



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXI - N° 1509

Bogotá, D. C., jueves, 24 de noviembre de 2022

EDICIÓN DE 22 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

[www.secretariasenado.gov.co](http://www.secretariasenado.gov.co)

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

[www.camara.gov.co](http://www.camara.gov.co)

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 193 DE 22 CÁMARA

*por medio del cual se fomentan modelos  
educativos diferenciados para la educación  
rural y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., noviembre 23 de 2022

Doctor

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente Comisión Sexta

Cámara de Representantes

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer  
Debate del Proyecto de ley número 193 de 2022  
Cámara, por medio del cual se fomenta modelos  
educativos diferenciados para la educación  
rural y se dictan otras disposiciones.**

Respetado presidente Jaime Salamanca,

Por la presente, y en cumplimiento del encargo  
asignado por la Mesa Directiva de esta célula

congresional, comedidamente y de acuerdo  
a lo normado por la Ley 5 de 1992, rendimos  
informe de ponencia para primer debate al  
proyecto de ley precitado en los términos que a  
continuación se disponen.

De usted cordialmente,

DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO  
Coordinador ponente

HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ  
Ponente

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

##### I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El Proyecto de ley número 193 de 2022, de  
autoría del honorable Representante Carlos Felipe  
Quintero Ovalle.

Fue radicado el 14 de septiembre de 2022  
ante la Secretaría de la honorable Cámara de  
Representantes. Fue asignado para el inicio de  
su discusión a la Comisión Sexta Constitucional  
Permanente (artículo 1º de la Ley 3ª de 1992) y la  
designación de los Ponentes para primer debate  
correspondiendo a los honorables Representantes  
Haiver Rincón Gutiérrez y Dolcey Óscar Torres  
Romero (Coordinador Ponente).

##### II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene por objeto  
brindar herramientas que permitan la actualización  
de modelos educativos diferenciales que contemplen  
las particularidades de la ruralidad y comprendan  
las necesidades de la población joven, buscando  
con ello, reducir la tasa de deserción presente en la  
ruralidad.

Para ello, el presente proyecto busca incentivar  
la estructuración de modelos educativos rurales para  
la educación campesina, permitiendo la apropiación  
de saberes ancestrales y estructurando estrategia de  
autoestima rural que comprenda: un empoderamiento  
del estilo de vida rural y a su vez, reconocimiento del  
resto de la sociedad, la sensibilización del trabajo  
del campo y sus potencialidades, así como el valor  
de las capacidades que pueden ser construcciones  
tradicionales locales.

##### III. CONSIDERACIONES GENERALES DE LA AUTOR

###### Estadísticas de Jóvenes Rurales en Colombia

En este sentido, la discusión sobre lo rural es muy  
amplia y la información disponible no presenta cifras

tan acordes a las definiciones de ruralidad que han sido utilizadas para la medición de los límites con lo urbano. Como bien explica la CEPAL, existe una “falta de datos actualizados desagregados por grupos de edad y área geográfica, que permitan ahondar en las particularidades de la juventud en contextos rurales y en el marco de las profundas transformaciones productivas y demográficas de dichos territorios” (2019). A lo cual, se le suma la falta de consenso sobre la definición de “juventud rural” que no se base solamente en un rango de edad.

Dadas estas circunstancias, el reconocimiento de las problemáticas que afectan a la juventud rural, se derivan de la marginalidad histórica que ha tenido el mundo rural, junto con la pobreza y la desigualdad para quienes el acceso a oportunidades y servicios, son escasos. Para Emanuel Quiroga, existe un imaginario social y colectivo sobre el término “joven” asociado a aquellos que viven en la ciudad y no a los que viven en las zonas rurales. También asegura que “aunque no podemos negar que sobre ellos recaen fenómenos como la pobreza, la desigualdad, el abandono escolar y la falta de acceso a empleos de calidad, los jóvenes rurales son actores sociales con trayectorias de vida, expectativas y aspiraciones”.

