo nacional de población realizado en 1985, de los 4.819.974 niños menores de 7 años existentes, el ICBF con sus programas de protección integral solo alcanzaba a cobijar a menos del 7% de la población infantil.

Una vez determinada la población objetivo del programa, compuesta por preescolares en alto riesgo de abandono o desnutrición (2.009.928 menores), se buscó la forma de ampliar la cobertura de estos programas. Como resultado, se expidió la Ley 89 de 1988, mediante la cual se incrementó en un 1% (del 2% al 3%) los ingresos derivados por pago mensual de nómina del sector público y privado, aumentó con destinación exclusiva para el Programa de Hogares Comunitarios. Así, la **Ley 89 de 1988,** en su **artículo 1°, parágrafo 2°** consagra: "*El incremento de los recursos que establece esta ley se dedicará exclusivamente a dar continuidad, desarrollo y cobertura a los Hogares Comunitarios de Bienestar de las poblaciones infantiles más vulnerables del país. Se entiende por Hogares Comunitarios de Bienestar, aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país".*

Retomando el Concepto previamente citado del ICBF, "*Superada la influencia del asistencialismo y paternalismo propios de la concepción caritativa hacia los más pobres, el ICBF comenzó a liderar una política y una cultura en favor de la niñez que reconocía las diferencias y la diversidad de la población en la realización de acciones para lograr su desarrollo armónico e integral. Por ello, la normatividad del programa se dirigió a fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación de sus hijos, con su trabajo solidario y el de la comunidad en general, de ahí que establece, que su funcionamiento y desarrollo sea ejecutado directamente por los padres de familia y la comunidad.".*

En este orden de ideas, el ICBF ha establecido una delimitación tanto conceptual como funcional del carácter de los participantes en la estrategia de Hogares Comunitarios, lo cual ha sido reconocido como argumento válido en las sentencias referidas, corroborando que al margen del concepto estricto del contrato de trabajo, existe la "primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales". En conclusión, se deduce que la primacía de la realidad muestra que tratándose de una labor social desempeñada por las Madres Comunitarias, esta no se configura como una relación estricta de carácter laboral, pues hace parte de las funciones sociales de protección para la conservación y reproducción del orden social que garantiza la seguridad de sus miembros, especialmente de aquellos que se encuentran en situación de dependencia e indefensión como son los niños y niñas.

4.1 **El problema en cuestión: Madre Comunitaria ¿relación laboral o trabajo solidario?**

No fue sino hasta el año de 1995, con la expedición del **Decreto Reglamentario 1340,** que se regula la figura de las Madres Comunitarias como parte inescindible del concepto de hogar comunitario y persona a cargo del mismo:

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

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

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

De lo anterior, puede colegirse que fue y ha sido claro desde un inicio el hecho de que la labor de las Madres Comunitarias está basada en el principio de solidaridad como ente rector consagrado en la Constitución Política, complementando así el gran esfuerzo que hace el Estado en pro de los menores pertenecientes a los estratos menos favorecidos. Quedó así excluida por mandato legal la posibilidad de que una labor social, solidaria y altruista configure una relación laboral entre el Gobierno, representado por el ICBF, y las mujeres vinculadas al Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.

Constitucionalmente hablando, la Ley 89 de 1988 fue concebida bajo un marco axiológico diferente al que rige actualmente con la Constitución Política de 1991. En 1988 estaba en pleno vigor la Constitución Política de 1886, la cual no contaba con las garantías y derechos de carácter social, político y económico que reconoce la Carta Política actual.

