



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1498

Bogotá, D. C., jueves, 19 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE PRIMERA VUELTA PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 272 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.*

Bogotá, D. C, 17 septiembre de 2024

Doctor

JUAN SEBASTIÁN GÓMEZ GONZALES

Vicepresidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

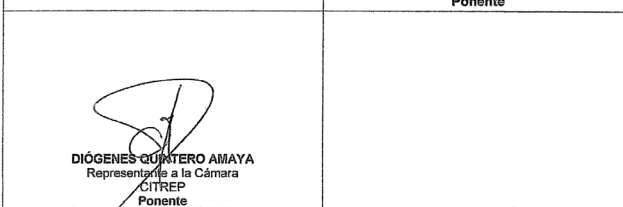
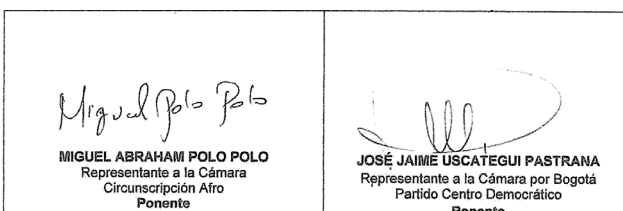
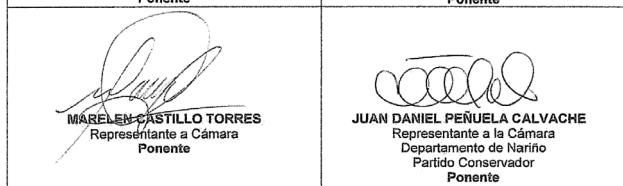
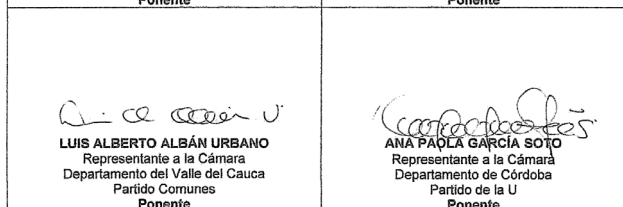
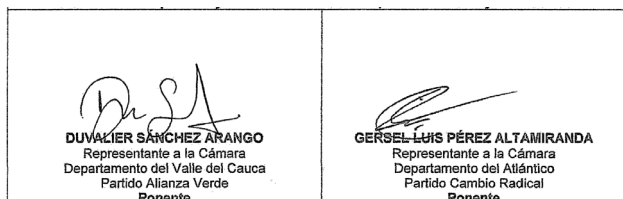
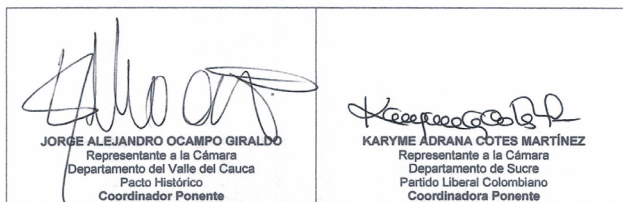
Ciudad.

**Referencia:** Informe de Ponencia para Primer Debate – primera vuelta Proyecto de Acto Legislativo número 272 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.

Apreciado Doctor:

De conformidad con la designación realizada por la Mesa Directiva, rendimos **Ponencia Positiva para Primer Debate – primera vuelta Proyecto de Acto Legislativo número 272 de 2024 Cámara por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.**

Cordialmente,



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER  
DEBATE- PRIMERA VUELTA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
NÚMERO 272 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.*

**CONTENIDO**

- I. Presentación y Antecedentes
- II. Contenido de la iniciativa de Reforma Constitucional.
- III. Justificación de la iniciativa de Reforma Constitucional.
- IV. Declaración de impedimentos (Artículo 3° Ley 2003 de 2019)
- V. Análisis de impacto fiscal de la iniciativa de Reforma Constitucional (Artículo 7° Ley 819 de 2003).
- VI. Proposición.
- VII. Texto propuesto para Primer Debate- Primera vuelta.

**I. PRESENTACIÓN Y ANTECEDENTES**

El día 3 de septiembre de 2024, fue radicado en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo 272 de 2024 Cámara, por los siguientes Congresistas:

Honorables Representantes *Ingrid Johana Aguirre Juvinao, Jorge Alejandro Ocampo Giraldo, Jaime Raúl Salamanca Torres, Ana Paola García Soto, Erick Adrián Velasco Burbano, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Karyme Adrana Cotes Martínez, Etna Tamara Argote Calderón, Delcy Esperanza Isaza Buenaventura, Susana Gómez Castaño, Gabriel Becerra Yañez, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Luis Alberto Albán Urbano, Betsy Judith Pérez Arango, Eduard Giovanni Sarmiento Hidalgo, David Alejandro Toro Ramírez, Pedro José Suárez Vacca, Jorge Andrés Cancimance López, Carmen Felisa Ramírez Boscán, Leider Alexandra Vásquez Ochoa, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Marelen Castillo Torres, Norman David Bañol Álvarez, David Ricardo Racero Mayorca, Hernando González, Jorge Alberto Cerchiaro Figueroa, Ermes Evelio Pete Vivas, Wilmer Yair Castellanos Hernández, Gildardo Silva Molina, Jairo Reinaldo Cala Suárez, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Gloria Elena Arizabaleta Corral, Gilma Díaz Arias, Erika Tatiana Sánchez Pinto, John Jairo González Agudelo, Luis David Suárez Chadid, Elizabeth Jay-Pang Díaz, Jorge Eliécer Tamayo Marulanda, Cristóbal Caicedo Angulo, Piedad Correal Rubiano, Hugo Alfonso Archila Suárez, James Hermenegildo Mosquera Torres, Duvalier Sánchez Arango, Santiago Osorio Marín, Jairo Humberto Cristo Correa, Juliana Aray Franco, Lina María Garrido Martín, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, Armando Antonio Zabarain D' Arce, Astrid Sánchez Montes*

*De Oca, Dorina Hernández Palomino, Orlando Castillo Advincula, Fernando David Niño Mendoza, Alirio Uribe Muñoz, William Ferney Aljure Martínez, María Fernanda Carrascal Rojas, Andrés David Calle Aguas, Pedro Baracutao García Ospina, Juan Daniel Peñuela Calvache, Juan Manuel Cortés Dueñas, Mary Anne Andrea Perdomo, Ángela María Vergara González, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Diógenes Quintero Amaya, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Andrés Guillermo Montes Celedón, Carlos Adolfo Ardila Espinosa, Yenica Sugein Acosta Infante, Yulieth Andrea Sánchez Carreño, Jennifer Dalley Pedraza Sandoval, Luis Eduardo Díaz Mateús, Juan Fernando Espinal Ramírez, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Alexander Guarín Silva, Ruth Amelia Caycedo Rosero, Juan Pablo Salazar Rivera, Juan Carlos Wills Ospina, Luz Ayda Pastrana Loaiza, Óscar Rodrigo Campo Hurtado, Adriana Carolina Arbeláez Giraldo y Flora Perdomo Andrade.*

Honorables Senadores *Efraín José Cepeda Sarabia, Ariel Fernando Ávila Martínez, Imelda Daza Cotes, Robert Daza Guevara, Jael Quiroga Carrillo, Mauricio Gómez Amin, Aida Marina Quilcué Vivas, Julián Gallo Cubillos, Isabel Cristina Zuleta López, Carlos Alberto Benavides Mora, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Paulino Riascos Riascos, Alejandro Alberto Vega Pérez, Jorge Enrique Benedetti Martelo, Julio Elías Vidal, Germán Alcides Blanco Álvarez, Gloria Inés Flórez Schneider, Andrea Padilla Villarraga, Nadya Georgette Blel Scaf, José Vicente Carreño Castro y María José Pizarro Rodríguez.*

Esta Reforma Constitucional posee el consenso de 105 Congresistas de todos los partidos políticos como se evidencia en el texto original publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1300 de 2024 Cámara. Se resalta que el texto de acto legislativo cumple con las disposiciones contenidas en los artículos 222, 223 y 223 de la Ley 5ª de 1992.

La Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, a través del Acta 008 de 2024, designó a los honorables Representantes *Alejandro Ocampo Giraldo* y *Karyme Adrana Cotes Martínez* como Coordinadores Ponentes del proyecto de acto legislativo, junto con *Duvalier Sánchez Arango, Gersel Luis Pérez Altamiranda, Ana Paola García Soto, Luis Alberto Albán Urbano, Marelen Castillo Torres, Juan Daniel Peñuela Calvache, Miguel Abraham Polo Polo* y *José Jaime Uscátgeui Patrana*, como ponentes de la Reforma Constitucional. Posteriormente, el 16 de septiembre, mediante Acta xx fue adicionado como ponente *Diógenes Quintero Amaya*.

**II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

La presente iniciativa de Reforma Constitucional tiene como objetivo devolver la Mesa 14 a los educadores y las educadoras oficiales que se encuentren o llegaren a estar en goce de asignación de retiro, goce de pensión, o sus beneficiarios.

Los docentes a los que les aplica el presente acto legislativo son los dispuestos en la Ley 91 de 1989 que crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y que establece la existencia de docente nacional, nacionalizado y territorial. Según esta disposición normativa, se entiende por<sup>1</sup>:

- *Personal nacional aquellos docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional;*
- *Personal nacionalizado, los que fueron vinculados por nombramiento de la entidad territorial con anterioridad al 1 de enero de 1976 y, los vinculados a partir de esa fecha, de conformidad a lo dispuesto en la Ley 43 de 1975.*
- *Por último, el personal territorial, son aquellos vinculados por nombramiento de la entidad territorial a partir del 1 de enero de 1975, sin el cumplimiento de lo establecido en el artículo 10 de la Ley 43.*

Para ello, se consagran los siguientes dos (02) artículos que disponen:

Artículo 1°. Adiciona un párrafo al artículo 48 de la Constitución Política, estableciendo la excepción para recibir la Mesada 14 por parte de los educadores y las educadoras oficiales.

Artículo 2°. Establece la vigencia de la Reforma Constitucional.

### III. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

#### a) Contexto general

El reconocimiento y pago de la denominada Mesada Catorce en favor de los educadores y las educadoras oficiales, mantiene un estímulo por los servicios prestados a la Nación en pro de la educación estatal, por su compromiso con el país durante décadas, lo cual se hace extensivo a sus beneficiarios. Este reconocimiento podría beneficiar a cerca de 60 mil docentes que hoy se encuentran pensionados y contribuiría al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de los educadores y las educadoras oficiales que gozan de asignación de retiro y/o pensión de invalidez, y sus familias, en caso de pensión de sobrevivientes y/o sustitución pensional.

La Mesada adicional consagrada en el artículo 142 de la Ley 100 de 1993 se concibió en su momento como un mecanismo de compensación por la pérdida de poder adquisitivo de las pensiones en razón de la inflación<sup>2</sup>. Este beneficio se otorgó a todos los pensionados, salvo las excepciones expresamente consagradas en el artículo 279 de la Ley 100, dentro

de las cuales se contempla a los afiliados del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio creado por la Ley 91 de 1989.

No obstante, la Corte Constitucional al examinar la Constitucionalidad del artículo 142 de la Ley 100 de 1993, mediante Sentencia C-409 de 1994 (MP. Hernando Herrera Vergara), hizo extensivo el beneficio de la Mesada adicional a todos los pensionados sujetos a la Ley 100 de 1993, por considerar que las disposiciones acusadas incurrieran en, *una clara violación a la prohibición de consagrar discriminaciones en el mismo sector de pensionados, otorgando privilegios para unos en detrimento de los otros, al restringir el ejercicio del derecho a la misma Mesada adicional, sin justificación alguna.*

Es pertinente señalar que los pensionados del magisterio tenían derecho a la pensión adicional según el artículo 142 de la Ley 100 de 1993. No obstante, este beneficio pensional, en virtud del Acto legislativo 01 de 2005, fue suprimido por el Congreso de la República, señalando esta disposición que:

*“Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) Mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento”.* De esta forma, se presenta una variación para los docentes, por lo cual después del Acto Legislativo 01 de 2005, los docentes vinculados antes del 01 de enero de 1981 al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que no son acreedores de la pensión de gracia<sup>3</sup>. Por esta disposición, se estableció que la Mesada 14 para docentes aplicaría hasta el 31 de julio de 2011 para personas que devengaran una pensión igual o inferior a 3 SMMLV y con cuantía superior solo percibirían 13 Mesadas.

#### b) Glosario de términos aplicables al acto legislativo

Para efectos de interpretar conceptualmente el presente acto legislativo, se aplicará de manera armónica lo dispuesto en la Ley 91 de 1989, donde se entiende lo siguiente:

**“Personal nacional.** Son los docentes vinculados por nombramiento del Gobierno nacional.

**Personal nacionalizado.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial antes del 1 de enero de 1976 y los vinculados a partir de esta fecha, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 43 de 1975.

**Personal territorial.** Son los docentes vinculados por nombramiento de entidad territorial, a partir del 1 de enero de 1976, sin el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 10 de la Ley 43 de 1975”.

#### c) El régimen especial de seguridad social

<sup>1</sup> Sección Segunda del Consejo de Estado. Magistrado Ponente Carmelo Perdomo Cueter. Recuperado de: <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=81244>

<sup>2</sup> Artículo 142 Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

<sup>3</sup> Tribunal Administrativo de Boyacá. Sala de Decisión No. 3. Magistrado Ponente: José Ascensión Fernández Osorio. Radicado: 150013333010-2020-00157-01



**en pensiones aplicable a los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales**

De acuerdo con el párrafo transitorio 1° del Acto Legislativo 01 de 2005, el derecho a la pensión de jubilación de los maestros oficiales se encuentra regulado en dos regímenes diversos: El primero, está comprendido por las normas que se encontraban en vigor antes de la expedición de la Ley 812 de 2003 y, en particular, por el artículo 15 de la Ley 91 de 1989 y el artículo 115 de la Ley 115 de 1994. Este régimen es aplicable a los docentes que se vincularon al servicio con anterioridad a la entrada en vigor del artículo 81 de la mencionada Ley. El segundo, es el previsto en la Ley 100 de 1993, salvo en lo referente a la edad de pensión, la cual será de 57 años para hombres y mujeres. Este régimen es aplicable a los docentes que se vincularon al servicio con posterioridad a la entrada en vigor del artículo 81 de la Ley 812 de 2003.