Aunque están un poco olvidados o invisibles, según el reporte “Juventud en Colombia”, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el país el 23,8% de la población rural en Colombia está conformada por jóvenes entre los 14 y 28 años de edad en 2021, dentro del cual el 47,5% de estos jóvenes rurales son mujeres y el 52,5% son hombres. No obstante, la escasez de datos e información acerca de esta población, no permite establecer amplias comparaciones de las carencias que experimentan en muchos sectores con los jóvenes urbanos.

En términos generales, los jóvenes rurales presentan niveles más bajos de educación, algo que sin duda no va de la mano con las transformaciones productivas y tecnológicas del campo. Mientras que la población urbana de 15 años tiene los nueve años de educación, la mitad de los jóvenes rurales no alcanza a superar el quinto grado. Según las últimas cifras de analfabetismo en personas de 15 años y más en zonas rurales alcanzan el 17,4 % (DNP, 2015). Solo el 21% de los jóvenes rurales logra terminar la educación media y tan solo el 6% continúa con educación postsecundaria. De aquellos que lo hacen, casi el 50% no logra obtener título, el 44% obtiene título de técnico o tecnológico y solo un 6% logra el título universitario (GEIH, 2015).

Esta primera situación de desigualdad, tiene incidencia en las perspectivas laborales de los jóvenes rurales que son ampliamente precarias. Pese a la presencia en el campo de otros sectores económicos, la mayoría de los jóvenes rurales, por no decir que todos, se dedican a las actividades agropecuarias. En 2020, la tasa de desempleo juvenil en las zonas rurales fue del 26,8%, mientras que en las zonas urbanas fue del 14,4%. En este sentido, “mientras el 8% de los hombres jóvenes en el campo ni estudian ni trabajan (los llamados *nini*), la proporción es cinco veces mayor para las mujeres, es decir del 42%” (Pardo, 2017).

Situación que va de la mano con la migración del campo a la ciudad buscando más oportunidades.

### **Antecedentes de Educación Rural en Colombia**

Las propuestas que evidencian las condiciones especiales de la ruralidad en relación al sistema educativo no es algo novedoso, sino ha sido históricamente una de las preocupaciones del Ministerio, es así que, en décadas anteriores, ha atendido las condiciones especiales de la educación rural a través de estrategias educativas de pertinencia al medio rural. Entre las más destacadas están las Concentraciones de Desarrollo Rural (CDR) y Escuela Nueva. Las CDR constituidas en 1973 (Decreto MEN número 708 de 1973) respondían a un modelo de nuclearización educativa, por medio del cual una sede central desarrollaba actividades escolares y extraescolares en conjunto con sedes seccionales articuladas.

Escuela Nueva se basó en teorías educativas modernas que asumían a niños, niñas y adolescentes en su calidad de estudiantes como el centro de la acción pedagógica; desarrolló de métodos y contenidos para el aprendizaje activo, replanteando el rol del docente y permitiendo de una manera creativa atender distintas edades y grados en una misma aula, condición presentada en buena parte de las escuelas de primaria ubicadas en zonas rurales en donde funcionaba la Escuela Unitaria o multigrado. El diseño de Escuela Nueva y su paulatina expansión comenzó hacia el año de 1975, con una fase de diseño y de experiencias piloto en Norte de Santander, Boyacá y Cundinamarca y una expansión nacional especialmente con el Plan de Universalización de la primaria, programa vigente entre el año 1985 y 1995 (Fundación Escuela Nueva Volvamos a la Gente, 2017).

El Proyecto de Educación Rural (PER), la experiencia más relevante y reciente del MEN en educación rural, se desarrolló en las fases I (1999-2008) y II (2009-2015). El PER surgió como respuesta a la agitación social de mediados de la década de los 90, debido a la crisis agraria generada por el proceso de apertura económica. Bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura se llegó al Pacto Social Rural, en el cual se consignaba la necesidad de mejoramiento de la educación, con el fin de reducir la inequidad entre el campo y la ciudad.