En Sentencia ***C-571 de 2004***, la honorable Corte Constitucional, con Ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil sostuvo que:

"*… De acuerdo con lo establecido por esta Corporación en abundante y reiterada jurisprudencia, para efectos de analizar la vigencia de la regulación preconstitucional, es decir, de la normatividad que hacía parte del ordenamiento jurídico imperante al momento de la expedición de la actual Carta Política, es imprescindible tener en cuenta dos postulados básicos, a saber: (i) la regla del efecto general e inmediato de la Constitución de 1991, y (ii) la regla de la presunción de subsistencia de la legislación preexistente.*

Conforme a la primera regla, se entiende que la Constitución de 1991 se aplica con efecto inmediato y hacia el futuro, no solo a los hechos que tengan ocurrencia desde el momento de su promulgación, sino también a las situaciones jurídicas que estuvieren en tránsito de ejecución y que no se hubieren consolidado o concretado bajo la vigencia de la Constitución Centenaria de 1886. Dicho en otras palabras, de acuerdo con la aludida tesis, la actual normatividad constitucional extiende sus efectos, tanto a los hechos ocurridos durante el vigor de la misma, como a los iniciados bajo el imperio del Estatuto anterior pero afianzados con posterioridad a su derogatoria.

Respecto a la segunda regla, la referida a la vigencia de la legislación preexistente, ha dicho esta Corte que en ella se satisfacen de manera distinta el principio de seguridad jurídica y certidumbre, ya que el criterio constitucional dominante es el que reconoce que la derogatoria expresa de la Constitución de 1886 por el artículo 380 de la actual Carta Política, no conlleva una eliminación en bloque del ordenamiento jurídico anterior. Para este Tribunal, en la medida que el nuevo Estatuto Superior no consagró una cláusula general o especial de derogatoria de la normatividad preconstitucional, lo que hace su normatividad es producir un efecto retrospectivo sobre la legalidad preexistente, que implica proyectarle en forma automática todos sus mandatos superiores, de modo que aquella sólo está condenada a desaparecer cuando sus normas no armonicen con las nuevas reglas constitucionales o cuando hayan sido modificadas o sustituidas por estas últimas …".

Es inevitable entonces formularse los siguientes interrogantes: *¿Es acorde a la Constitución Política de 1991 la Ley 89 de 1988? ¿Constituye la labor que realizan las Madres Comunitarias una relación laboral con el ICBF?*

4.2 **Posición de la Jurisprudencia**

Haciendo un análisis de la jurisprudencia existente en torno a Madres Comunitarias en materia constitucional, laboral y administrativa, se encuentra una línea jurisprudencial clara, reiterada y enfática en sostener que no constituye la labor de las Madres Comunitarias una relación laboral ni con el ICBF ni con las Asociaciones de Padres de Familia u otras entidades encargadas de administrar el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y que dicha situación no vulnera o pone en peligro sus derechos fundamentales. Situación que, de antemano, desvirtúa la base sobre la que se fundamenta la iniciativa legislativa de reconocer que la labor de las Madres Comunitarias configura una relación laboral bajo el argumento de que hay un estado inconstitucional de las cosas en torno a la situación de un grupo social desprotegido.

Respecto a los elementos necesarios para la configuración de un contrato de trabajo, en Sentencia ***C-560 de 1996***, la honorable Corte Constitucional reseñó:

"*En efecto:* ***el contrato de trabajo supone la existencia de una relación jurídica en la cual concurren tres elementos esenciales****: la actividad personal del trabajador en favor del empleador, es decir, realizada por sí mismo y sin el concurso o la ayuda de otros, la continuada subordinación o dependencia del trabajador respecto del empleador, durante todo el tiempo de su duración y un salario como retribución del servicio". (Subrayado y negrillas por fuera de texto).*

Señala la autora del ***Proyecto de ley número 182 de 2007***, la honorable Senadora Gloria Inés Ramírez:

"*No, obstante, la realidad demuestra que existe una relación laboral en sentido estricto, entre estas personas de la comunidad y las entidades públicas que regentan este programa social, como lo es, el ICBF y el DABS del Distrito Capital, dado que en la relación laboral que se estructura, concurren los elementos primordiales de una relación de trabajo formal, tal como está previsto por el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, esto es, una prestación personal del servicio, una continuada subordinación o dependencia y una remuneración que la Ley 89 de 1988, define como "beca".*