**i) Normas previas a la Ley 812 de 2003**

En virtud de la lucha histórica de los y las docentes en pro de condiciones laborales y de vejez digna, el Congreso de la República, a través de la Ley 91 de 1989, creó un régimen especial para atender las prestaciones sociales de los docentes por medio del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, cuyo objetivo, como lo establece el artículo 5° de la citada ley, son:

1. *Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal afiliado.*
2. *Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, que contratará con entidades de acuerdo con instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo.*
3. *Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado, con el fin de cumplir todas las obligaciones que en materia prestacional deba atender el Fondo, que además pueda ser utilizable para consolidar la nómina y preparar el presupuesto en el Ministerio de Hacienda.*
4. *Velar para que la Nación cumpla en forma oportuna con los aportes que le corresponden e igualmente transfiera los descuentos de los docentes.*
5. *Velar para que todas las entidades deudoras del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.*

Este régimen especial al momento del trámite de la Ley 100 de 1993 se mantuvo, puesto que la intención del legislador en su momento fue claramente la de proteger los derechos adquiridos de este sector de trabajadores en materia pensional. Es menester resaltar que la Corte Constitucional, por medio de la Sentencia C-461 de 1995, consideró que dicho trato diferencial es justificado y ajustado a la Constitución Política de 1991.

**ii) Normas posteriores a la Ley 812 de 2003**

En materia pensional, la Ley 812 de 2003, que entró en vigencia el 26 de junio de 2003, dispuso en el artículo 81: “(...). *Los docentes que se vinculen a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres. (...)*”.

A su vez, el artículo 33 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 9° de la Ley 797 de 2003, estableció como exigencia que el solicitante debe “(...) *haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. A partir del 1° de enero del año 2005 el número de semanas se incrementará en 50 y a partir del 1° de enero de 2006 se incrementará en 25 cada año hasta llegar a 1.300 semanas en el año 2015*”.

De ahí, los presupuestos para acceder a la pensión de vejez del régimen del magisterio son:

- i) 57 años de edad para hombres y mujeres.
- ii) 1000 semanas cotizadas en cualquier tiempo, que a partir de 2005 aumentarán así:

Año	Semanas cotizadas
2003	1000
2004	1000
2005	1050
2006	1075
2007	1100
2008	1125
2009	1150

Año	Semanas cotizadas
2010	1175
2011	1200
2012	1225
2013	1250
2014	1275
2015	1300

**d) Acto Legislativo 01 de 2005: “Por el cual se adiciona el artículo 48 de la Constitución Política”**

El Acto Legislativo 01 de 2005 adicionó varios incisos al artículo 48 de la Constitución, introduciendo cambios importantes en el sistema de pensiones del país. El objetivo principal fue ajustar las obligaciones pensionales del Estado para garantizar su viabilidad a largo plazo. Esto significó la afectación de diversos sectores, incluyendo a los docentes del magisterio:

“*Las personas cuyo derecho a la pensión se cause a partir de la vigencia del presente acto legislativo no podrán recibir más de trece (13) Mesadas pensionales al año. Se entiende que la pensión se causa cuando se cumplen todos los requisitos para acceder a ella, aun cuando no se hubiese efectuado el reconocimiento*”.

Con esta redacción, los docentes cuyos derechos a pensión se causaron después de la promulgación del mencionado acto legislativo, fueron limitados a 13 Mesadas anuales.



El acto legislativo contemplaba una excepción transitoria, vigente hasta el 31 de julio de 2011, que establecía una excepción para los pensionados que recibían una pensión igual o inferior a tres salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), quienes pueden seguir recibiendo la Mesada adicional, si esta se causa antes de la fecha mencionada.

**e) Acto Legislativo 01 de 2024: Por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política, se reconoce la Mesada Catorce para la fuerza pública y se dictan otras disposiciones**

Este acto legislativo reinstauró nuevamente la Mesada 14 para ciertos grupos: a los veteranos de las fuerzas militares, a los policías y a los civiles que han trabajado en el sector de defensa. Asimismo, se establecieron requisitos a los militares, quienes deben tener 20 años de servicio, mientras que los policías 25 años; los civiles deben haber trabajado en el sector de defensa antes de 1994.

Se estima que el costo fiscal de esta iniciativa ronda los \$849.000 millones de pesos al año y beneficiaría a más de 89 mil miembros de las fuerzas militares y policiales.

El restablecimiento de la Mesada 14 para esta población implica el reconocimiento simbólico de la importancia de la fuerza pública para el país, reconociendo su servicio con una compensación adicional.

**f) Necesidad de la Mesada 14 para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales**

El concepto de la Mesada 14, también conocida como la “prima de mitad de año”, no es nuevo en el ámbito laboral colombiano. Históricamente este beneficio se otorgaba a ciertos pensionados, pero fue eliminado con el Acto Legislativo 01 de 2005 que limitó las Mesadas anuales a trece para garantizar la sostenibilidad del sistema pensional.

Recientemente, el Acto Legislativo 01 de 2024 reinstauró la Mesada 14 para los miembros de las fuerzas militares y policiales, destacando el reconocimiento del Estado hacia estos servidores públicos.

Otros servidores públicos que merecen el mismo reconocimiento de quienes mantienen el orden en el país son los educadores, quienes desempeñan un papel crucial en la formación de las futuras generaciones, contribuyendo al desarrollo social y económico. Su labor es un pilar fundamental para el progreso y la cohesión social. Si se reconoce el trabajo de las fuerzas militares con la restauración de esta Mesada adicional, es innegable que el reconocimiento y beneficio debería hacerse extensivo a los educadores, quienes también realizan una labor esencial y demandante. La Mesada 14 sería un complemento significativo que mejoraría el bienestar económico de los maestros; una inversión valiosa y trascendental, invertir en los educadores es invertir en el futuro del país.

Es importante mencionar que la Mesada Catorce de los docentes no fue eliminada en su totalidad, lo que presupone una desigualdad material entre sujetos de derechos iguales, en el párrafo transitorio 6° del Acto Legislativo número 01 del 2005, se menciona que: “*Parágrafo transitorio 6°. Se exceptúan de lo establecido por el inciso 8°. del presente artículo, aquellas personas que perciban una pensión igual o inferior a tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, si la misma se causa antes del 31 de julio de 2011, quienes recibirán catorce (14) Mesadas pensionales al año*”.

De manera que, a partir del 25 de julio del 2005, fecha en la cual se publicó el Acto Legislativo número 01 del 2005, las personas que adquieran el derecho a la pensión recibirán un máximo de trece Mesadas al año, con la excepción establecida en el párrafo 6° transitorio, que, evidentemente, también está restringida en el tiempo y en sus destinatarios.

Entonces, los docentes oficiales que causen su derecho a la pensión de jubilación o de vejez a partir del 25 de julio del 2005, fecha de entrada en vigencia del Acto Legislativo número 01 del 2005, no podrán recibir la Mesada adicional del mes de junio creada por el artículo 142 de la Ley 100 de 1993; con la salvedad del párrafo transitorio 6° del mencionado acto legislativo.

Por tanto, si existen docentes actualmente que reciben 14 Mesadas anuales, el Consejo de Estado fue preciso en expresar que “la iniciativa fue muy clara en el sentido de aplicar a un grupo de pensionados unos beneficios; de este modo, el texto aprobado muestra que con él se permite el reconocimiento de la Mesada adicional a los sectores de pensionados exceptuados”

La Corte Constitucional en la Sentencia 080 de 1999, menciona que:

*Con base en los anteriores criterios, la Corte concluyó que, por ejemplo, la exclusión de la Mesada pensional adicional prevista por la Ley 100 de 1993 a ciertos maestros desconocía la igualdad, por cuanto estos no gozaban, dentro de su régimen especial, de ningún beneficio similar o equivalente ‘que obre como compensación por el deterioro que causa la inflación sobre el poder adquisitivo de las pensiones... 8. El análisis precedente muestra que, conforme a la jurisprudencia de la Corte, en principio no es posible comparar las prestaciones individuales de los regímenes especiales de seguridad social frente a la regulación establecida por el sistema general de pensiones o de salud. Sin embargo, en algunos casos, y de manera excepcional, es procedente un examen de igualdad. Para tal efecto, se requiere que se trate de una prestación claramente separable del conjunto de beneficios previstos por el régimen, en la medida en que tiene una suficiente autonomía y no se encuentra indisolublemente ligada a otras prestaciones...”*

De lo cual se puede deducir la existencia de la desigualdad dentro del propio régimen especial del magisterio. Por ende, y en reconocimiento

del fundamental aporte que hacen los maestros y maestras al País, se debe comenzar a redistribuir los beneficios a todos los docentes bien sea nacionales, nacionalizados o territoriales.

En tales circunstancias, y teniendo en cuenta que no podemos desconocer el principio de igualdad estipulado en el artículo 13 de la Constitución Política:

**“Artículo 13.** *Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”*

Es menester, el principio de la igualdad implica que no se consagren en favor de algunas personas privilegios que no se conceden a otros que se encuentran en idénticas circunstancias.

Por su parte, la jurisprudencia ha aclarado el alcance del principio de la igualdad para destacar que es objetivo y solo es predicable de la identidad entre iguales, pues se desvirtuaría si se aplicara entre desiguales, así: *“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente formación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.”*

*Así las cosas, no solo por reconocimiento a la labor desempeñada sino al cumplimiento del mandato Constitucional es necesario incluir en entre las excepciones de Mesa Catorce a todos maestros oficiales sin distinción alguna.*

**IV. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS (ARTÍCULO 3º LEY 2003 DE 2019)**

El artículo 3º de la Ley 2003 del 19 noviembre de 2019 *por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones*, establece la obligación a los autores y autoras de las iniciativas de Reforma Constitucional de presentar en la exposición de motivos la descripción de las posibles circunstancias en las que se pueda generar un conflicto de interés de los y las Congresistas de la República de Colombia para la discusión y votación del proyecto, por ello se plasma expresamente que:

El presente proyecto de acto legislativo NO genera conflictos de interés, puesto que este proyecto encaja en las excepciones que consagra la Ley 2003 de 2019: *“Cuando el Congresista participe discuta vote proyectos de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de sus electores”*.

**V. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL (ARTÍCULO 7º LEY 819 DE 2003)**

Teniendo presente que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público como ente rector de la política fiscal tiene la obligación de emitir un concepto de impacto fiscal sobre la iniciativa de Reforma Constitucional, el día 4 de septiembre de 2024 fue radicado a los Ministerios de Hacienda y Educación Nacional las respectivas solicitudes de conceptos institucionales sobre el texto radicado.

Según la información aportada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el Proyecto de Ley 090 de 2024 Cámara - 60 de 2024 Senado *“por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025”*, el recurso destinado por el FOMAG para el pago de pensiones del magisterio en la vigencia 2024 fue de 11.6 billones de pesos, los cuales se componen de la siguiente forma: *i)* 10.1 billones de pesos que aporta la Nación, *ii)* 1.4 billones de pesos de la renta parafiscal y *iii)* 55 mil millones de pesos que aporta el fondo especial; este valor mensualizado corresponde a 971.3 mil millones de pesos, valor aproximado que se calcula como costo para el pago de la Mesada adicional pensional para el personal docente.

Aunado a lo anterior, se adjuntan las proyecciones fiscales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el FOMAG en la vigencia 2025 (Proyecto de Ley de PGN 2025), para ilustrar las transferencias que se realizan al fondo especial en mención de la Nación.

- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (FOMAG).** Es una cuenta especial de la Nación, cuyos recursos se destinan a atender cubrir las prestaciones sociales del personal docente (pensiones, cesantías y salud). Para 2025, el presupuesto del FNPSM asciende a \$17,3 billones (sin incluir el SGP); suma que representa un aumento del 15% frente al presupuesto previsto para 2024. Su destinación será la siguiente: para pago de pensiones (\$13,4 billones), para salud (\$2,9 billones) y para cesantías (\$963 mm); obligaciones que se financian con diferentes fuentes, como se observa en el **Cuadro 1.6.5.**

**Cuadro 1.6.5. Transferencias FOMAG 2024 -2025**  
Miles de millones de pesos

Concepto	2024				2025				Variación porcentual 25/24 (9)=(8/4)
	Aporte Nación (1)	Renta Parafiscal (2)	Fondo Especial (3)	Total (4)=(1+2+3)	Aporte Nación (5)	Renta Parafiscal (6)	Fondo Especial (7)	Total (8)=(5+6+7)	
Salud	922	1.527	-	2.449	1.014	1.896	-	2.910	18.8%
Pensiones	10.105	1.497	55	11.656	11.394	2.046	-	13.440	15.3%
Cesantías Parciales	915	-	-	915	963	0	-	963	5.3%
<b>TOTAL</b>	<b>11.942</b>	<b>3.024</b>	<b>55</b>	<b>15.020</b>	<b>13.371</b>	<b>3.942</b>	<b>-</b>	<b>17.313</b>	<b>15,3</b>

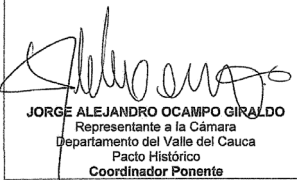


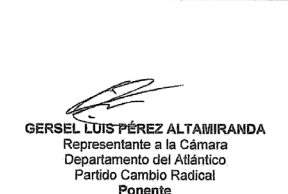
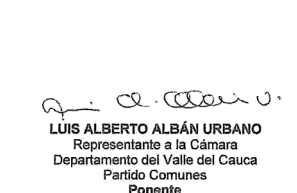
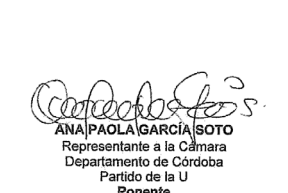

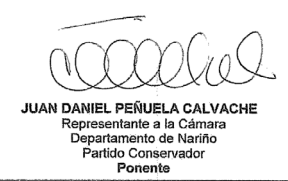
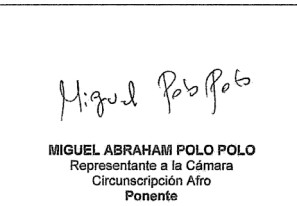
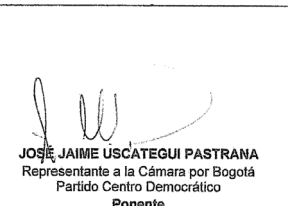

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

**VI. PROPOSICIÓN**

**Por lo expuesto anteriormente, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y proponemos a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar Primer Debate al Proyecto de Acto Legislativo 272 de**

2024 Cámara (Primera vuelta) *por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, conforme al texto propuesto.*

Cordialmente;