El PER se propuso aumentar la cobertura y calidad de la educación preescolar y básica para la población rural entre 5 y 17 años, fortalecer la capacidad de gestión de los municipios y de las instituciones educativas, mejorar las condiciones de convivencia en las instituciones educativas, y revisar la situación de la educación media técnica rural (SED 2018). Con el PER se visibilizaron modelos educativos flexibles desarrollados en el país para atender la población rural y en especial la población de áreas rurales dispersas.

La segunda fase del PER se denominó Programa de Fortalecimiento de la Cobertura con Calidad para el Sector Educativo Rural. Su principal objetivo fue mejorar el acceso y la permanencia escolar desde transición hasta educación media (SED 2018). Se resalta en esta fase el trabajo realizado entre el equipo del PER

del MEN y las entidades territoriales certificadas en educación de los municipios y los departamentos para la implementación de tres componentes fundamentales: Fortalecimiento institucional a las entidades territoriales para lograr una educación rural equitativa y de calidad; fortalecimiento a la gestión de la educación rural para alcanzar mejores y equitativos resultados en términos de acceso, terminación y calidad de los aprendizajes y fortalecimiento institucional, seguimiento, evaluación y gestión del Proyecto. A partir de este proceso se logró consolidar los Planes de Educación Rural y la inversión de recursos desde las entidades territoriales y el Ministerio, lo cual permitió el logro de las acciones definidas en los Planes de Educación Rural.

**Estadísticas de Educación Rural en Colombia**

Las mayores problemáticas en materia de educación en las zonas rurales del país son el déficit en cobertura y la baja permanencia de los estudiantes en las aulas de clase. Esta situación es el resultado de un conjunto de factores que han incidido negativamente sobre el desarrollo social, económico y cultural de estas zonas, lo cual, en términos comparativos, se ve reflejado en la Misión para la Transformación del Campo dirigida por el DNP, en donde se observa que en el año 2013 (...) el 13.8% de los niños entre 12 y 15 años en la zona rural no estaban asistiendo a educación secundaria, y para el mismo periodo se identificó que: “en el nivel de la media, el 39,4% de los jóvenes de 16 a 17 años estaba desvinculado del sistema educativo” (DNP, 2014).

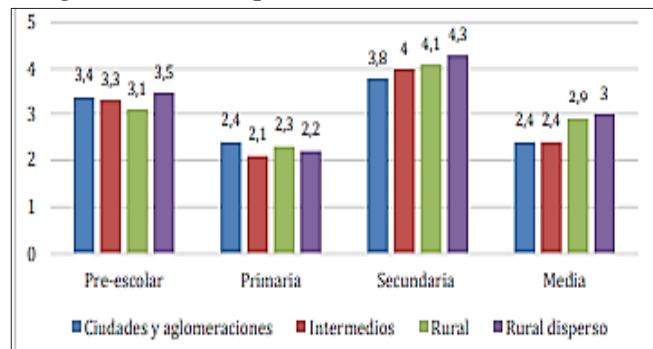
Tal estudio, de igual forma, identifica que el desinterés por continuar con el ciclo educativo en el nivel de secundaria es la principal razón por la cual los estudiantes dejan de asistir a la educación secundaria, estando este “(...) asociado con la falta de pertinencia y baja calidad de la educación o con información o expectativas inadecuadas sobre los beneficios que esta les puede reportar en términos del mejoramiento de sus condiciones de vida o de sus posibilidades de generación de ingresos” (DNP, 2014).

A lo anterior se le suma, por una parte, la falta de ingresos económicos y los costos asociados a la educación, lo cual desincentiva la asistencia con mayor incidencia en el nivel de la media y, por otra parte, la ubicación de los establecimientos educativos en zonas de difícil acceso. Tales justificaciones se ven reflejadas en los datos que tiene el Ministerio de Educación, en donde el 29% de la población se encuentra matriculada en zonas rurales, la cual cuenta con 6 años promedio de educación, en comparación con los 9.6 años promedio de educación en la zona urbana.