Así, en los Hogares Comunitarios y en las Casas Vecinales de las barriadas pobres, mientras unas mujeres rebuscan la supervivencia, otras en su propio domicilio, asumen la responsabilidad de ***"madres sustitutas"****, de educadoras, sanadoras y socializadoras de 12 o 14 infantes entre 0 y 6 años de edad, a través de la prestación de un "servicio social voluntario y solidario", a cambio del reconocimiento de una bonificación o beca que no alcanza el 50% del salario mínimo legal vigente y la entrega, generalmente en comodato, de algunos elementos indispensables para el desarrollo del programa, como el menaje de cocina, la dotación de mercado para los fines nutricionales, apoyos didácticos y el otorgamiento de subsidios para las mejoras locativas de la vivienda, que es un requisito técnico indispensable en el proceso de selección de estas trabajadoras.*

De esta forma, la vinculación de las Madres Comunitarias y Jardineras al Programa de Hogares de Bienestar, no tiene un marco legal o laboral específico que la regule y, por el contrario, lo que existe es una serie de normas subalternas que buscan el funcionamiento eficaz del programa, pero que a toda costa soslayan los derechos laborales y sociales de estas mujeres, que por razón de la pobreza extrema en que viven, se allanan a cumplir no solo con unos requisitos de selección, entre los que cuenta la edad, la situación de pobreza, el ser propietaria de una vivienda; sino también al cumplimiento de un horario de trabajo que supera la jornada legal obligatoria, porque la atención personal de los infantes requiere de 8 a 12 horas de trabajo diario y continuo; al sometimiento de la vigilancia y control permanente del servicio por parte del ICBF y de la organización contratista, a la aplicación de sanciones disciplinarias sin las garantías de un debido proceso, o a la concurrencia obligatoria a procesos de capacitación y actualización como cualquier trabajador".

Atendiendo a este planteamiento, nos encontramos ante una aparente contradicción entre la Ley 89 de 1988, que sostiene que la labor de las Madres Comunitarias es una labor meramente social con carácter solidario y la teoría jurídica según la cual, acorde a lo que argumenta la autora de la iniciativa legislativa, podría configurar una relación laboral.

Pero, ¿qué han dicho los Altos Tribunales respecto a este asunto? la honorable Corte Constitucional en su jurisprudencia derivada de las acciones de Tutela, ha reiterado que no existe una relación laboral entre las Madres Comunitarias y el ICBF o las Asociaciones de Padres de Familia. Las entidades encargadas de manejar el Programa de Hogares Comunitarios, tienen un Contrato Civil de Aporte con el ICBF. En ***Sentencia SU-224-98***, dicha Corporación sostuvo que:

"*Cabe precisar, en primer término, que en la Sentencia T-269 de 1995, de esta Corporación, se determinó que el vínculo existente entre el ICBF y la Asociación de Padres de Familia y otras entidades encargadas de manejar el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, es de naturaleza contractual, de origen civil, al expresar lo siguiente:*

"Para la Sala, el vínculo que unió a la señora Gómez de Soto [madre comunitaria] con la Asociación de Padres de Familia Hogares Comunitarios de Bienestar del Sector La Fuente, municipio de Tunja, departamento de Boyacá, era de naturaleza contractual. En esto concuerda con el criterio que adoptó el ad quem en la sentencia objeto de revisión, porque para este, tal nexo, sin ser laboral, sí supuso una vinculación voluntaria, una colaboración humanitaria y ciudadana.

Sin duda, alrededor de la relación surgida entre ambas partes –una entidad sin ánimo de lucro, de beneficio social, vinculada al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y un particular que nunca ostentó la calidad de empleado–, se puede decir que fue de orden civil; bilateral, en la medida en que los contratantes se obligaron recíprocamente: la madre, a la satisfacción del interés de su contraparte, o sea, la adecuada prestación de una serie de servicios a los niños usuarios y a sus padres, y la asociación, al apoyo debido y al pago de la beca suministrada por el ICBF; consensual, puesto que no requirió de ninguna solemnidad; onerosa, porque daba derecho a la madre comunitaria para percibir parcialmente parte de la beca mencionada.

Establecido que el nexo era contractual, la Sala piensa que la clausura del hogar no fue sino una simple consecuencia de su terminación. Y, en este sentido, considera que la decisión de la junta directiva no fue una medida disciplinaria, sino la aplicación de una facultad otorgada por el ordenamiento.". (Subraya fuera del texto).