 <p><b>JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Pacto Histórico Coordinador Ponente</p>	 <p><b>KARYME ADRANA CÓTES MARTÍNEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre Partido Liberal Colombiano Coordinadora Ponente</p>
 <p><b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Alianza Verde Ponente</p>	 <p><b>GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Partido Cambio Radical Ponente</p>
 <p><b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Comunes Ponente</p>	 <p><b>ANA PAOLA GARCÍA SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Partido de la U Ponente</p>
 <p><b>MARELEN CASTILLO TORRES</b> Representante a Cámara Ponente</p>	 <p><b>JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE</b> Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido Conservador Ponente</p>
 <p><b>MIGUEL ABRAHAM POLO POLO</b> Representante a la Cámara Circunscripción Afro Ponente</p>	 <p><b>JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático Ponente</p>
 <p><b>DIÓGENES QUIÑERO AMAYA</b> Representante a la Cámara CITREP Ponente</p>	

**VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE- PRIMERA VUELTA**

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 272 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

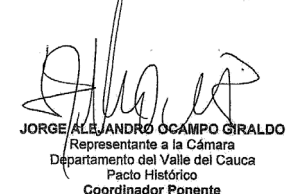
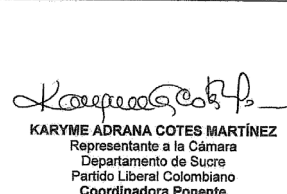
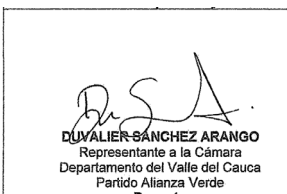
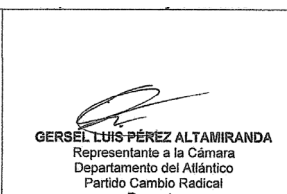
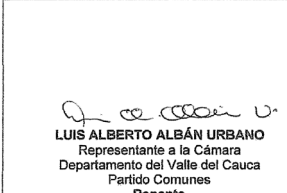


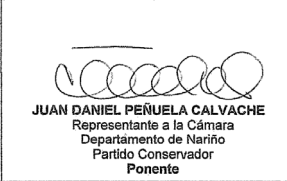
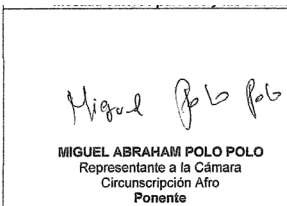
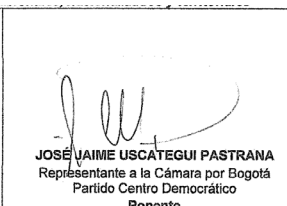

**Artículo 1º.** Adiciónese un párrafo al artículo 48 de la Constitución Política, así:

(...).

**Parágrafo 4º.** Los y Las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales que se encuentren o

llegaren a estar en goce de pensión de jubilación, vejez o invalidez, o sus sobrevivientes, accederán a la Mesada Catorce de acuerdo al régimen especial y exceptuado del Sistema General de Pensiones del Magisterio de Colombia.

**Artículo 2º. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

 <p><b>JORGE ALEJANDRO OCAMPO GIRALDO</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Pacto Histórico Coordinador Ponente</p>	 <p><b>KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre Partido Liberal Colombiano Coordinadora Ponente</p>
 <p><b>DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Alianza Verde Ponente</p>	 <p><b>GERSEL LUIS PÉREZ ALTAMIRANDA</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico Partido Cambio Radical Ponente</p>
 <p><b>LUIS ALBERTO ALBÁN URBANO</b> Representante a la Cámara Departamento del Valle del Cauca Partido Comunes Ponente</p>	 <p><b>ANA PAOLA GARCÍA SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de Córdoba Partido de la U Ponente</p>
 <p><b>MARELEN CASTILLO TORRES</b> Representante a Cámara Ponente</p>	 <p><b>JUAN DANIEL PEÑUELA CALVACHE</b> Representante a la Cámara Departamento de Nariño Partido Conservador Ponente</p>
 <p><b>MIGUEL ABRAHAM POLO POLO</b> Representante a la Cámara Circunscripción Afro Ponente</p>	 <p><b>JOSE JAIME USCATEGUI PASTRANA</b> Representante a la Cámara por Bogotá Partido Centro Democrático Ponente</p>
 <p><b>DIÓGENES QUIÑERO AMAYA</b> Representante a la Cámara CITREP Ponente</p>	

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.*

Bogotá, D. C., septiembre de 2024

Doctora

**KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE**

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Hacienda y Crédito Público

Cámara de Representantes



**Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.**

Honorable doctora González,

En cumplimiento con las instrucciones impartidas por la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes y de los deberes establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos a continuación Informe de Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

Atentamente,

 <b>ÓSCAR DARIÓ PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 <b>BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA</b> Representante a la Cámara Ponente

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.*

Por instrucción de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, presentamos Informe de **Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.**

El siguiente Informe de Ponencia se estructura de la siguiente manera:

1. Competencia
2. Trámite legislativo y antecedentes
3. Sobre el Proyecto
4. Objeto del Proyecto
5. Antecedentes del Proyecto
6. Contenido del Proyecto
7. Justificación del Proyecto de Ley
8. Breve marco normativo del Proyecto
9. Impacto fiscal

10. Relación de posibles conflictos de interés
11. Proposición
12. Articulado

**I. COMPETENCIA**

La Comisión Tercera Constitucional Permanente, por disposición normativa, es competente para conocer del presente proyecto de ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: *“Hacienda y Crédito Público; impuesto y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario; leyes sobre el Banco de la República; sistema de banca central; leyes sobre monopolios; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios, actividad financiera, bursátil, aseguradora y de captación de ahorro”*.

**II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA Y ANTECEDENTES**

Durante la actual legislatura, el pasado 20 de julio del año en curso, fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por los honorables Senadores *Óscar Mauricio Giraldo Hernández, Pedro Hernando Flórez Porras, Germán Alcides Blanco Álvarez, y por los honorables Representantes a la Cámara Olga Lucia Velásquez Nieto, Óscar Darío Pérez Pineda, Erika Tatiana Sánchez Pinto, Juan Carlos Vargas Soler, Héctor Mauricio Cuéllar Pinzón, Flora Perdomo Andrade, Gabriel Ernesto Parrado Durán, Luis Miguel López Aristizábal, y Leyla Marleny Rincón Trujillo Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.*

Dada su naturaleza en materia de tributación, la Honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes ha nombrado a los Congresistas Óscar Darío Pérez Pineda, Bayardo Gilberto Betancourt Pérez, Jhon Fredy Núñez Ramos, Jorge Hernán Bastidas Rosero, Katherine Miranda Peña, Juliana Aray Franco, Silvio José Carrasquilla Torres, Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza, para que rindan Informe de Ponencia para Primer Debate del mencionado proyecto de ley.

**III. SOBRE EL PROYECTO**

<b>Naturaleza</b>	Proyecto de Ley
<b>Consecutivo</b>	número 006 de 2024 (Cámara)
<b>Título</b>	Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.
<b>Materia</b>	Tributación
<b>Autor</b>	honorable Representante Olga Lucia Velásquez Nieto y Otros.

<b>Ponentes</b>	<b>Coordinador ponente</b> honorable Representante Óscar Darío Pérez Pineda
	<b>Ponentes</b> honorable Representante Bayardo Gilberto Betancourt Pérez
	honorable Representante Jhon Fredy Núñez Ramos
	honorable Representante Jorge Hernán Bastidas Rosero
	honorable Representante Katherine Miranda Peña
	honorable Representante Juliana Aray Franco
	honorable Representante Silvio José Carrasquilla Torres
honorable Representante Wilmer Ramiro Carrillo Mendoza	
<b>Origen</b>	Cámara de Representantes
<b>Radicación</b>	20 de julio de 2024
<b>Tipo</b>	Ordinaria
<b>Estado</b>	Pendiente de dar Primer Debate

**IV. OBJETO DEL PROYECTO**

De conformidad con lo expuesto por sus autores, la presente iniciativa legislativa tiene por objeto eximir a las cooperativas y mutuales del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación formal para y en beneficio de sus asociados, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

**V. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROYECTO**

Desde 1931, cuando se expidió la primera normatividad cooperativa en Colombia, el sector ha tenido un tratamiento tributario especial. Hasta 1995 las cooperativas tenían el carácter de no contribuyentes del impuesto de renta, sin ninguna condición. Desde 1996, las cooperativas son consideradas contribuyentes con régimen tributario especial.

Este antecedente histórico obedece a que los distintos Gobiernos y el Congreso de la República han reconocido la particular naturaleza de las cooperativas y sus efectos sociales. No tiene sentido entonces que, sin haber cambiado las condiciones, sobre todo las de desigualdad social y de redistribución del ingreso, se tenga un impuesto sobre la renta a las cooperativas, desconociendo el papel que estas cumplen en la sociedad al asumir decididamente, con participación de la comunidad, una serie de compromisos sociales que ahorran al Estado esfuerzos y recursos, al atender las necesidades colectivas con más eficacia.

**VI. CONTENIDO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa consta de tres artículos. En el primer artículo se establece el objeto del proyecto de ley.

El segundo artículo, señala la modificación pretendida al artículo 19-4 del Estatuto Tributario.

El tercer artículo establece la vigencia de la ley.

**VII. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

Entre 2003 y 2016, las cooperativas/mutuales en Colombia tuvieron un tratamiento tributario especial que les otorgaba la característica de estar exentas del impuesto de renta y complementarios, siempre y cuando destinaran el total de sus excedentes al cumplimiento de los parámetros definidos en la Ley 79 de 1988 y que, en adición, destinaran como mínimo un 20% de dichos excedentes a financiar, de manera autónoma y en forma directa, cupos y programas de educación formal impartidos por entidades autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

Dicho 20% se tomaba de los fondos sociales cooperativos/mutuales (de educación y de solidaridad) que por obligación legal deben constituir las cooperativas y las mutuales en cada ejercicio económico.

Es preciso indicar que, si una cooperativa o una mutual incumplía con esta disposición, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, tenía la facultad de hacer que la cooperativa/mutual perdiera la exención del impuesto de renta y por tanto tributara a la tarifa del 20% bajo los parámetros de depuración fiscal aplicables a las empresas con ánimo de lucro.

En efecto, la DIAN realizó durante la vigencia de esta normativa las respectivas validaciones de este tratamiento tributario especial durante sus labores de inspección en las cooperativas y las mutuales.

A su vez, en este mismo período, el Gobierno nacional, a través del Ministerio de Educación, elaboró disposiciones que fueron reglamentando la manera cómo las cooperativas y las mutuales aplicarían la destinación de ese 20%, algo que se denominó la “inversión en programas de educación formal”. Esta inversión entonces se podía hacer por dos vías, a través de convenios con las Secretarías de Educación o con el ICETEX.

En el caso de las Secretarías de Educación, las directrices del Ministerio de Educación culminaron en la formulación de proyectos presentados por parte del sector, que debían ser avalados y aprobados para luego ser ejecutados por cada Secretaría, y luego el propio Ministerio previa validación con las Secretarías, expedía una certificación de la inversión para la respectiva cooperativa, el cual servía como prueba o soporte ante cualquier requerimiento de la DIAN.

En el caso del ICETEX, el programa general se denominó “Solidarios con la Educación” y allí las cooperativas podían hacer convenios individuales

o conjuntos para crear fondos que financiaran cupos o cohortes de educación superior, en este caso, el ICETEX diseñó fondos comunes y fondos individuales, con una reglamentación puntual y garantizando el financiamiento de cohortes a los estudiantes beneficiados para velar por su permanencia. El ICETEX cobraba un porcentaje por la administración de estos recursos. En todo caso el ICETEX también emitía un certificado de las inversiones y además estaba el soporte de los convenios, como prueba ante la DIAN.

Estos mecanismos de inversión en educación formal, fueron plenamente reglamentados, sistematizados y auditados, con lo cual todo funcionó durante la vigencia ya mencionada y así el sector cooperativo destinó alrededor de \$1.2 billones de pesos a la educación de millones de colombianos, durante algo más de una década.

Un hecho muy relevante de esta inversión fue que los proyectos, convenios y fondos, impactaron positiva y de manera directa a la población estudiantil, a través de la construcción de infraestructura (desde baterías sanitarias en zonas rurales, cerramientos y seguridad, polideportivos, aulas de producción multimedia, aulas para formación de personas con discapacidad e, inclusive, colegios); financiación de cupos en universidades públicas y privadas destinados a población de menores ingresos, incluyendo, en muchos casos, recursos para manutención y transporte de los estudiantes (Convenios con ICETEX o gestión directa con Secretarías de Educación y entidades educativas autorizadas) y dotación de útiles, materiales de trabajo, uniformes, mobiliario, laboratorios, bibliotecas, maquinaria agrícola y cocinas escolares.

Este proceso de apoyo a la educación permitió que los recursos llegaran en forma ágil, directa y con los respectivos controles, a muchos lugares de la geografía nacional que carecían de aulas, baños, laboratorios o de dotación mínima básica para apoyar su proceso formativo o en los cuales las familias no tenían la capacidad económica para suministrar los útiles básicos para la formación de sus hijos, o financiar sus estudios, algo que sigue hoy ocurriendo en nuestro país.

Adicionalmente, debido a la cercanía de las cooperativas y las mutuales con las comunidades beneficiarias, se generó un mecanismo de información y control social que facilitó y aseguró el uso de estos recursos de forma transparente.

Es preciso indicar en este punto que las cooperativas y las mutuales son por disposición legal entidades sin ánimo de lucro, una condición que obedece a su naturaleza solidaria -basada en la ayuda mutua-, y que se encuentra blindada por la propia Ley 79 de 1.988, norma que no permite la distribución de excedentes en forma monetaria a los asociados y obliga a que los mismos sean destinados de una manera taxativa que impide la concepción de reparto de beneficios o utilidades resultantes del ejercicio económico.

Por tal razón, lo que ocurría con la destinación del veinte por ciento (20%) para la educación formal, simplemente era una ratificación de que, en virtud de modelo de empresa sin ánimo de lucro, se hacía un aporte a la educación del país, so pena de imponer el impuesto sobre la renta. Es decir, se tomaba como parte de lo que en el contexto de las entidades sin ánimo de lucro se denomina una actividad meritoria.

Por lo anterior, la modificación a la normatividad tributaria en relación con las cooperativas y las mutuales, que se impuso en el año 2016, (Ley 1819 de 2016) tiene un componente anti técnico, porque impone un impuesto sobre la renta a unas entidades que son sin ánimo de lucro, no sólo por la nominación en sí misma, sino por las condiciones existentes en su normativa y regulación, dando un tratamiento tributario desigual frente a otras entidades sin ánimo de lucro del país que hoy son exentas del impuesto sobre la renta.