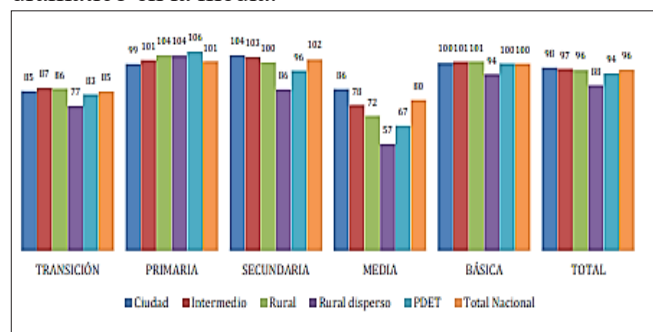
Al comparar por grupos de edad, estas diferencias se pronuncian a medida que aumentan los años. Por ejemplo, para grupos de edad entre los 5 y 14, los años promedio de educación para la zona urbana son 2.9 versus 2.7 para la zona rural, mientras que para los grupos de 15 años y más estas cifras ascienden a 9.6 años para la zona urbana versus 6 para la zona rural (ver Gráfica 3). La brecha en analfabetismo, de igual forma, se ubica en 8.6 puntos porcentuales, teniendo en cuenta que la tasa de analfabetismo para la zona urbana (cabeceras) es de 3.52%, mientras que en la zona rural

(centros poblados y rural disperso) es de 12.13% (para la población mayor a 15 años).

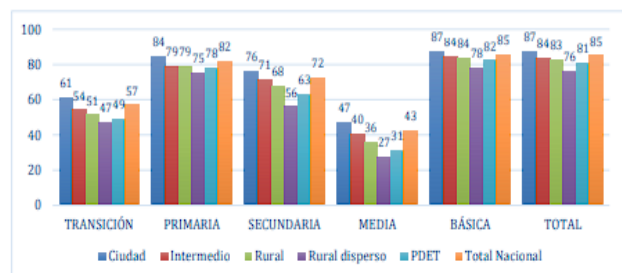
De igual forma según el SIMAT con cálculos de la Universidad de la Salle en todos los niveles formativos de las instituciones educativas en los municipios discriminados por las categorías establecidas por la Misión para la Transformación del Campo. Se evidencia que en general las tasas de deserción en los municipios rural disperso son más altas que en las otras categorías de municipios.



En relación a las tasas de cobertura por cada ciclo educativo entre el sector rural y urbano, el SIMAT señala que los niveles de transición y media presentan las tasas de cobertura bruta más bajas con respecto a los demás niveles en todas las zonas y en particular en la rural y rural dispersa. Para dichas zonas, es producto de una entrada tardía al sistema educativo relacionado con problemas de acceso y razones culturales. Esta situación influye en la configuración de un fenómeno de extra-edad que hacia adelante puede afectar negativamente la continuidad en el sistema educativo, lo cual de cierta manera se refleja en la reducción en la cobertura en educación secundaria y su descenso dramático en la media.



La verificación de esta brecha en términos generales se evidencia en la siguiente gráfica:



El otro elemento importante a analizar es la calidad educativa donde se evidencia que los resultados son más bajos en las zonas rurales que en las urbanas. Al respecto vale la pena mencionar por ejemplo el resultado de pruebas ICFES en el cual existe una diferencia superlativa entre el sector urbano y el sector rural. Ello evidencia una problemática



estructural en el desarrollo de competencias que acrecienta las brechas urbano-rurales, ya que los niños, niñas adolescentes y jóvenes que terminan el grado once en las zonas rurales, se ven en desventaja cuando ingresan a la educación superior.

La situación de los estudiantes en grado 11 se refleja en la siguiente tabla donde se observa el bajo porcentaje de establecimientos educativos de zonas rurales y rurales dispersas que se encuentran en las categorías A<sup>+</sup> y A por desempeño en las pruebas Saber 11.