Como es sabido, para que exista una vinculación contractual de carácter laboral se requiere la prestación personal del servicio por parte del trabajador, la subordinación y el salario, este último como retribución del servicio; y si se trata de un empleado vinculado a través de una relación legal y reglamentaria, el respectivo nombramiento de la autoridad oficial nominadora, con la prestación personal del servicio con posterioridad a la posesión, unido a la subordinación y el respectivo salario, cuyos presupuestos no aparecen configurados en el asunto sub examine.

Por el contrario, como se expresa en la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Civil Municipal de Quibdó:

*"Al efecto el artículo 4° del Decreto 1340 de agosto 10 de 1995, decreto por el cual se dictan disposiciones sobre el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, señala que '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 trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y de 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 participan'".*

"De lo anterior es claro concluir que no existe una relación laboral entre el ICBF, la junta mencionada y la accionante, a un cuando esta última sienta que se le ha violado vulnerado (sic) su derecho al trabajo.

"Entre el ICBF y la Junta de Asociación de Usuaria existe una relación contractual a través de un contrato de APORTE, celebrado entre la regional

del ICBF y la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar. En el que en términos generales establece que el primero se compromete a aportar unos recursos de la entidad estatal y el segundo a utilizar dichos recursos en la ejecución del Programa de Hogares Comunitarios, a través de la nutrición.

"Queda excluido pues de este fallo el amparo al derecho ***al trabajo*** *artículo 23 de la Constitución Nacional, por no existir relación laboral alguna entre la accionante y los querellados".*

Queda claro así cómo el Supremo Tribunal Constitucional rechaza, previo análisis de las normas Constitucionales, Laborales y aquellas que regulan lo relativo a Madres Comunitarias, la existencia de un vínculo laboral.

Postura similar podemos encontrar en el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo; el honorable Consejo de Estado, en providencia del 15 de julio de dos mil cuatro, proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, con ponencia del Consejero Jesús María Lemos Bustamante, dentro del Expediente 11001-03-25-000-117-00, sostuvo que:

"...las Madres Comunitarias se encuentran vinculadas y participan en el Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, mediante su trabajo solidario y constituye contribución voluntaria, así como las demás personas y organismos de la comunidad, que participa en él, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y 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 participan. La responsabilidad de la administración y funcionamiento del programa es de las familias de los niños y niñas beneficiarios, quienes se constituyen en Asociaciones de Padres. Una vez tramitada su personería jurídica ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, celebran contrato de aporte con la Institución, que los habilita para administrar los recursos asignados por el Gobierno Nacional.

El programa funciona en las casas de las Madres Comunitarias, o en espacio comunitario, en dos modalidades: Hogares Comunitarios 0-7 años y Hogares Fami (familia, mujer, infancia). Desde su creación (Ley 89 de 1988) el Programa de Hogares de Bienestar desarrollado por la madres y padres comunitarios, que contribuyen voluntariamente como miembros de la comunidad en la atención de las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual, social de los niños de estratos sociales pobres, no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo. En estas condiciones las Madres Comunitarias por la labor social voluntaria que desarrollan no pueden tener la connotación de trabajadoras independientes..." (*Subrayado fuera de texto).*

Por lo anterior, tenemos que la iniciativa que busca el reconocimiento de la existencia de una relación laboral entre las Madres Comunitarias y el ICBF o las Asociaciones de Padres de Familia u otras entidades que participan en el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar no es nueva y, por el contrario, ha sido presentada y rechazada en forma en reiteradas ocasiones tanto por el Gobierno, como por la Corte Constitucional, supremo guardián de nuestra Carta Política, y por el Consejo de Estado, máximo tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Convergen así en un mismo argumento, tres posiciones que pertenecen a instituciones diferentes y que de manera unánime conceptúan que: no existe relación laboral entre quienes fungen como "Madres Comunitarias" y quienes administran el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y que dicha postura no afecta en forma alguna los derechos fundamentales de las Madres Comunitarias, razón por la cual no puede alegarse la existencia de un "estado de cosas inconstitucional". Esta concordancia de criterios basta, en nuestra opinión, para finiquitar la discusión respecto al supuesto vínculo laboral de las Madres Comunitarias.