El impuesto sobre la renta no es aplicable a las entidades sin ánimo de lucro por principio. Sólo ocurre así cuando no cumplen con su objeto social desde el punto de vista de sus actividades meritorias (impacto social), o cuando sus beneficios enriquecen a particulares, lo que no ocurre en las cooperativas/mutuales dado su marco jurídico, especialmente porque no revalorizan el capital de los asociados en términos reales y no reparten dividendos económicos monetarios a sus asociados. En todo caso, la autoridad fiscal, en nuestro caso la DIAN, siempre podrá verificar esta condición y el cumplimiento de las disposiciones, so pena de imponer el impuesto sobre la renta. En efecto, La Ley 1819 de 2016 modificó la normatividad para las cooperativas y las mutuales, y estableció que a partir del 1 de enero de 2017 las cooperativas/mutuales tendrían que pagar el impuesto de renta y complementarios a la DIAN, conservando el veinte por ciento (20%) como la tarifa del impuesto. Dichos recursos recaudados por el Estado se destinarían a financiar la educación superior pública.

Este cambio normativo, en términos monetarios no tuvo impacto para las cooperativas y las mutuales, es decir el 20% de la educación formal, es el mismo 20% de impuesto de renta, sin embargo, hay dos hechos cobran mucha relevancia en el contexto de la discusión de este régimen tributario especial.

El primero, es que se está imponiendo un impuesto de renta a unas entidades que no generan renta desde el punto de vista técnico. Así, las cooperativas y las mutuales son las únicas entidades sin ánimo de lucro en Colombia que deben pagar el impuesto de renta, sin ninguna consideración, algo que es anti técnico para una ESAL.

El segundo es que, el cambio de normatividad tuvo un duro impacto en las comunidades y grupos de población estudiantil, particularmente en las más débiles o alejadas, que sintieron el efecto de la medida y, en muchos casos, no han vuelto a recibir apoyo para sostener y/o ampliar la cobertura educativa o mejorar su infraestructura básica. Tanto



para las Secretarías de Educación, como para el ICETEX e incluso para las propias cooperativas, el cambio representó eliminar una serie de proyectos y programas, dejándolos en algunos casos a mitad de camino, pero en todo caso, eliminando un impacto directo en la población.

A manera de referencia, un informe del Ministerio de Educación Nacional del año 2008 expresaba lo siguiente sobre esta inversión:

#### **“Un sistema para invertir en educación”**

Como una muestra de gestión participativa y de que la educación es responsabilidad de toda la sociedad, durante los últimos cuatro años las entidades del sector solidario han invertido sus excedentes financieros en educación formal y como beneficio reciben exenciones tributarias. Para facilitar la inversión y el desarrollo de los proyectos de las cooperativas y mutuales, a partir de julio se habilitó el Sistema de Inversión del Sector Solidario.

Las empresas invierten el 20% de sus excedentes anuales en proyectos dirigidos a los alumnos y que satisfacen necesidades como alimentación, uniformes, útiles escolares, transporte y costos educativos; o en planes que benefician a los establecimientos educativos, como construcción o reparación de aulas, textos escolares, laboratorios, unidades sanitarias o espacios recreativos, entre otros. Una vez se entregaron los recursos y se finalizó el proyecto definido, el Ministerio de Educación Nacional expide el certificado tributario con el que la empresa comprueba sus aportes y obtiene el descuento en el pago de impuestos.

Desde el 2004, fecha en que se brindó la posibilidad de la inversión en educación, se han recaudado 141.519 millones de pesos utilizados en 2.734 proyectos que beneficiaron a 5'467.330 estudiantes de instituciones públicas. La apuesta de desarrollo y de bienestar del país debe estar centrada en la educación como un compromiso de todos los colombianos.

Anteriormente la inscripción y proceso de las entidades era realizado en papeles y correo físico. Con el Sistema de Inversión del Sector Solidario el proceso se realiza de manera electrónica, lo que permite ahorrar papel, facilitar los pasos del procedimiento, hacer seguimiento con mayor soporte e indicadores y permitir una comunicación más rápida entre quienes intervengan.”

Teniendo en consideración que el propósito esencial de una cooperativa o mutual es procurar el bienestar de sus asociados, su familia y el entorno en el que se desempeñan; esto en virtud de los siete principios universalmente reconocidos por el modelo cooperativo, en particular el séptimo que habla del “Compromiso con la comunidad”, presentamos al Gobierno nacional la propuesta de retornar al mecanismo de aplicación del veinte (20%) del excedente cooperativo para financiar cupos y programas de educación formal en las entidades autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, proceso que adelantarían en forma directa, en virtud

de la autonomía que la ley les reconoce a este tipo de entidades, obviamente con los controles y reportes de información establecidos para el efecto, como era el procedimiento anteriormente existente.

Esta propuesta, que se estima en cerca de \$500 mil millones durante los próximos 4 años, no implica un beneficio o exoneración tributaria para este tipo de entidades, sino una reorientación en la aplicación de unos recursos con destinación definida, por parte de las cooperativas y las mutuales, que en virtud de su propósito y enfoque misional tendría un impacto social, económico y cultural de gran importancia para las comunidades antes mencionadas.

Adicionalmente, el Presupuesto Nacional de los últimos dos años ha incrementado de manera significativa los recursos para el sector educación, con lo cual, la aprobación de este proyecto no implicaría disminución o afectación para dicho sector, sino como ha quedado explicado, una reorientación del excedente cooperativo hacia los programas mencionados en el proyecto, en este caso, aplicados directamente por las cooperativas en los programas previamente autorizados por el Ministerio.

Además, se estaría corrigiendo una situación de desigualdad fiscal para las cooperativas y las mutuales en Colombia, frente a sus pares entidades sin ánimo de lucro, lo cual promueve el fomento de esta figura la organización de las comunidades en diversas ramas de la actividad económica.

Las cooperativas se constituyen en un mecanismo que opera como un poder de contrapeso frente a ciertos excesos que pueden darse en la concentración del poder económico: para la comercialización de productos agropecuarios que deja a los agricultores indefensos frente a esos poderes monopólicos en el mercado, o deja a los consumidores desprotegidos frente a las grandes cadenas de distribución que hacen de los consumidores solamente una ocasión de lucro.

En tal virtud, se justifica el tratamiento especial para estimular que las cooperativas puedan cumplir con esa finalidad social y económica. Asimilarlas a las sociedades comerciales bajo estas circunstancias implica un doble efecto negativo, tanto para el cumplimiento de los fines del Estado Social de Derecho, como para la viabilidad empresarial de las cooperativas.

Cuando el Gobierno facilita la organización de entidades privadas de servicio como las cooperativas -que no pesan sobre el erario ni constituyen un aparato que gravita sobre la estructura de la administración pública- ayuda efectivamente a que la economía tenga un desenvolvimiento más armónico y más equilibrado.

Seguir gravando con impuesto de renta a las cooperativas que comienzan a organizarse en competencia con otras fuerzas del mercado muy poderosas y desarrolladas, puede significar condenarlas al fracaso.

No se puede pedir un desarrollo cooperativo

avanzado cuando los estadios de crecimiento económico y social son incipientes. En esos casos el Estado, como tutor del bien común, debe ser un auxiliar eficaz para ayudar a impulsar la iniciativa cooperativa y consolidar una trama de estructuras de participación democrática que hagan más fuerte el tejido social, máxime en momentos como estos, en los cuales la política gubernamental está enfocada hacia la construcción de un Estado Comunitario y a la consolidación de Colombia como un país de propietarios.

Si entre el Estado y la masa ciudadana no se articula todo este enjambre de instituciones intermedias de participación, de intensa actividad privada que tenga la posibilidad de desarrollar la personalidad a través de acciones democráticas, es probable que la sociedad en su conjunto no pueda crecer o crezca con desigualdades tan irritantes que amenacen la paz social.

El proceso de evolución cooperativo debe tender hacia su auto sostenimiento e independencia respecto de la esfera estatal, pero el Estado debe contribuir a impulsar dicho proceso para que la autonomía y la iniciativa de las cooperativas puedan coadyuvar al logro del objetivo último de la acción del Gobierno que es el desarrollo económico y social de sus comunidades.

#### **Las cooperativas y las mutuales no generan renta**

Dada la naturaleza de las cooperativas y las mutuales, y teniendo en cuenta que su objetivo no es producir utilidades, sino generar servicios a los menores costos posibles para los usuarios, o compensarles por su trabajo o producto, carece de sustento que se les afecte con el impuesto a la renta, como si se tratase de sociedades comerciales con ánimo de lucro, máxime teniendo en cuenta que en las cooperativas no existe capital o inversión que rente a los asociados, sino contribución desinteresada al patrimonio por medio de aportes sociales individuales que además no se acrecientan con los excedentes, pues sólo pueden mantenerse en su valor real, sin que éste exceda el IPC del año inmediatamente anterior.

La razón de ser del impuesto de renta, como su nombre lo indica, es gravar las utilidades generadas por el capital. De allí que las cooperativas y las mutuales, desde el punto de vista técnico, no deban estar obligadas a pagar este tributo, sencillamente porque en virtud de su naturaleza y del objetivo para el cual han sido creadas, no generan utilidades. Lo que ocurre en el régimen cooperativo es que el excedente no genera causa impositiva y, por ende, no existe una base gravable sobre la cual aplicar la renta.

Al hablar de un régimen especial no se hace referencia a una modalidad de exención tributaria y mucho menos, a un favor, una dádiva o un auxilio que el Estado deba reconocerle al sector. Por ello es que la petición no está encaminada a que se mantenga o elimine una exención, sino a que se reconozca y

consERVE un régimen especial para un sector que, como el cooperativo, tiene sus propias características económicas y contribuye notablemente al desarrollo social y económico de la comunidad.

En la cooperativa y las mutuales el capital es un instrumento, un medio del cual se vale un grupo de personas para satisfacer sus necesidades. En cambio, en la sociedad comercial común, el capital es en sí mismo el fin de la sociedad, porque lo que se pretende es incrementarlo a través de la obtención de las ganancias generadas por la actividad económica.

Conviene señalar los logros sociales debidos a las cooperativas y las mutuales, algunos de ellos intangibles, como es el caso de la formación para la democracia y la participación, pero otros sumamente palpables y cuantificables, como son los referentes al aumento del empleo asociativo, la producción y comercialización agropecuarias, la financiación de vivienda de interés social, la atención a la salud pública, la protección brindada por los seguros, el transporte en las zonas rurales, la inclusión económica y financiera a través del ahorro y el crédito popular, la recreación amplia y compartida, la educación en todos los niveles, entre otros.

#### **Estado social de derecho y cooperativismo**

La Constitución Política establece en su artículo 1° que la República de Colombia es un Estado Social de Derecho, que implica que sus autoridades están obligadas a la búsqueda de la igualdad real y efectiva de los ciudadanos y del bienestar de la sociedad, lo cual supone el establecimiento de un marco jurídico comprometido con la función social del Estado y el apoyo a las instituciones que colaboran en la búsqueda de un orden económico justo.

Sin duda alguna las cooperativas y las mutuales que se organizan sobre la base de la ayuda mutua, mediante actos solidarios que no pretenden acciones caritativas o asistencialistas para resolver los problemas de la comunidad y que sustituyen o complementan -en muchos casos- la acción del Gobierno, constituyen organizaciones que hacen posible ese Estado Social de Derecho.

Por otro lado, este mismo artículo de la Constitución recoge como uno de los principios fundamentales del Estado “la solidaridad de las personas que lo integran y la prevalencia del interés general”, para facilitar a las empresas asociativas y solidarias, dentro de las cuales las más destacadas y numerosas son las cooperativas, la participación en actividades como la promoción de la vivienda de interés social (Art. 51) y la democratización de la propiedad accionaria cuando el Estado enajene su participación en una empresa (Art. 60), así como el acceso de los trabajadores agrarios a la tierra y a los servicios de salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (Art. 64).

La función social de las cooperativas y de las mutuales encuentra su respaldo Constitucional en

el postulado contenido en el artículo 58 de la Carta el cual señala que “El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad”, y se refuerza con el precepto contenido en el artículo 333, al establecer que “El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.”

Seguir con un régimen de renta para las cooperativas y mutuales no es consecuente pues, con las normas Constitucionales mencionadas y, aún más, con el concepto de Estado Social de Derecho. Contrario al mandato Constitucional, se estaría enviando un mensaje negativo sobre la protección, la promoción, el fortalecimiento y el estímulo del desarrollo empresarial de las entidades de esta naturaleza.

El cooperativismo es un ejemplo de iniciativa privada que realiza la justicia distributiva como fin último, en el marco de la libertad económica y la autogestión empresarial, en el que los protagonistas principales son los asociados y no el capital con fines de mero lucro.

Resulta además contradictorio que el Estado grave con impuestos a un sector que le está contribuyendo a prestar servicios de interés social en beneficio de amplios grupos de la población, a los cuales aquél está obligado a atender. Los recursos destinados por las cooperativas y mutuales para estos fines hoy son entregados al Estado, con la posibilidad de que estos impuestos recaudados no vayan a cumplir tal finalidad, sino que se destinen al pago de la deuda o a cubrir el déficit fiscal, agravando, aún más, la situación social y económica.

#### **Plan nacional de desarrollo. Economía popular, formalización, sostenibilidad, cooperativas y mutuales.**

Por otra parte, el Gobierno nacional ha establecido una política pública orientada a la promoción de la economía popular, que encuentra en el plan nacional de desarrollo un soporte normativo para tal fin.

Entendiendo que muchos procesos de economía popular pueden encontrar en la forma empresarial cooperativa y el mutualismo el mecanismo para proyectar su actividad económica de manera organizada y sostenible, una disposición como la que se plantea en el proyecto de ley sería un estímulo para impulsar o favorecer esos procesos de formalización productiva y empresarial, que llevan implícito la mejora en las condiciones de trabajo y creación de empleo, ingreso y acceso a bienes y servicios de los asociados en este tipo de empresas, estimula el acceso de *mypimes* a las cooperativas/mutuales existentes o la creación de nuevas cooperativas/mutuales de micros y pequeños negocios o empresas y fortalece los procesos económicos y el impulso de los mercados locales o regionales.

Un desarrollo en este sentido, contribuye, por tanto, en el mediano y largo plazo, a una mejora sustantiva de las condiciones de vida y de bienestar. En esa medida, esta iniciativa favorece la creación de condiciones objetivas para un cambio en el desarrollo de personas, grupos y comunidades, contribuye al

impacto a nivel local y regional y debe ser mirada como un programa de inversión social del Estado en su propósito de crear y fortalecer las capacidades organizacionales, productivas y sociales de las comunidades.

#### **La equidad tributaria como principio Constitucional**

El artículo 363 de la Constitución Política señala que “El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”. Subrayamos el principio de la equidad, que se complementa con el derecho a la igualdad que consagra el artículo 13 *ibidem*, sobre el cual se señala expresamente que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...”.