Categoría ruralidad	A+	A	B	C	D
Ciudad	4,7%	15,9%	35,7%	25,4%	18,3%
Intermedio	1,6%	6,5%	25,2%	30,0%	36,7%
Rural	0,2%	5,3%	18,8%	31,3%	44,4%
Rural disperso	0,3%	3,7%	19,3%	31,0%	45,7%
PDET	0,6%	3,9%	10,1%	24,0%	61,4%

Fuente: ICFES. Cálculos: MEN

Por tanto, si no se brindan nuevas estrategias que repercutan en estos indicadores y generen cambios profundos en la construcción del proyecto de vida de los jóvenes rurales, estas estadísticas continuarán aumentándose y provocando una discriminación a la población educativa del sector rural. Bustelo enfatiza en la necesidad de invertir en la educación rural: “si el Estado no llega de forma efectiva otros actores lo harán. Si [los jóvenes] siguen privados de sus derechos, continuarán contando con la vinculación a grupos armados o la economía ilegal entre sus pocas opciones disponibles” (2019).

#### **Falencias estructurales de los programas ejecutados hasta el momento:**

En el presente aparte se busca evidenciar la necesidad del proyecto de ley y los yerros u olvidos que ha surtido la aplicación de modelos educativos en el sector rural:

1. **La falta de vinculación de entidades territoriales no certificadas:** Aun cuando la mayoría de población rural se encuentra en municipios pequeños que no se encuentran certificadas por el Ministerio de Educación, la propuesta y construcción territorial de las acciones del PER no tuvieron en consideración los territorios o administraciones para la adecuación y ejecución de programas centrados en el acceso y permanencia de la población escolar, con lo que se perdió de vista otras dimensiones de la educación rural.
2. **Falta de modelos educativos diferenciados:** Aun cuando la aplicación del considera un avance significativo en la comprensión de las dificultades rurales, producto de los lineamientos legales en la Ley 115 de 1994, la misma “no se cuestionó ni hizo apuestas conceptuales alrededor de asuntos clave para la ruralidad, empezando por la concepción misma de la educación rural. En esta mirada, vale la pena cuestionarse por la flexibilidad

*requerida para atender las necesidades de la población rural. Es una flexibilidad que no se agota en la implementación de los modelos, sino que desde lo conceptual y metodológico se debe establecer un diálogo cercano con las necesidades reales de los territorios” Parra A. y otros (2018).*

3. **Ausencia del elemento identitario:** Los programas impulsados a la fecha no han destacado como elemento transversal a la formación educativa el empoderamiento de los jóvenes rurales ni la creación de una autoestima rural que permita el reconocimiento del resto de la sociedad, la sensibilización del trabajo del campo y sus potencialidades, así como el valor de las capacidades que pueden ser construcciones tradicionales locales o bien, formadas desde la academia.
4. **Apropiación de conocimiento de los padres o tutores:** Un elemento a fortalecer dentro de estos proyectos es que el conocimiento técnico aprendido por parte de los jóvenes que contribuya a su proceso en la ruralidad y facilite su aplicación en territorio y entorno es garantizar la participación de los padres y/o tutores de los menores, puesto que ello permitirá que los saberes técnicos a desarrollar en los modelos diferenciales sean aplicados de manera efectiva.

#### **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

Como se evidencia en la motivación, la atención integral a jóvenes rurales ha sido sectorizada y subsumida a la planeación de políticas rurales o de juventudes sin garantizar la cobertura en políticas de este segmento poblacional, por tanto, no se soporta registro del tema más allá del Proyecto de ley 116 2021 Senado que tenía por objeto incentivar política de educación rural.

#### **FUNDAMENTOS JURÍDICOS CONSTITUCIONALES**

Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.



Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

#### LEGALES:

##### Ley 115 de 1994:

Artículo 5°. *Fines de la educación.* De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

1. El pleno desarrollo de la personalidad sin más limitaciones que las que le imponen los derechos de los demás y el orden jurídico, dentro de un proceso de formación integral, física, psíquica, intelectual, moral, espiritual, social, afectiva, ética, cívica y demás valores humanos.
2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad.
3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.
4. La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios.
5. La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos más avanzados, humanísticos, históricos, sociales, geográficos y estéticos, mediante la apropiación de hábitos intelectuales adecuados para el desarrollo del saber.
6. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad.
7. El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones.
8. La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional y para la práctica de la solidaridad y la integración con el mundo, en especial con Latinoamérica y el Caribe.
9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance

científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país.

10. La adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica y del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación.
11. La formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social.
12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y
13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo.

Artículo 15. *Definición de educación preescolar.* La educación preescolar corresponde a la ofrecida al niño para su desarrollo integral en los aspectos biológico, cognoscitivo, sicomotriz, socioafectivo y espiritual, a través de experiencias de socialización pedagógicas y recreativas.

##### Ley 1098 de 2006 (Código de Infancia y Adolescencia):

Artículo 28. *Derecho a la educación.* Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a una educación de calidad. Esta será obligatoria por parte del Estado en un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones estatales de acuerdo con los términos establecidos en la Constitución Política. Incurrirá en multa hasta de 20 salarios mínimos quienes se abstengan de recibir a un niño en los establecimientos públicos de educación.

##### Ley 1735 de 2014

Artículo 9°. *Programa de educación económica y financiera.* El Ministerio de Educación Nacional incluirá en el diseño de programas para el desarrollo de competencias básicas, la educación económica y financiera, de acuerdo con lo establecido por la Ley 115 de 1994.

#### JURISPRUDENCIALES:

##### Sentencia de Tutela T-743 de 2013

El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de

los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes.

En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.

En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.

#### Contexto internacional

- **La Declaración Universal de los Derechos Humanos** consagra:

Artículo 26:

2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

- El artículo 13.2 **del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales**, consagra que la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

(...) c) La enseñanza primaria y superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; (...).

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 26, un estándar general de progresividad para la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales que se derivan de la Carta de la OEA:

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

- De manera puntual el Protocolo Adicional a **la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”**

“(...) 3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza; (...)”.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

De acuerdo con el Departamento Nacional de Estadística (DANE), en las zonas rurales la edad promedio de los campesinos en Colombia está entre los 41 y 64 años, y en algunos departamentos la edad promedio supera los 57 años. Este fenómeno genera gran preocupación para el país, pues opiniones de expertos afirman que en 10 años todos los jóvenes se habrán desplazado a las zonas urbanas y, por consiguiente, el campo colombiano no tendrá quién lo trabaje.

Las nuevas generaciones de agricultores están desapareciendo, los campesinos jóvenes no encuentran en el campo oportunidades para crecer y no ven posibilidades de mayor desarrollo.

En concordancia con el reporte “*Juventud en Colombia*”, hecho por el DANE en el año 2021, el 23,8% de la población rural en el país está conformada por jóvenes entre los 14 y 28 años de edad. El 47,5% de estos jóvenes rurales son mujeres y el 52,5% son hombres, es decir que un cuarto del campesinado colombiano está conformado por personas menores de 28 años.

Sin embargo, a pesar del importante número de jóvenes que habitan las zonas rurales y conocen de las actividades agrícolas y agropecuarias, existe una amplia brecha en las oportunidades para los jóvenes rurales y los jóvenes urbanos, Manuel Quiroga sociólogo de la Universidad del Rosario y autor de la tesis de maestría *Juventudes Rurales*, afirma que: “*Cuando pensamos en jóvenes urbanos, nos viene a la mente una serie de prácticas y tipos de socialización en torno a la música, las redes sociales, las películas, etc. Cuando pensamos en jóvenes rurales, las cosas cambian un poco: pensamos que trabajan en*