5. **Autonomía del Ejecutivo para contratar**

Otro punto que llama la atención respecto al proyecto de ley, radica en su artículo 2º que dice: *"El servicio público de Hogares Comunitarios y Hogares FAMI en todas sus modalidades, será prestado por las personas jurídicas que se constituyan para tal efecto y 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"* (subrayado y negrillas fuera de texto).

Debe recordarse que por mandato constitucional, en nuestro país ahí está consagrada la separación de poderes. Si bien debe existir una colaboración activa entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, no debe confundirse dicha colaboración con injerencia o intervención indebida en las competencias o esferas decisorias de estos.

Vemos en el artículo en cuestión cómo se obliga al Gobierno a contratar bajo la modalidad del "contrato de aporte", coartando así la libertad del ejecutivo de elegir el que considere el modo contractual más eficaz según la mayor conveniencia económica.

Al respecto, la honorable Corte Constitucional en la Sentencia **C-581 de 1997**, Magistrado Ponente, doctor Vladimiro Naranjo Mesa, al declarar fundadas unas objeciones formuladas por el Gobierno Nacional, expresó:

"*Finalmente, esta Corporación señala que, en relación con la autorización que el artículo 3° del proyecto concede al Ejecutivo para celebrar los contratos que sean necesarios para la ejecución plena de lo que se dispone en el referido proyecto, si bien dicha autorización está dentro de la órbita de sus competencias al tenor de lo dispuesto por el numeral 9 del artículo 150 de la Constitución, carece de facultades para otorgarla sin la previa solicitud que le formule en tal sentido el Gobierno Nacional. Es esta la conclusión que se desprende de la lectura armónica de la norma citada y el artículo 154 Superior...*".

(...)

"*Esta limitación, la iniciativa gubernamental para las leyes que autorizan la celebración de contratos, encuentra su fundamento en el clásico principio de separación de funciones, toda vez que la celebración de contratos es actividad típicamente ejecutiva, es arbitrio clarísimo para llevar a cabo la actividad propia de la administración, de ahí que deba salvaguardarse cierto ámbito de autonomía al Gobierno en la realización de las competencias que le son más propias*". (Subrayado y negrillas fuera de texto).

Así, no puede ser bien visto el hecho que se quiera coartar por parte del Congreso la libertad del gobierno en asuntos que son de su única y exclusiva competencia, como lo es la libertad contractual que, como dice la Corte Constitucional, es una "***actividad típicamente ejecutiva".***

Entonces, **se ha optado por solicitar el archivo** del proyecto con base en las siguientes razones de fondo:

a) Dando cumplimiento al artículo 154, inciso 2º de la Constitución Política, **este proyecto de ley es inconstitucional** por no haberse obtenido, previa consulta, aprobación del Ministerio de Hacienda para iniciar su trámite. Por ser un proyecto de ley con claras implicaciones al Presupuesto General de la Nación y para el Presupuesto del ICBF, la Constitución ordena que deben ser iniciativa del Gobierno o tener su visto bueno para el trámite legislativo;

b) En discusiones realizadas con el ICBF, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de la Protección Social sobre la situación actual de las "Madres Comunitarias", se llegó a la conclusión que, contrario a lo que se afirma por la autora del proyecto, honorable Senadora Gloria Inés Ramírez, no se observa que se encuentren en un estado de desprotección.

Si bien no reciben un salario mínimo, cuentan con toda una serie de prerrogativas y beneficios legales", que implican un complemento a la "bonificación" que reciben, lo cual genera bienestar y ahorro para ellas con una clara implicación de carga presupuestal para el Estado.