El principio de equidad impone como requisito al sistema tributario afectar con el mismo rigor a quienes se encuentren en la misma situación, de tal suerte que se pueda afirmar que las normas tributarias deben ser iguales para iguales y desiguales para desiguales. No se puede tratar igual a quienes son diferentes: si a una empresa de servicios como lo es la cooperativa y las mutuales se le pretende aplicar los mismos cánones tributarios que a una empresa lucrativa como es la comercial, se está dando un tratamiento igual a entidades diferentes, y esto constituye una discriminación tan nociva como si se le diera un tratamiento diferente a los que son iguales.

Si el Gobierno sigue manteniendo el impuesto de renta a las cooperativas y mutuales como si se tratase de sociedades comerciales lucrativas, desconociendo su naturaleza, características, régimen económico y carencia de ánimo de lucro, rompería con el principio de equidad tributaria y crearía una desigualdad jurídica abiertamente inconstitucional.

#### **VIII. BREVE MARCO NORMATIVO DEL PROYECTO**

Sobre la protección Constitucional a las cooperativas, la Corte Constitucional en Sentencia <sup>1</sup>C-589 de 1995 ha señalado que “(...). *Las expresiones impugnadas, normas expedidas con anterioridad a la promulgación de la Constitución vigente, no sólo se ajustan al nuevo ordenamiento superior, sino que corresponden a la intención expresa del Constituyente de 1991, que consideró necesario promover, fortalecer y proteger las organizaciones de economía solidaria, dada su importancia y eficacia para el logro de los propósitos de una sociedad más justa, solidaria y equitativa, entre las que se encuentran, ocupando un lugar de preeminencia por su tradición y contribución al desarrollo del país, las cooperativas (...)*”.

Ahora bien, respecto al alcance de la libertad de configuración legislativa en materia impositiva, la Sentencia <sup>2</sup>C-855 de 2009 expedida por la

<sup>1</sup> Corte Constitucional, diciembre siete (7) de mil novecientos noventa y cinco (1995). Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, expediente D-962.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, noviembre veinticinco (7) de dos mil nueve (2009). Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo, expediente D-7677.



Corte Constitucional, manifiesta que “(...)La Constitución le atribuye al Congreso de la República la potestad impositiva del Estado, poder por el cual el Congreso, por medio de leyes, ejerce la función de “...establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”; y en razón del artículo 338 de la misma Carta, “En tiempos de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales...”. Reconociendo la amplia libertad de configuración normativa que en materia impositiva tanto la Constitución como la jurisprudencia Constitucional le han reconocido al legislador (...)”.

Finalmente, en relación a la libertad no absoluta de las cooperativas, la Corte Constitucional en Sentencia <sup>3</sup>T-268 de 1996, establece que “(...) La organización cooperativa, como ente personificado, goza de plena libertad para determinar y autorregular ciertos aspectos básicos que conciernen a su objeto social, a su estructura, organización y funcionamiento, al señalamiento de los órganos de administración, a través de los cuales actúa, a las condiciones de ingreso de sus miembros, a sus relaciones con éstos y a su permanencia y retiro de la misma. Sin embargo, dicha libertad no es absoluta, porque debe ejercerse dentro del marco de la Constitución y de las restricciones impuestas por vía legislativa; pero la cooperativa no puede ser restringida, a través de la ley, por simples motivos de conveniencia (...)”.

## IX. IMPACTO FISCAL

En proyectos de ley como el que nos ocupa, en el que se genera una afectación fiscal a los ingresos de la Nación, es necesario realizar un estudio y análisis del impacto fiscal que se genera, acatando las normas de carácter Constitucional y presupuestal. Sobre el tema, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en repetidas ocasiones dando unas pautas al legislativo y al ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para adelantar esta tarea.

Basándonos en una Sentencia reciente, la C-425-23, que recopila algunas Sentencias pasadas, podemos concluir que para el estudio del impacto fiscal de los proyectos de ley o de acto legislativo, cuya iniciativa sea de origen congresional, no es necesario un análisis detallado del impacto del proyecto en las finanzas públicas, así como tampoco es necesario determinar de forma detallada las fuentes de financiación con las que se solventará el nuevo gasto generado por el proyecto de ley o lo que se denomina hueco fiscal que deja una exención tributaria. Así lo dejó claro en los siguientes apartes de la mencionada Sentencia:

*“dicha carga no exige un análisis detallado o exhaustivo del impacto en las finanzas públicas y de las fuentes de financiamiento. Aunque sí demanda una mínima consideración sobre la materia, de modo que sea posible establecer los referentes básicos para analizar la incidencia fiscal.”*

Así mismo, esta Sentencia precisa que la oportunidad para hacer el análisis del impacto fiscal, por parte del autor del proyecto y de los ponentes, está dada a lo largo del proceso de creación normativa, que por demás está iniciando en el proyecto que nos compete, y que es el Ministerio de Hacienda y Crédito Público quien debe emitir el concepto técnico de viabilidad fiscal o no del proyecto de ley que tiene impacto en las finanzas públicas porque es esta la entidad que cuenta con la información detallada que se requiere para hacer este tipo de análisis técnicos, sin que este concepto implique per se una negativa rotunda para el trámite del proyecto en el legislativo:

*“El artículo 7° de esa normativa (Ley 819 de 2003) establece la necesidad de realizar un análisis del impacto fiscal en todo proyecto de ley que ordene un gasto. En términos generales, esta obligación se concreta mediante el concepto del MHCP. Este se deberá rendir durante el trámite del proyecto en el Congreso de la República.”*

*“Del mismo modo, la Corte Constitucional ha señalado que esta obligación no puede tomarse como una barrera para que el legislador cumpla sus funciones y vea supeditada su competencia al concepto favorable del Ministerio de Hacienda en proyectos de ley que generen impacto fiscal en el MFMP.”*

Ahora, para iniciar el análisis del impacto fiscal de este proyecto de ley debemos decir que en realidad no implica un beneficio o exención tributaria para las cooperativas y fondos mutuales, ya que la obligación de contribuir en un porcentaje del veinte por ciento (20%) sobre sus beneficios netos se mantiene, cambia la forma del recaudo y la destinación, donde se da la posibilidad de hacerlo a través de la DIAN como pago de impuesto de renta, entrando estos recursos a las arcas de la Nación para hacer parte del SGP, o hacerlo de forma directa por las cooperativas, ingresando al Fondo Educativo de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988, para ser utilizado en inversión al financiar cupos y programas de educación formal para sus asociados en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expida el Gobierno nacional.

Entonces, siendo claros en que las cooperativas y mutuales no serán declaradas exentas del pago que el artículo 19-4 del Estatuto Tributario establece para ellas, debemos analizar las implicaciones que estos recursos que no entrarán al SGP tienen en las finanzas públicas.

Los recursos que provengan de la tasa del 20% sobre los beneficios netos generados por las cooperativas y mutuales, y que no sean pagados a la DIAN por acogerse a la prerrogativa que este proyecto pretende

<sup>3</sup> Corte Constitucional, diez y ocho (18) de junio de mil novecientos noventa y seis (1996), Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell, expediente T- 91483

revivir, deberán ser invertidos en financiación de educación superior para sus asociados. La educación es uno de los derechos que consagra la Constitución Nacional y que los diferentes Gobiernos nacionales han buscado asegurar y garantizar para toda la población, en especial, para quienes no cuentan con los recursos para acceder a universidades privadas y buscan ingresar al sistema educativo público. Este proyecto de ley es la oportunidad para que los asociados de estas ESAL tengan la posibilidad de una financiación directa y expedita a educación superior que en muchos casos el Estado no les puede brindar, y para el Estado colombiano es la oportunidad para que recursos provenientes de contribuciones fiscales vayan directamente a beneficiar a los ciudadanos y garantizar el derecho a la educación generando un impacto social que es lo que se busca con el pago de impuestos.

Ahora, si lo que se busca por parte del Gobierno nacional es definir una estrategia para compensar los recursos que dejan de ingresar a las arcas de la DIAN, y que equivaldrían a 125 mil millones por cada vigencia, aproximadamente, es posible que los Ministerios de Hacienda y Educación, en cooperación con la Superintendencia Financiera determinen los valores recaudados en los Fondos de Educación de las cooperativas y mutuales y este valor sea tomado como recursos de inversión en educación a cargo de la Nación, sin embargo, este es un análisis que le corresponde hacer al MHCP, como lo ha señalado la honorable Corte Constitucional, y que esperamos se surta en el trámite en Segundo Debate o ante el Senado de la República.

#### X. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, quedará así: (...)

- a) *Beneficio particular: Aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias,*

*fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- b) *Beneficio actual: Aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*
- c) *Beneficio directo: Aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

*Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:*

- a) *Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*
- b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.*
- c) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*
- d) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*
- e) *Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.*
- f) *Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...). (Subrayado y negrilla fuera de texto).*

Frente al **Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara**, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario”, se considera que pueden existir conflictos de interés relacionados con: - El interés particular, actual y directo de los Congresistas derivado de que su cónyuge,

compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil sean los titulares de las descripciones normativas que hacen parte del texto, y que menciona el proyecto de ley.

Finalmente, sobre los conflictos de interés resulta importante recordar lo señalado por el Consejo de Estado (2019): “No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per ser el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles”.

Se recuerda que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite de la presente iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, no exime del deber del Congresista de identificar otras causales adicionales.

**XI. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las razones anteriormente expuestas, y conforme a lo establecido en la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe de Ponencia de Primer Debate Positiva, y en consecuencia solicitarles a los honorables miembros de la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Aprobar en Primer Debate el Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara “Por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario”, conforme al texto que se anexa.

Atentamente,

 <b>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 <b>BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA</b> Representante a la Cámara Ponente

<b>SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara Ponente	<b>WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA</b> Representante a la Cámara Ponente
--	---

**XI. ARTICULADO**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 006 DE 2024 CÁMARA**

*por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.*

**El Congreso de la República de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto eximir a las cooperativas y mutuales del impuesto sobre la renta y complementarios, siempre y cuando estas destinen el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto a financiar cupos y programas de educación formal para y en beneficio de sus asociados, en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional.

**Artículo 2º.** Modifíquese el artículo 19-4 del Estatuto Tributario, el cual quedará así:

**Artículo 19-4. Régimen especial para las cooperativas.** Las cooperativas, sus asociaciones, uniones, ligas centrales, organismos de grado superior de carácter financiero, las asociaciones mutualistas, instituciones auxiliares del cooperativismo, confederaciones cooperativas, previstas en la legislación cooperativa, vigilados por alguna superintendencia u organismo de control pertenecen al régimen tributario especial.

Para estas entidades el beneficio neto es el excedente que es objeto de distribución de conformidad con la ley y la normatividad cooperativa, y estará exento del impuesto sobre la renta y complementarios cuando cumpla con las siguientes condiciones:

- a) Que se destine exclusivamente según lo establecido en la Ley 79 de 1988 o las normas que la adicionen o modifiquen.
- b) Que el veinte por ciento (20%) de dicho beneficio neto se destine, de manera autónoma por las propias cooperativas, a financiar cupos y programas de educación formal en instituciones autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional, de acuerdo con las disposiciones reglamentarias que expida el Gobierno nacional. En uno u otro caso estos recursos serán apropiados de los Fondos de Educación y Solidaridad de que trata el artículo 54 de la Ley 79 de 1988 o las normas que lo adicionen o modifiquen.

Si el beneficio neto no se destina conforme a lo establecido en este artículo, la entidad estará gravada con el impuesto sobre la renta y complementarios a la tarifa del veinte por ciento (20%), sin que sea posible afectarlo con egreso ni con descuento alguno.

**Parágrafo 1º.** Las entidades a las que se refiere el presente artículo solo estarán sujetas a retención en la fuente por concepto de rendimientos financieros, en los términos que señale el reglamento, sin perjuicio de las obligaciones que les correspondan como



agentes retenedores, cuando el Gobierno nacional así lo disponga. Igualmente, estarán excluidas de renta presuntiva, comparación patrimonial y liquidación de anticipo del impuesto sobre la renta.

**Parágrafo 2º.** A las entidades de que trata el presente artículo, solamente les será aplicable lo establecido en los artículos 364-1 y 364-5 del Estatuto en los términos del parágrafo 7, sin perjuicio de las demás obligaciones previstas en las normas especiales.

**Parágrafo 3º.** Las entidades de que trata el presente artículo podrán ser excluidas del Régimen Tributario Especial en los términos del artículo 364-3.

**Artículo 3º. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

 <b>ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA</b> Representante a la Cámara Coordinador Ponente	 <b>BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>JORGE HERNÁN BASTIDAS ROSERO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>KATHERINE MIRANDA PEÑA</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Ponente
 <b>SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara Ponente	 <b>WILMER RAMIRO MENDOZA CARRILLO</b> Representante a la Cámara Ponente

CÁMARA DE REPRESENTANTES - COMISIÓN TERCERA  
CONSTITUCIONAL PERMANENTE  
(ASUNTOS ECONÓMICOS)

Bogotá D.C., 10 de septiembre de 2024. En la fecha se recibió en esta Secretaría el Informe de Ponencia positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley No. 006 de 2024 Cámara, "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 19-4 DEL ESTATUTO", suscrita por los Honorables Representantes ÓSCAR DARÍO PÉREZ PINEDA, JHON FREDY NÚÑEZ RAMOS, KATHERINE MIRANDA PEÑA, JULIANA ARAY FRANCO, SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA TORRES, WILMER RAMIRO CARRILLO MENDOZA y BAYARDO GILBERTO BETANCOURT PÉREZ, y se remite a la Secretaría General de la Corporación para su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso, tal y como lo ordena el artículo 156 de la ley 5ª de 1992.

La Secretaria General,



ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

\* \* \*

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2024 CÁMARA**

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

Bogotá Distrito Capital, miércoles 17 de septiembre del año 2024

Honorable Representante  
GERARDO YEPES CARO

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.


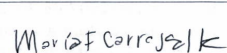
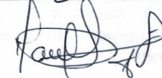

Honorable Representante  
JUAN CAMILO LONDOÑO BARRERA

Vicepresidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente

**Referencia: Informe de Ponencia Positiva Para Primer Debate al Proyecto de Ley número 010 de 2024 Cámara, por medio de la cual se protege la labor de las madres comunitarias y se garantiza el cuidado de la primera infancia, estableciendo parámetros de dignidad en su contratación y se dictan otras disposiciones.**

Honorable Presidente Yepes, y Vicepresidente Londoño.