6. **Beneficios adicionales con los que se protege a las Madres Comunitarias**

Según informe rendido por el Ministerio de Hacienda el día 30 de enero de 2008, las Madres Comunitarias, como reconocimiento y apoyo a la labor solidaria que desarrollan, adicional a la bonificación que reciben, se ven beneficiadas por algunos beneficios que la ley les otorga. Como principales muestras, podemos encontrar las siguientes (Ver cuadro anexo):

• **Ley 509 de 1999, modificada por la Ley 1023 de 2006:** mediante esta ley y su respectiva reforma, se incorpora a las Madres Comunitarias y a su núcleo familiar al Sistema General de Seguridad Social en Salud (Régimen Contributivo) y se dictan otras disposiciones que constituyen un régimen especial, altamente favorable. Entre las características:

– La base de cotización para la liquidación de aportes con destino a la seguridad social por parte de las Madres Comunitarias, así como las prestaciones económicas se hace teniendo en cuenta las sumas que efectivamente reciben por concepto de bonificación.

– Las Madres Comunitarias cotizan mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud un valor equivalente a tan sólo el cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación por parte del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Esto, teniendo en cuenta que un trabajador "ordinario", hace un aporte del 12.5%.

– El Fondo de Solidaridad Pensional subsidia los aportes al Régimen General de Pensiones de las Madres Comunitarias, cualquiera sea su edad y siempre que tengan por lo menos un (1) año de servicio como tales.

– El monto del subsidio es equivalente al ochenta por ciento (80%) del total de la cotización para pensión y su duración se extenderá por el término en que la Madre Comunitaria ejerza dicha actividad.

– El Sistema General de Seguridad Social en Salud, con cargo a la subcuenta de solidaridad, reconoce a las EPS escogidas por las beneficiarias, los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación del Régimen Contributivo, transfiriendo los recursos necesarios a la subcuenta de compensación en los valores correspondientes a las Unidades de Pago por Capitación subsidiada.

• Ley 1023 de 2006: Las tasas de compensación que las Madres Comunitarias cobran a los padres usuarios son de su propiedad exclusiva.

Para fines de establecer que es una "cuota de compensación", es importante tener en cuenta que las Madres Comunitarias, además de la bonificación otorgada por el ICBF, perciben ingresos mensuales correspondientes a una cuota de compensación, cancelada por cada padre de familia o responsable de cada niño, equivalente al 57.7% del salario mínimo legal diario vigente para hogares de niños de 0 a 7 años y del 45.5% para hogares FAMI, según lo establecido en el Acuerdo número 018 de 11 de julio de 2000.

• Ley 1151 de 2007: que contiene el Plan Nacional de Desarrollo**,** trae otro beneficio consagrados para las Madres Comunitarias; en su ***artículo 104*** establece: "*Tarifas para Hogares Comunitarios. Para efecto del cálculo de las tarifas de acueducto, alcantarillado y aseo, los inmuebles de uso residencial donde funcionan los Hogares Comunitarios de Bienestar y sustitutos serán considerados estrato (1) uno. El Gobierno Nacional reglamentará la aplicación de este artículo*". Esta ley, reglamentada mediante el Decreto 3590 de 2007 es un apoyo importante a la economía de las Madres Comunitarias toda vez que dicho estrato goza de considerables subsidios por parte del Gobierno.

• Proyecto de ley número 100 de 2006 Senado: en la actualidad, mediante el Proyecto de ley número 110 de 2006 Senado, 254 de 2005 Cámara, próximo a ser promulgado como ley de la República, se lograron dos importantes conquistas que contribuyen a mejorar sustancialmente la calidad de vida y la seguridad social de las Madres Comunitarias.

– **Aumento en la bonificación:** su valor se aumenta al 70% del salario mínimo legal mensual vigente. A la fecha de radicación de esta ponencia en la Comisión Séptima, todavía no ha entrado a regir esta disposición toda vez que la ley está para sanción presidencial; sin embargo, debe tenerse en cuenta el aumento de la bonificación tiene efecto retroactivo y rige a partir de enero de 2008, razón por la cual las Madres Comunitarias no serán afectadas por la demora en su implementación.

– **Pensión:** el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones, cualquiera sea su edad y tiempo de servicios.

• Exenciones tributarias: mediante el artículo 1º de la Ley 1111 de 2006, se estableció que no son contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, las asociaciones de hogares comunitarios que cuenten con autorización del ICBF.

• Estímulos al ahorro para vivienda: Mediante el Decreto 1422 de 2007, "por el cual se concede un estímulo a las Madres Comunitarias del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar" se definió ampliar en un 8% la bonificación que recibían las Madres Comunitarias en el país y, un 2% adicional condicionado a estimular el ahorro para vivienda. Ese 2% es consignado por el ICBF al Fondo Nacional de Ahorro, en cuentas a nombre de cada madre para que, transcurrido el año y previo cumplimiento de los demás requisitos que se exigieren, la madre tenga la posibilidad de aspirar a un crédito de mejoramiento o compra a través del programa de "Banca de las Oportunidades". Actualmente hay 56.000 Madres Comunitarias vinculadas al programa.

• Capacitación: El ICBF, realizó una alianza con el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de que 7.000 Madres Comunitarias tengan acceso a programas de alfabetización. En consecuencia, el ICBF en alianza con el Sena brinda capacitación a las Madres Comunitarias en manipulación de alimentos, buenas prácticas higiénicas y contabilidad. Así mismo, con las Cajas de Compensación, las instruye en cooperativismo y sistemas y, a través de convenio con la Sociedad Colombiana de Pediatría se forman en pautas de crianza, líneas pedagógicas y derecho a la ternura.

• Afiliación a Cajas de Compensación: a partir del 1º de enero de 2008, las Madres Comunitarias de todo el país serán vinculadas a las Cajas de Compensación Familiar, según compromiso adquirido por el señor Presidente de la República, doctor Álvaro Uribe Vélez. Esta disposición todavía no ha entrado en vigor por razones de carácter presupuestal, pero según el ICBF, se está trabajando arduamente en la consecución de los recursos.

7. **La posición del ICBF**

Según el **Concepto 327 del 25 de enero de 2008**, emitido por el ICBF:

"*Con fundamento en el marco jurídico referido, para expresarlo en los términos utilizados por uno de los decretos reglamentarios de la Ley 89 de 1984, 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.*

Así las cosas, es claro que según la génesis y el marco constitucional y legal del Programa Hogares Comunitarios y por antonomasia de las Madres Comunitarias, Complementario a la labor que de tiempo atrás ya venía ejerciendo el Estado, solo puede obedecer al concepto de responsabilidades compartidas entre el Estado, la sociedad y la familia, donde cada uno aporta lo suyo, en el caso de las madres, su trabajo solidario.

Por tanto, desconocer la naturaleza del aporte que hacen las Madres Comunitarias con su trabajo solidario a favor de los suyos y su propia comunidad, no solo conllevaría la transformación del programa, sino que afectaría seriamente la sostenibilidad del mismo ya que dentro de la estructura de costos se estaría priorizando el reconocimiento de un sólo componente y por esa vía se colocaría en riesgo la financiación de los demás, lo que en últimas redundaría en perjuicio del interés superior de los niños y niñas a quienes insistimos, el Estado, la sociedad y la familia están llamados a proteger.

Por lo anterior se concluye que el objetivo del proyecto es ponerle fin al esquema solidario existente en la actualidad y sustituirlo por el de beneficencia, este último claramente inconveniente pues el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar se prestaría a expensas exclusivas del Estado por conducto del ICBF y con cargo a un recurso parafiscaI concebido fundamentalmente para brindar bienestar a favor de los niños y niñas vulnerables del país con un costo aproximado de 870.000 millones de pesos.

En cuanto a las razones de inconstitucionalidad, además de las constitucionales que se desprenden de lo hasta aquí mencionado, las observaciones se relacionan con el origen de la iniciativa en el sentido de corresponder al Congreso o por el contrario ser iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política en concordancia con lo previsto en los numerales 7 y 11 del artículo 150 de la Constitución Política.

En consecuencia, resulta inconveniente e inconstitucional desde el punto de vista de las responsabilidades inherentes a los llamados a contribuir en la garantía de los derechos de nuestros niños y niñas, tramitar un proyecto como el propuesto pues no consulta el ordenamiento constitucional y tampoco el

espíritu del programa, y pone en riesgo financiero la continuidad y permanencia del mismo con la consecuente afectación para los niño y niñas llamados a ser nuestro objetivo primordial de garantía y protección".