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional permanente, comunicada por parte del Secretario General de esta Célula Legislativa doctor Ricardo Alfonso Albornoz mediante oficio CSCP 3.7-569-2024 calendado el 14 de agosto del año 2024, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma ley, nos permitimos como ponentes de la presente iniciativa de ley presentar **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate** al proyecto de ley ya referenciado.

 <b>JORGE ALEXÁNDER QUEVEDO</b> Coordinador Ponente	 <b>MARÍA FERNANDA CARRASCAL</b> Ponente
 <b>MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO</b> Ponente	 <b>HUGO ALFONSO ARCHILA SUAREZ</b> Ponente

**1. Antecedentes y Trámite de la iniciativa de Ley.**

La presente iniciativa parlamentaria tiene varios antecedentes que vale la pena revisar.

- **Antecedentes Legislativos:** En primer lugar, la misma ya había sido presentada en el actual periodo Constitucional, para la legislatura del año 2022 – 2023 fue presentada ante la Secretaría General de la Cámara por el Representante Juan Carlos Wills Ospina del Partido Conservador, el proyecto de ley surtió su trámite bajo el PL 028-2022 Cámara, siendo remitido a la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes, Célula Congresual en la que fueron designados ponentes los honorables Representantes Jorge Alexander Quevedo, María Fernanda Carrascal, Alfredo Mondragon Garzón, Betsy Judith Pérez, Juan Carlos Vargas Soler Y Karen Juliana López Salazar, los anteriores Representantes

lideraron esta iniciativa que fue aprobada el Primer Debate el día 5 de octubre del año 2022 en la Comisión Séptima, los mismos corporados suscribieron Ponencia Positiva para Segundo Debate ante la Plenaria de la Cámara en noviembre del año 2022.

Si bien la iniciativa de ley estuvo en varias ocasiones agendada en el Orden del Día, no se le alcanzó a dar debate a la misma, por lo que en aplicación de lo preceptuado en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 fue archivado por transito de legislatura, por lo anterior el proyecto solo surtió el 25% de su trámite legislativo.

- **Antecedentes Legales** Cómo lo vamos a plantear en la presente exposición de motivos, la vinculación de las madres comunitarias mediante contrato de trabajo, es una obligación de carácter legal que tiene su principal génesis en la ley la Ley 1607 de 2012, que estableció un proceso progresivo de formalización que condujo a la consolidación del estatus laboral de las relaciones contractuales entre las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) y las madres comunitarias.

La aprobación de la Ley 1607 de 2012 generó la aparición del Decreto reglamentario 289 de 2014, posteriormente compilado en el artículo 2.2.1.6.5.2. del Decreto número 1072 de 2022, que establece:

**Artículo 2.2.1.6.5.2.** del Decreto número 1072 de 2022: *Modalidades de Vinculación. Las Madres Comunitarias serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social.*

- **Actualidad Legislativa:** Actualmente en el Congreso de la República se tramita en segundo debate el proyecto de ley de Reforma Laboral al interior de la Cámara de Representantes, esta iniciativa de ley curso su Primer Debate en la Comisión Séptima de la Cámara instancia en la cual varios legisladores propusieron incluir un artículo que permitiera la vinculación laboral de las madres comunitarias, artículo que tuvo aval del Gobierno y que fue incluido en el texto para Segundo Debate en el artículo 78, que preceptuada a renglón seguido lo siguiente:

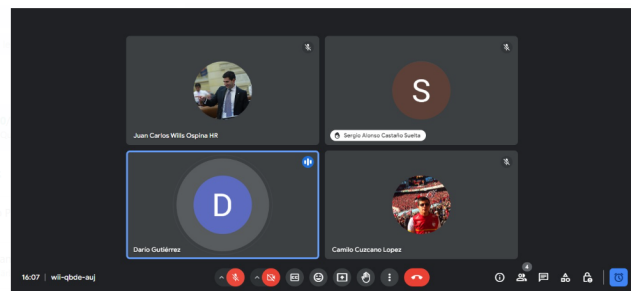
**Artículo 78. Formalización de las Madres (Padres) Comunitarias y Sustitutas:**

*El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar vinculará progresivamente a las madres (padres) comunitarias y sustitutas en su planta de personal en calidad de trabajadores oficiales, priorizando aquellos grupos poblacionales ubicados en el territorio nacional con mayor índice de informalidad, sin que esto genere mayor costo fiscal.*

*El Ministerio del Trabajo, previo estudio técnico sobre la actividad de las madres (padres) comunitarias y sustitutas, determinará la base del riesgo sobre el cual se hará la afiliación y cotización en materia de riesgos laborales.*

Ahora bien, el Representante *Juan Carlos Wills Ospina*, volvió a presentar la iniciativa de ley con la firma de varios parlamentarios a saber: *Germán Blanco Álvarez* (Senador), *Leonardo Gallego Arroyave* (Representante), *Armando Zabarain D'Arce* (Representante), *Luis David Suarez Chadid* (Representante), *Nicolas Albeiro Echeverry* (Senador), *Teresa Enriquez Rosero* (Representante), *Wadith Alberto Manzur* (Representante), *James Mosquera Torres* (Representante), *Angela María Vergara* (Representante), *César Cristian Gómez* (Representante), *Óscar Rodrigo Campo* (Representante), *Carlos Felipe Quintero* (Representante), *Eduard Sarmiento Hidalgo* (Representante), *Juan Daniel Peñuela* (Representante), *Heraclito Landinez Suárez* (Representante), *Leider Alexandra Vásquez* (Representante), *Anibal Gustavo Hoyos* (Representante), *Germán Rogelio Roza* (Representante), *Luis Ramiro Ricardo* (Representante), *Luis Eduardo Diaz Mateús* (Representante), *Jorge Alberto Cerchiaro* (Representante), *Soledad Tamayo* (Senadora).

Este proyecto de ley fue remitido a la Comisión Séptima de Cámara donde la Mesa Directiva designa a los suscritos como ponentes de la iniciativa el 14 de agosto del año 2024, para el día 29 de agosto, se presentó prorroga a la presentación de ponencia, a efectos de adelantar una reunión virtual con el autor principal y los ponentes de la iniciativa, reunión que se materializó el día lunes 9 de septiembre del año 2024.



*Se adjunta evidencia.*

## **2. Objeto y Contenido del Proyecto de Ley:**

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

Somos conscientes de la existencia de disposiciones normativas y pronunciamientos jurisprudenciales que han establecido la vinculación laboral de las madres comunitarias mediante contratos laborales, como se detallará en esta ponencia. Sin embargo, a pesar de estos

lineamientos, hemos identificado inconsistencias en estas contrataciones. Los contratos laborales suelen ser inferiores a un año, e incluso a un semestre, lo que impide la continuidad laboral de las madres comunitarias. Durante los períodos en los que no están formalmente vinculadas, continúan trabajando y asumiendo costos con su propio bolsillo para cumplir con sus responsabilidades.

### 3. Contenido de la Iniciativa de Ley Presentada por el Autor.

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

**-Artículo 1º:** Propósito de la ley.

**-Artículo 2º:** Se establece que los contratos laborales entre las madres comunitarias y las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, deberán suscribirse a un tiempo mínimo de lo que dure el contrato de aporte entre la Entidad Administradora del programa y el ICBF. También se establece que el Ministerio de Trabajo y el ICBF deberán vigilar que lo aquí dispuesto se cumpla. Finalmente se implementa la contratación preferente a aquellas madres que lleven más tiempo ejerciendo esta labor.

**-Artículo 3º:** Este artículo busca la capacitación de las madres comunitarias, buscando robustecer y mejorar su labor.

**-Artículo 4º:** Este artículo establece la vinculación laboral directa de las madres comunitarias con el ICBF en un término de 3 años.

**-Artículo 5º:** Vigencia.

### 4. Reseña Histórica Sobre las Madres Comunitarias, Actualidad Contractual, Economía del Cuidado.

#### 4.1. Inicios del Programa de Madres Comunitarias

En la década de los años sesenta, varias personas en condiciones de vulnerabilidad, madres solteras en su gran mayoría, debían salir a trabajar, y por ende ausentarse de su hogar para devengar una remuneración económica que le permitiera sufragar sus gastos personales y familiares, viéndose en la necesidad de dejar sus hijos al cuidado de sus familiares o vecinos, es así como a partir de una necesidad de índole social y barrial, empiezan a tener natalicio los primeros hogares comunitarios. Posterior a esta situación y apelando a la realidad social de la época el ICBF formaliza los hogares comunitarios.

“En 1986 el ICBF creó una nueva red de atención al menor que se denominó **“Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar”**. Estos hogares nacieron como parte de la estrategia del Gobierno del Expresidente Virgilio Barco para luchar contra la pobreza, pues como se preveía, la mayoría de nuevos usuarios del programa fueron los hijos de los trabajadores informales y de las clases menos favorecidas de nuestra patria; por lo que desde su inicio el programa se convirtió en una de las principales estrategias para lograr el mejoramiento

de los niveles de equidad social; el programa tuvo nacimiento con la aprobación del proyecto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) número 2278 el cual estableció el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación del Empleo y definió como un programa específico el de **“Bienestar y Seguridad Social del Hogar”**, donde se inscribió el Proyecto Hogares Comunitarios de Bienestar como una estrategia para atender a la población infantil más pobre.”<sup>1</sup> subrayado propio).

Como se ha evidenciado, el Programa de Madres Comunitarias empezó a tener gran incidencia en nuestra Nación y se convirtió en una estrategia para brindar atención y desarrollo a la población infantil de zonas urbanas y rurales de la Nación, por esta razón con el fin de buscar la ampliación de dicho programa se expidió con posterioridad la Ley 89 de 1988, la cual indica que los hogares comunitarios están conformados por becas asignadas por el ICBF para atender las necesidades básicas de nutrición, salud y desarrollo de los niños, adicionalmente mediante esta ley se incrementa el presupuesto de ingresos al ICBF.

*El Acuerdo 21 de 1989, del ICBF, define al Programa HCB como el conjunto de actividades realizadas entre el Estado y la comunidad a favor de la primera infancia que habite en las zonas catalogadas de escasos recursos en situaciones de pobreza absoluta para su manutención, desarrollo normal, alimentación y recreación cuya finalidad es brindarles y garantizarles a los niños un desarrollo integral a nivel psico-social y físico mediante el estímulo y apoyo a su proceso de socialización y el mejoramiento de la nutrición y de las condiciones de vida. Está dirigido a fortalecer la responsabilidad de los padres, en la formación y cuidado de sus hijos, con su trabajo solidario y el de la comunidad en general (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 1989)<sup>2</sup>*

La importancia de estos Hogares Comunitarios de Bienestar es demasiado plausible, toda vez que los mismos están encaminados a mejorar la calidad de vida de la población más vulnerable del país, niños y niñas menores de 7 años, pertenecientes a familias en estado de pobreza, ofreciéndoles un espacio social y pedagógico en el cual puedan tener una formación inicial y educación constructiva, sumado a un plan de nutrición y el acompañamiento a las familias. Es importante señalar el apoyo técnico y financiero encaminado a lograr la finalidad del programa del ICBF, ente encargado de desarrollar toda esta iniciativa, si bien es cierto entre este ente gubernamental y las madres comunitarias no

<sup>1</sup> Texto original del presente Proyecto de Ley 028 de 2022 C, publicado en la gaceta del Congreso de la República, Cámara de Representantes Número 860 del año 2022.

<sup>2</sup> Tesis de grado, Bautista Martínez, Universidad Militar Nueva Granada, disponible en línea, <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/21153/BautistaMartinezErikaMarcela2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



existe una relación contractual, este programa es del resorte del ICBF y por ende debe estar al tanto de los pormenores del mismo y realizarle un seguimiento de filigrana.

Estas madres son reconocidas dentro de una aglomeración social, como líderes, guías y personas que resaltan en su comunidad, por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo de la población infantil y de sus familias, si bien se habla de madres y padres, es el género femenino el que lidera y trabaja en pro del programa.

Es de vital importancia manifestar que el programa sigue siendo clave dentro del funcionamiento y operación del ICBF en la sociedad, es un programa dirigido a niños y niñas, y busca potenciar su desarrollo integral en su primera infancia, a través de interacciones significativas propias de sus identidades culturales, de su reconocimiento del patrimonio y de las características de sus entornos.

En el desarrollo de este proceso, el grupo familiar hace acompañamiento y participa en el desarrollo armónico de sus miembros a través de la cualificación de las relaciones intrafamiliares y el fortalecimiento de vínculos afectivos desde la gestación. La atención de los Hogares Comunitarios de Bienestar se realiza 11 meses al año, con una intensidad de 96 horas al mes, de las cuales 40 horas son para encuentros educativos grupales, 18 horas para encuentros educativos en el hogar, 12 horas en cualificación del padre o madre comunitaria y 26 horas de planeación pedagógica.<sup>3</sup>

Este programa se encuentra incluido dentro de los planes, modalidades y estrategias de atención enfocados a la primera infancia, en la modalidad familiar - se agrupa por sus características en la forma de prestación del servicio FAMI y Desarrollo en Medio Familiar - en la cual se busca promover el desarrollo integral de niñas y niños desde su concepción hasta los dos años, a través de procesos pedagógicos como formación y acompañamiento a familias, cuidadores y mujeres gestantes<sup>4</sup>, esta modalidad funciona en espacios comunitarios y lugares disponibles, concertados y gestionados por la Entidad Administradora del Servicio (EAS) y busca favorecer el desarrollo integral de niñas y niños en primera infancia desde la concepción hasta menores de 5 años (hasta los 6 años en donde no haya otro servicio de educación inicial o un centro educativo de educación formal), con familias fortalecidas en sus interacciones y en sus capacidades de cuidado y crianza.

De esta manera podemos señalar que, este trabajo de madres comunitarias, se cataloga como aquellas

agentes educativas comunitarias responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Son reconocidos en su comunidad por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo de los niños, niñas y sus familias.<sup>5</sup>

Las madres comunitarias del Programa Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar son personas que tienen como función contribuir en el cuidado y la protección de los niños y las niñas diariamente. A lo largo del desarrollo del papel que cumplen las madres comunitarias en el cuidado de la primera infancia, se le han otorgado distintos roles dependiendo de la órbita desde la que se observe, pues analizada su calidad desde el perfil que considera el ICBF, se podría concluir que un padre o madre comunitaria es aquella persona que posee una aptitud especial para trabajar con los menores, que se ubica dentro de un rango de edad, que posea una vivienda y que goza de buena reputación en su comunidad.