Es clara la oposición del ICBF a esta iniciativa Legislativa al considerar que atenta contra la concepción misma de los Hogares Comunitarios de Bienestar al querer convertir en trabajadores a quienes prestan una labor social y solidaria; iniciativa que, por sus graves implicaciones presupuestales, implicaría un recorte a otros programas sociales de vital importancia y, por último, pero no menos importante, porque comparten el argumento citado respecto a que esta es una iniciativa que debe provenir del Gobierno, según lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política.

8. **Consideraciones finales**

Ha sido reiterada la iniciativa de querer convertir a las Madres Comunitarias en trabajadoras vinculadas por relación laboral, argumentando que su extrema situación de desprotección, conlleva una violación a los tratados internacionales suscritos y ratificados por Colombia en materia de trato a la mujer y su no discriminación laboral. Después del estudio realizado, queda claro que no se trata aquí de un caso de discriminación sino que, por el contrario, nos encontramos ante un modelo de corresponsabilidad social que busca la participación de la comunidad en la crianza y desarrollo de los menores, mediante el aporte de su trabajo solidario, el cual es obviamente apoyado y estimulado por el Estado, buscando garantizar que dicho modelo resulte eficaz en la protección y bienestar de los niños y niñas.

Así pues, no es la labor de las Madres Comunitarias un "trabajo" ordinario que busque una remuneración ordinaria, sino un aporte voluntario con carácter solidario a la misión del Estado de velar por el desarrollo de la infancia; tarea que, según el artículo 44 de nuestra Carta Política, corresponde en forma conjunta a la sociedad y al Estado.

Tanto la Corte Constitucional, como el Consejo de Estado y el Gobierno han concordado en que a las Madres Comunitarias no se les vulneran sus derechos constitucionales fundamentales por el hecho de no vincularlas mediante un contrato de trabajo, toda vez que el origen de la figura es opuesto, como se ha insistido, al de una relación laboral ordinaria y se sustenta en una obligación mancumanada entre el Estado y la sociedad para velar por una finalidad superior como lo es, en efecto, nuestra infancia.

Lo anterior, sumado al análisis de todos los estímulos que da el Estado a las Madres Comunitarias como apoyo a su altruismo y solidaridad, muestran que dicho grupo no es discriminado y mucho menos es vulnerado. Por el contrario, reciben todo el apoyo que el Gobierno puede brindarles en aras de mejorar sus condiciones y elevar su calidad de vida y a través de ello, combatir la pobreza y aportarle a la construcción de entornos sociales favorables a la formación y desarrollo integral de nuestra niñez.

Proposición número … de 2008

En atención a las anteriores consideraciones proponemos **archivar** el Proyecto de ley número 182 de 2007, *por la cual se garantizan los Derechos Laborales y Sociales de las Madres Comunitarias de Colombia.*

De los honorables Senadores,

Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu,

Senadora de la República.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

Bogotá, D. C., a los nueve (9) días del mes de abril año dos mil ocho (2008).

En la presente fecha se autoriza la publicación en la ***Gaceta del Congreso*** de la República, el informe de ponencia para primer debate, en veintidós (22) folios, al Proyecto de ley número 182 de 2007 Senado, *por la cual se garantizan los Derechos Laborales y Sociales de las Madres Comunitarias de Colombia*. Proyecto de ley de autoría de la honorable Senadora *Gloria Inés Ramírez Ríos.*

El Secretario,

Jesús María España Vergara.

C O N T E N I D O

Gaceta número 136 - Viernes 11 de abril de 2008
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 265 de 2008 Senado, por la cual se reglamentan las Compañías Intermediarias de Taxis y se fijan requisitos para la habilitación de las Empresas de Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos tipo Taxi 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 69 de 2007 Senado, por la cual se dictan disposiciones tendientes a procurar la protección y defensa de los derechos y asistencia hospitalaria gratuita de las menores embarazadas y se dictan otras disposiciones. 8

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 182 de 2007 Senado, por la cual se garantizan los Derechos Laborales y Sociales de las Madres Comunitarias de Colombia 9

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2008