La madre comunitaria ejerce multitud de roles en la vida del menor, siendo la profesora, la mamá, la cuidadora, la chef, enfermera, mediadora, médica entre otros. Como principales objetivos está mejorar las prácticas de crianza realizando actividades de socialización y convivencia que permitan un óptimo desarrollo psicológico, físico y social de los niños con el apoyo de sus mismos familiares y de la comunidad para fortalecer las relaciones intrafamiliares y los vínculos afectivos desde la gestación. Es por esto que nace la necesidad de cuidar y salvaguardar esa relación estrecha que se forma entre la madre comunitaria y el menor, pues como se ha explicado antes, la influencia directa que ejerce sobre el proceso de formación del infante, hace necesario que se garantice el cuidado y protección de este vínculo, primando el interés del menor, su estabilidad emocional y la necesidad de proteger sus derechos.

#### **4.2 Radiografía Sobre la Vinculación Laboral de las Madres Comunitarias**

En el apartado 3.1, se presenta una reseña sobre el Programa de los Hogares Comunitarios de Bienestar, sus inicios en las clases populares colombianas dentro del marco de una relación íntima con los vecinos, generando una verdadera cohesión social; se soslayó sobre la creación, evolución y situación actual de este programa.

Así las cosas, en este punto resulta de vital importancia enunciar una serie de instrumentos legales y antecedentes históricos sobre el tema que nos ocupa, ya está claro el papel de la madre y el padre comunitario y su vínculo estrecho con la infancia y la educación en esta etapa del ser humano. De conformidad con lo anterior, vamos a hablar sobre la vinculación de las madres comunitarias y su formalización laboral a lo largo de los años.

En materia legal y jurídica, ha existido un cambio en la normatividad de las madres comunitarias si bien en un principio se hablaba únicamente de madres

<sup>3</sup> Información tomada y parafraseada de la página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/modalidades-de-atencion/modalidad-familiar>

<sup>4</sup> Información tomada y parafraseada del Lineamiento técnico para la atención a la primera infancia, disponible en, [https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm5\\_pp\\_lineamiento\\_tecnico\\_para\\_la\\_atencion\\_a\\_la\\_primera\\_infancia\\_v7.pdf](https://www.icbf.gov.co/system/files/procesos/lm5_pp_lineamiento_tecnico_para_la_atencion_a_la_primera_infancia_v7.pdf)

<sup>5</sup> Información tomada y parafraseada de la página web del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

comunitarias, las figuras y realidades sociales contemporáneas nos llevan a hablar de madres y padres.

De conformidad con el proceso de consolidación normativa, es importante empezar enunciando la Ley 7ª de 1979 “*por la cual se dictan normas para la protección de la niñez, se establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones*”, dentro de su articulado se destaca para el caso el numeral 9 del artículo 21, en la cual se otorgan unas funciones al ICBF “*Celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales para el manejo de sus campañas, de los establecimientos destinados a sus programas y en general para el desarrollo de su objetivo*”. Si bien para el tiempo de la promulgación de esta ley se hablaba de casas de madres solteras y se le realizó una regulación escueta mediante Decreto número 2388 de 1979, fue a partir de 1988 cuando se empezó a formar una legislación sobre el tema.

El programa tuvo nacimiento con la aprobación del Proyecto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) número 2278. Para el año de 1988 la Ley 89, realiza una asignación de recursos al ICBF y especifica que la destinación de los recursos, debía incrementar exclusivamente en los rubros asignados a los Hogares Comunitarios de Bienestar con el fin de que estos continuaran su función, de igual manera manifiestan la necesidad de seguir realizando un trabajo conjunto entre vecinos, padres de familia e ICBF, con el fin de atender las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales más pobres del país.

Posterior a la ley ya referenciada, se dio el cambio de la Carta Política, dejando la Constitución de 1886 y dando paso a la de 1991 y por la cual nos regimos actualmente, misma que en su artículo 44 establece que la familia, la sociedad y el Estado, están en la obligación de asistir y proteger a los menores, con el objetivo de garantizar su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos, los cuales deben prevalecer por encima de los de los demás.

Por medio del Decreto número 1340 del año de 1995, se dictaron disposiciones encaminadas a desarrollar el Programa de los Hogares de Bienestar, señalando además la vinculación de las madres comunitarias, así como las demás personas y organismos de la comunidad que van a participar en el Programa de Hogares de Bienestar, por medio de un trabajo de carácter solidario y con un compromiso voluntario, además de que dentro de las disposiciones del decreto se establece que este vínculo en ningún momento generaba una relación de carácter laboral.

El artículo 4º del referido decreto, manifiesta lo siguiente: “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.”<sup>6</sup>

De lo anterior se puede concluir la inexistencia de un salario para las madres comunitarias, el cual dignifique sus labores, toda vez que establecieron vía decreto una contribución voluntaria, en este punto es claro que el papel de la madre comunitaria, carecía de uno de los elementos del contrato de trabajo, el salario; pero se configuraban los otros dos elementos que es la prestación personal del servicio y la subordinación y dependencia.

Si bien desde la Ley 100 de 1993, se estableció que las madres comunitarias entrarían al sistema de salud vía régimen subsidiado, al considerar que ellas carecen de capacidad de pago, la promulgación de 1999 de la Ley 509, se les traslado a ellas y a todo su grupo familiar al régimen contributivo, la base para realizar esta cotización no sería el salario mínimo sino el monto correspondiente a lo que la madre recibía en ese entonces como bonificación, y el porcentaje de cotización el 4%.

“*En el tema de la bonificación como contraprestación a la labor de las madres también ha habido modificaciones notables. Desde la creación del programa de HCB hasta el 2002, la bonificación no alcanzaba a representar un 50% del salario mínimo legal vigente (Comité Pro DESC de las trabajadoras comunitarias)*”<sup>7</sup>. Luego, en 2008, con la Ley 1187, se ordenó que el pago a las madres comunitarias ascendiera al 70% de un Salario Mínimo Legal Vigente (SMLV). Luego de proferida la Sentencia T-628 de 2012, la Corte Constitucional, en aras de hacer más igualitario el trabajo de estas mujeres, decidió que la bonificación debía ser por lo menos equivalente al salario mínimo.

Después de esto es importante manifestar que en varias ocasiones la Corte Constitucional se pronunció sobre la relación laboral de las madres comunitarias y las Entidades Administradoras de los Hogares de Bienestar, durante varios años se mantuvo incólume lo manifestado por la corte al señalar que se trata de una relación de carácter civil y bilateral, que no puede ser entendido como contrato laboral, esto hasta la T-628 del año 2012, para ese mismo año, se promulgó la Ley 1607 de 2012, que estableció un proceso progresivo de formalización que condujo a la consolidación del estatus laboral de las relaciones contractuales entre las Entidades Administradoras del Servicio (EAS) y las madres comunitarias.

El artículo 36 de la Ley 1607 de 2012 estableció la

<sup>6</sup> Decreto 1340 de 1995, disponible en línea en, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72020>

<sup>7</sup> Información tomada de la página Web, <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/directum/article/view/4709>



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

La aprobación de la Ley 1607 de 2012 generó la aparición del Decreto reglamentario 289 de 2014, posteriormente compilado en el artículo 2.2.1.6.5.2. del Decreto número 1072 de 2022, que establece:

**Artículo 2.2.1.6.5.2.** del Decreto número 1072 de 2022: *Modalidades de Vinculación. Las Madres Comunitarias serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social.*

Es importante enunciar además que para el año 2016 la Corte Constitucional mediante Sentencia T-480 del año 2016<sup>8</sup> (a la cual se le decretó nulidad parcial en abril del año 2017 mediante auto 186), se manifestó sobre la primacía de la realidad en los contratos que tenían las madres comunitarias, a quienes anteriormente les reconocían una beca como contraprestación económica, la referida beca no alcanzaba a ser el salario mínimo, En suma, la aplicación del Principio Constitucional de la primacía sobre la realidad

*“(...)busca desvirtuar las formas jurídicas mediante las cuales se pretende ocultar o encubrir un verdadero contrato de trabajo, tal como ocurre con los contratos civiles, comerciales y de prestación de servicios, entre otros” (M.P. Rojas Ríos, Corte Constitucional Sentencia T-480, 2016) Y “Su fin esencial es proteger al trabajador que por la simple circunstancia de encontrarse en una posición desventajosa frente al empleador (ya sea del sector público o privado), éste último puede sacar provecho de tal situación y así desconocer todos los derechos y garantías laborales inherentes al contrato de trabajo” (M.P. Rojas Ríos, Corte Constitucional Sentencia T-480, 2016).*

Debe recordarse también que la Corte Constitucional en la Sentencia T-106 de 2020 indicó que: *«En el mismo sentido, en la Sentencia SU-079 de 2018 la Sala Plena concluyó que tanto el ordenamiento jurídico como la jurisprudencia Constitucional no prevén la posibilidad de que se estructure una relación laboral entre el ICBF y las madres comunitarias, pues los Programas de Hogares Comunitarios “se fundamentan en una labor voluntaria y solidaria de carácter social. En consecuencia, al no existir un vínculo laboral entre el ICBF y las referidas madres, no se genera la obligación para la entidad de reconocer acreencias laborales ni el pago de aportes parafiscales en su*

*favor»*

Por lo anterior, la conclusión de la Corte Constitucional no tiene asidero cuando en la presente exposición de motivos se reconoce que las madres comunitarias del programa del ICBF son responsables del cuidado diario de los niños, situación que requiere el desempeño de múltiples roles como profesores, cuidadores, preparadores de alimentos, enfermeros, mediadores y médicos, es decir, se desempeña un oficio que requiere ser reconocido a través del respaldo de la existencia de una relación laboral, por ahora con los operadores y, posteriormente, con el Estado y que se le debe suprimir esa consideración de que las madres y padres comunitarios ejercen una labor voluntaria y solidaria de carácter social, para negar sus derechos laborales.

#### **4.3. Relación Contractual Entre el Icbf y las Entidades Administradoras de los Hogares Comunitarios de Bienestar.**

A la luz de lo plasmado en el artículo 19 de la Ley 1804 de 2016, el rol que tiene el ICBF está definido por su naturaleza de carácter institucional y por el doble papel que le asigna el Código de Infancia y Adolescencia. Es por ello que, el ICBF es el encargado de generar una línea técnica y prestar servicios a la población de primera infancia, de acuerdo con la Política de Estado.

Persiguiendo esos propósitos y dada la naturaleza especial del servicio público de Bienestar Familiar, la ejecución de los programas estratégicos y misionales del ICBF se orientan por un régimen especial soportado en el denominado contrato de aporte, según lo establece la Ley 7ª de 1979 y el Decreto número 2388 de 1979. Este régimen está compilado en el Decreto número 1084 de 2015, cuyo artículo 2.4.3.2.9 señala: *“(...) el ICBF podrá celebrar contratos de aporte, entendiéndose por tal cuando el Instituto se obliga a proveer a una institución de utilidad pública o social de los bienes (edificios, dineros, etc.) indispensables para la prestación total o parcial del servicio, actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, (...).”*

Ahora bien, respecto a los procesos contractuales, el ICBF conforme a lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley 489 de 1998, el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007, el numeral 1.5.1.4 del Manual de Contratación del ICBF vigente, así como la Resolución número 2859 de 2013, delega las funciones en materia contractual en lo(a)s Directore(a)s Regionales, quienes ejercen la ordenación del gasto, la celebración de contratos y convenios, así como el ejercicio de supervisión en el territorio de su jurisdicción.

En este sentido, basados en el principio de planeación de la contratación y el análisis de la distribución de la oferta de los servicios de primera infancia en las cuatro modalidades de atención (Comunitaria, Familiar, Institucional y Propia e Intercultural), se identifican los procesos por

<sup>8</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-480 de 2016. M.P. Alberto Rojas Ríos



adelantar, y la forma de contratación, es decir, a través del Banco Nacional de Oferentes para la prestación del Servicio Público de Bienestar Familiar o de forma directa de acuerdo con la procedencia de aplicación de las excepcionalidades dispuestas en el Manual de Contratación del ICBF. De allí que, lo(a)s Directore(a)s Regionales, pueden adelantar la contratación de los servicios de educación inicial en el marco de la atención integral a la Primera Infancia en el territorio nacional, a través de diversos numerales, previstos dentro del Manual de Contratación vigente del ICBF.

Conforme a lo descrito hasta este punto, adentrándose en lo inherente a la contratación de las madres comunitarias con las entidades administradoras de hogares comunitarios de Bienestar, la Ley 1607 de 2012, estableció la vinculación laboral mediante contratos laborales. Es decir, la modalidad de contratación utilizada por las Entidades del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar es cualquiera de las reconocidas en el Código Sustantivo del Trabajo pues, de acuerdo con lo señalado anteriormente, estas entidades son las encargadas de garantizar que el talento humano cuente con una de las vinculaciones laborales reconocidas por la legislación colombiana. Consecuente con lo anterior, la duración de los contratos laborales también es competencia de las EAS, las cuales determinan su extensión en el tiempo; sin embargo, usualmente la duración es limitada por cuanto la duración de estos contratos laborales depende de la duración de los contratos de aporte.

(El presente apartado se construyó teniendo en cuenta el concepto del ICBF fechado al 12 de octubre del año 2022).

##### **5. Solicitud de Conceptos para la Presente Iniciativa de Ley.**

Después de una reunión realizada entre los ponentes y el autor de la iniciativa, en la cual se socializaron los conceptos emitidos en el proyecto de ley anterior, consideramos prudente realizar una nueva solicitud de conceptos a las siguientes entidades, mismas que serán enviadas paralelamente con la presentación de la presente ponencia. Las entidades a consultar son:

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en materia de concepto de aval fiscal y costos del programa para el fisco colombiano.
- Ministerio de Educación Nacional, por ser la cartera Ministerial directamente implicada con la formación de la primera infancia y la niñez colombiana.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por ser la entidad estatal encargada de forma directa de la suscripción del contrato de aporte del que se habló en la presente ponencia.
- Ministerio del Trabajo, toda vez que lo que se busca es la dignificación laboral de las madres comunitarias y se encuentra alineado con el artículo que el Ministerio avaló en el Primer Debate de la Reforma Laboral.

##### **6. Derechos y Garantías Laborales para las Madres Comunitarias.**

El presente proyecto de ley busca garantizar las condiciones laborales de las madres comunitarias y los padres comunitarios, si bien sabemos que actualmente existe la obligación legal de vincularlas mediante contrato de trabajo, se busca que ese mismo tenga una duración equivalente a la del contrato de aporte, dentro de las posibilidades legales existentes, en aras de evitar la burocratización de estos trabajos por parte de quienes administran los Programas de Hogares Comunitarios de Bienestar, lo anterior en pro de garantizar una estabilidad laboral a la madre comunitaria o padre comunitario y establecer de igual manera una vocación de permanencia en la formación de la primera infancia que atiende cada padre o madre.

Sumado a lo anterior lo preceptuado en el artículo 25 superior, señala que, *“El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.”*

Es menester enunciar que la misma carta política de 1991, pregona un apoyo especial a aquellas madres cabezas de familia, es en este punto en el cual debemos enunciar que las madres comunitarias son a su vez en gran mayoría madres cabezas de familia, sobre este punto, el artículo 43 superior señala lo siguiente: *“El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.”*

Sumado a lo anterior es importante manifestar que Colombia tiene sendas obligaciones internacionales en materia de derechos laborales de las mujeres ligadas a las tareas del cuidado.

Existen múltiples instrumentos internacionales que versan sobre el derecho al cuidado y sobre la retribución del mismo. Estos instrumentos instan a los Estados para desarrollar acciones políticas y jurídicas encaminadas a corregir situaciones que por dinámicas sociales y estructurales crean condiciones de desigualdad de las mujeres. Sobre esta premisa es importante señalar que la abrumadora mayoría de personas que asumen tareas del cuidado bajo la figura de madres comunitarias son mujeres.

Dentro los múltiples tratados internacionales, suscritos y ratificados por el Estado colombiano, para el caso que nos atañe, es importante resaltar que la **Declaración Universal de Derechos Humanos** de 1948, el artículo 25 inciso 2 señala que *“La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados, asistencia especial y seguridad social, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional”*.

En este mismo sentido la **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer** de 1979, en sus artículos 5° literal a) pide a los Estados parte tomar medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres. Igualmente, el artículo 11, numeral 2, literal c) señala que para impedir la discriminación contra la mujer por matrimonio o maternidad, los Estados tomarán medidas como alentar el suministro de los servicios sociales necesarios para que los padres y las madres combinen obligaciones familiares con

responsabilidades del trabajo y participación en la vida pública.

Sobre este tratado el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas inglés) ha emitido diversas recomendaciones relacionadas con las tareas del cuidado, así:

- Recomendación general CEDAW número 17 de 1991 que recomienda medir y valorar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer y reunir datos estadísticos sobre la materia. Además, pide cuantificar el trabajo doméstico no remunerado de la mujer e incluirlo en el producto nacional bruto.
- Recomendación general CEDAW número 23 que uno de los factores más importantes que han impedido la capacidad de la mujer para participar en la vida pública han sido los valores culturales y las creencias religiosas, la falta de servicios y el hecho de que el hombre no ha participado en la organización del hogar ni en el cuidado y la crianza de los hijos, también señala que, si se liberara de algunas de las faenas domésticas, participar más plenamente en la vida de su comunidad.
- Recomendación general CEDAW número 27 de 2010, sobre las mujeres de edad y la protección de sus derechos humanos, afirma que los Estados parte deben velar por que las mujeres que se ocupan del cuidado de niños y niñas tengan acceso a prestaciones sociales y económicas adecuadas, y reciban toda la ayuda necesaria cuando se ocupan de padres, madres o parientes ancianos.

#### **7. La Continuidad de las Madres Comunitarias y su Importancia para el Interés Superior del Menor.**

Es de suma importancia la educación en la primera infancia y es por esta razón por la cual se debe garantizar la estabilidad de la madre comunitaria con el fin de que sea la misma persona la que atienda al infante durante sus primeros años de vida, los cuales son trascendentales toda vez que es la edad en la cual la persona se enfrenta a sus primeros contactos comunicativos con el mundo a través de sus sentidos y experimenta sus primeras sensaciones. Es un período de gran importancia porque en este período se realizan los primeros aprendizajes: **El niño aprende, desarrolla y ejercita destrezas de tipo cognitivas, afectivas, sociales y motrices.** Estas destrezas continuarán desarrollándose a partir de estudios superiores y en las sabrá aplicar en la vida diaria.

Esta educación infantil en los Hogares Comunitarios de Bienestar, trabaja con el fin de desarrollar, los sentidos, los movimientos, el lenguaje, la conciencia corporal, autonomía, relaciones sociales, hábitos, expresión de la afectividad, la personalidad, entre otros aspectos relevantes para la vida en sociedad y la educación en la primera infancia.

#### **8. Fundamentos Jurídicos de la Presente Ponencia.**

- Constitución Política de 1991
- Ley 7ª de 1979
- Ley 89 de 1988
- Decreto número 1340 de 1995
- Ley 509 de 1999
- Ley 1187 de 2008
- Sentencia T-628 de 2012
- Ley 1607 de 2012
- Decreto número 289 de 2014
- Decreto número 1072 de 2022

#### **9. Conveniencia del Proyecto de Ley**

Colofón con lo manifestado hasta este punto, el presente proyecto de ley busca entrar a realizar una sinergia con los instrumentos jurídicos existentes actualmente que regulan la vinculación laboral de los padres y las madres comunitarias, respetando la esfera privada en lo que respecta al artículo 333 superior, pero estableciendo unos lineamientos para la contratación por parte de las Entidades Administradoras de los Hogares Comunitarios de Bienestar, que estarán alineados con la garantía de la estabilidad laboral y de la atención de la misma madre comunitaria para un colectivo de infantes. Por las razones mencionadas anteriormente consideramos importante la aprobación de la presente iniciativa de ley e instamos a los miembros del Congreso de la República a trabajar mancomunadamente en una Ley que permita en la posteridad una relación laboral directa entre las madres y los padres comunitarios y el ICBF

#### **10. Declaración de Impedimentos o Relación de Posibles Conflictos de Intereses.**

De conformidad con lo establecido por el artículo 3º de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto de ley según artículo 286 de la misma ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

#### **11. Impacto Fiscal**

Con relación al impacto fiscal del presente proyecto de ley nos remitimos a la Jurisprudencia del primer nivel hermenéutico en materia Constitucional; la honorable Corte Constitucional que en Sentencia C-625 de 2010, con ponencia del honorable Magistrado Nilson pinilla, en la cual estableció que,

*Las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos Constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último, en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto*

de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Ello en tanto, (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función Constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las

proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las Cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto. El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo afecte la validez Constitucional del trámite respectivo.

Como lo ha resaltado la Corte, si bien compete a los miembros del Congreso la responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede implicar para el erario público, es claro que es el Poder Ejecutivo, y al interior de aquel el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros del órgano legislativo la inviabilidad financiera de la propuesta que se estudia.

De allí que esta corporación haya señalado que corresponde al Gobierno el esfuerzo de llevar a los legisladores a la convicción de que el proyecto por ellos propuesto no debe ser aprobado, y que en caso de resultar infructuoso ese empeño, ello no constituye razón suficiente para tener por incumplido el indicado requisito, en caso de que las Cámaras finalmente decidan aprobar la iniciativa cuestionada.”

**12. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

<p>“Por medio de la cual se protege la labor de las madres comunitarias y se garantiza el cuidado de la primera infancia, estableciendo parámetros de dignidad en su contratación y se dictan otras disposiciones”</p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p>	<p>“Por medio de la cual se <del>protege la labor de</del> <b>garantiza la vinculación mediante contrato laboral de</b> las madres comunitarias y se garantiza el cuidado de la primera infancia, estableciendo parámetros de dignidad en su contratación y se dictan otras disposiciones”</p> <p><b>EL CONGRESO DE COLOMBIA</b></p> <p><b>DECRETA:</b></p>	<p>Consideramos que es importante hacer claridad en el título del espíritu principal de la iniciativa de ley, el cual busca la formalización laboral mediante contrato de trabajo de las madres comunitarias, al servicio de los Hogares Comunitarios de Bienestar</p>
<p><b>Artículo 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objetivo proteger la labor de las madres comunitarias, quienes juegan un papel fundamental en el cuidado y desarrollo de la primera infancia. Para lograr esto, la ley busca establecer parámetros que aseguren condiciones dignas en su contratación, como la permanencia de su vinculación y el aseguramiento de condiciones de trabajo adecuadas. Además, se busca reconocer y robustecer su rol, proporcionando formación continua y apoyo institucional, con el fin de mejorar la calidad del servicio prestado a los niños y garantizar su bienestar integral.</p>	<p><b>Artículo 1°. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objetivo <del>proteger la labor de las madres comunitarias, quienes juegan un papel fundamental en el cuidado y desarrollo de la primera infancia.</del> Para lograr esto, la ley busca establecer parámetros <b>para la vinculación laboral de las madres comunitarias</b> que aseguren condiciones dignas en su contratación, como la permanencia <b>en el programa y el reconocimiento de sus prestaciones sociales</b> de su vinculación y el aseguramiento de condiciones de trabajo adecuadas.</p> <p>Además, se busca reconocer y robustecer su rol, proporcionando formación continua y apoyo institucional, con el fin de mejorar la calidad del servicio prestado a los niños y garantizar su bienestar integral.</p>	<p>Se reduce el objeto al fin primordial de la iniciativa de ley que es la vinculación de carácter laboral de las madres comunitarias.</p>



<p><b>Artículo 2°. CONTRATO LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> Los contratos laborales que se celebren entre las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, o la entidad que haga sus veces, y las madres comunitarias, deberá realizarse como mínimo por el término que dure el contrato de aporte entre la Entidad Administradora del programa y el ICBF.</p> <p>Las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar o la entidad que haga sus veces, no podrán tecnificar o profesionalizar los requisitos para la vinculación laboral de las madres comunitarias.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se realizará contratación preferente de madres comunitarias con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para los efectos y aplicación de la presente ley, entiéndase dentro del término “madres comunitarias” a las mujeres y hombres que desempeñan dicha labor.</p>	<p><b>Artículo 2°. CONTRATO LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> Los contratos laborales que se celebren entre las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, o la entidad que haga sus veces, y las madres comunitarias, deberá realizarse como mínimo por el término que dure el contrato de aporte entre la Entidad Administradora del programa y el ICBF.</p> <p>Las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar o la entidad que haga sus veces, no podrán tecnificar o profesionalizar los requisitos para la vinculación laboral de las madres comunitarias.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> Se realizará contratación preferente de madres comunitarias con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</b> El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.</p> <p><b>Parágrafo 3°.</b> Para los efectos y aplicación de la presente ley, entiéndase dentro del término “madres comunitarias” a las mujeres y hombres que desempeñan dicha labor.</p>	<p>Sin cambios, teniendo en cuenta que el presente artículo fue concertado en mesa técnica realizada con el ICBF en el proyecto anterior.</p>
<p><b>Artículo 3°. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> El Ministerio de Educación Nacional como rector de la Política Educativa, en articulación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, priorizarán acciones para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se desarrollen procesos de formación en servicio, que permitan continuar fortaleciendo la calidad de la atención.</p>	<p><b>Artículo 3°. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> El Ministerio de Educación Nacional como rector de la Política Educativa, en articulación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, priorizarán acciones para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se desarrollen procesos de formación en servicio, que permitan continuar fortaleciendo la calidad de la atención.</p>	<p>Sin cambios</p>
<p><b>Artículo 4°. VINCULACIÓN LABORAL DIRECTA DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> Dentro de los 3 años siguientes contados a partir de la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar la vinculación laboral directa de las madres comunitarias con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), eliminando cualquier tipo de intermediación.</p>	<p><b>Artículo 4°. VINCULACIÓN LABORAL DIRECTA DE LAS MADRES COMUNITARIAS.</b> Dentro <del>del</del> <b>año siguiente</b> de los 3 años siguientes contados a partir de la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar la vinculación laboral directa de las madres comunitarias con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), eliminando cualquier tipo de intermediación.</p>	<p>Se establece que la reglamentación para esta vinculación debe realizarse en un año y no en tres.</p>
<p><b>Artículo 5°. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Artículo 5°. VIGENCIA.</b> La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Sin cambios</p>

**13. Proposición**

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Ponencia Positiva y solicitar a los honorables Representantes de la Comisión Séptima de la

Cámara de Representantes dar **Primer Debate al Proyecto de Ley número 010 de 2024 Cámara por medio de la cual se protege la labor de las madres comunitarias y se garantiza el cuidado de la primera infancia, estableciendo parámetros de dignidad en su contratación y se dictan otras disposiciones.**

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO Coordinador Ponente	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL Ponente
 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Ponente	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUAREZ Ponente

**14. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 010 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se garantiza la vinculación mediante contrato laboral de las madres comunitarias y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene como objetivo establecer parámetros para la vinculación laboral de las madres comunitarias que aseguren condiciones dignas en su contratación, como la permanencia en el programa y el reconocimiento de sus prestaciones sociales

Además, se busca reconocer y robustecer su rol, proporcionando formación continua y apoyo institucional, con el fin de mejorar la calidad del servicio prestado a los niños y garantizar su bienestar integral.

**Artículo 2º. Contrato laboral de las madres Comunitarias.** Los contratos laborales que se celebren entre las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, o la entidad que haga sus veces, y las madres comunitarias, deberá realizarse como mínimo por el término que dure el contrato de aporte entre la Entidad Administradora del programa y el ICBF.

Las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar o la entidad que haga sus veces, no podrán tecnificar o profesionalizar los requisitos para la vinculación laboral de las madres comunitarias.

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

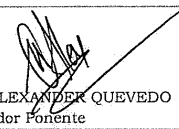
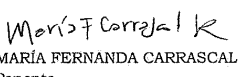
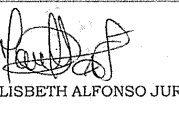

**Parágrafo 2º.** El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

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

**Artículo 3º. Formación y Capacitación de las Madres Comunitarias.** El Ministerio de Educación Nacional como rector de la Política Educativa, en articulación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, priorizarán acciones para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se desarrollen procesos de formación en servicio, que permitan continuar fortaleciendo la calidad de la atención.

**Artículo 4º. Vinculación Laboral Directa de las Madres Comunitarias.** Dentro del año siguiente contado a partir de la expedición de la presente ley, el Gobierno nacional deberá reglamentar la vinculación laboral directa de las madres comunitarias con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), eliminando cualquier tipo de intermediación.

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

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO Coordinador Ponente	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL Ponente
 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Ponente	 HUGO ALFONSO ARCHILA SUAREZ Ponente

**CONTENIDO**

Gaceta número 1498 - Miércoles, 19 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto primera vuelta Proyecto de Acto Legislativo número 272 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 48 de la Constitución Política y se reconoce la Mesada Catorce para los y las docentes nacionales, nacionalizados y territoriales.....	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 006 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 19-4 del Estatuto Tributario.....	8
Informe de ponencia positiva y texto propuesto, para primer debate al Proyecto de Ley número 010 de 2024 cámara, por medio de la cual se garantiza la vinculación mediante contrato laboral de las madres comunitarias y se dictan otras disposiciones.....	17