*actividades agropecuarias, que viven vidas con pocas oportunidades, que difícilmente acceden a estudio, etc. Y, aunque no podemos negar que sobre ellos recaen fenómenos como la pobreza, la desigualdad, el abandono escolar y la falta de acceso a empleos de calidad, los jóvenes rurales son actores sociales con trayectorias de vida, expectativas y aspiraciones”.*

Los índices de desempleo en el campo también resultan preocupantes. De acuerdo con los datos del Ministerio de Agricultura en 2020, la tasa de desempleo juvenil en las zonas rurales fue del 26,8%, mientras que en las zonas urbanas fue del 14,4%. De igual manera en este indicador se evidencia la existencia de una brecha de género: la tasa de desempleo de las mujeres rurales fue del 26,4%, mientras que la de los hombres rurales fue del 9%.

El Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) indicó que, en 2015, cerca del 12% de los jóvenes rurales migró a los centros urbanos, debido a la dificultad para acceder a educación secundaria y a trabajos formales, lo que se refleja como a la falta de oportunidades. La cifra de migración de los jóvenes rurales hacia la ciudad ha preocupado a organizaciones, gremios y entidades públicas, especialmente por la ausencia de cambio generacional y la creciente dificultad para encontrar mano de obra en las poblaciones rurales.

Esta carencia de oportunidades, entre otros fenómenos, ha desatado una ola migratoria de la población rural a la ciudad, más grande de lo que se podría considerar. Los jóvenes no ven potencial en el campo, no encuentran en la ruralidad una alternativa sólida que les permita desarrollar un proyecto de vida digno. Todo ello está ligado a las problemáticas sociales que impiden cumplir los sueños y expectativas de los y las jóvenes campesinos, haciendo que se alejen de sus territorios de origen.

Según el investigador Quiroga, *“desde hace unos años se ha venido advirtiendo un fenómeno especial. Las transformaciones productivas del campo han incidido sobre los jóvenes. En los últimos 10 o 15 años, las zonas rurales han empezado un proceso de incorporación de nuevas tecnologías y uso de internet, así como de transformación de las actividades productivas. El sector público, el de comercio y el de turismo han adquirido mayor presencia”.* En concordancia con el investigador, consideramos que las oportunidades están dadas para generar en el campo mayor desarrollo, y es importante ofrecer a los jóvenes campesinos la gama de oportunidades que buscan en la ciudad, pero también es fundamental forjar en ellos conciencia de la importancia de sus capacidades para la economía del país y la del mundo; si bien el fenómeno del cambio es inevitable y avanza rápidamente se debe propender para que todas las regiones hagan parte activa de este.

Los Ponentes coincidimos con quienes desarrollan esta clase de metodologías pedagógicas, en que la educación diferenciada es un modelo pedagógico basado en la enseñanza libre, personalizada y de acuerdo a su entorno, en la que la idea principal se asocia con la adecuación educativa a las necesidades y realidades para las transformaciones rurales desde la ubicación geográfica, nivel de dispersión o características propias que no pueden ser atendidas bajo los parámetros del sistema educativo formal.

En nuestro país, estos programas experimentaron un auge entre las décadas de los setenta y ochenta, extendiéndose su ejecución hasta cerca de 2010. Posterior a esta fecha, la inversión formal y técnica en estos programas se ha reducido considerablemente, aunque sobre el papel algunos de ellos continúen funcionando. No hemos evolucionado como se debiera; en nuestro campo, Colombia sigue presentando dos problemáticas: (I) la ausencia de oferta educativa para el nivel de secundaria y (II) la falta de articulación del currículo con las necesidades de la sociedad campesina.

Esta iniciativa busca definitivamente acabar con el descontento generalizado de la población rural por el carácter centralizado de la Ley General de Educación de 1994 que terminaron en marchas campesinas que reclamaron mayor atención a las necesidades sociales de este segmento de la población y contribuye a articular programas educativos flexibles para responder a las variadas necesidades de la población rural colombiana.

De igual manera, propende por:

1. Fortalecer el Programa y cobertura de Educación Rural PER.
2. Preservar el fortalecimiento de la cobertura con calidad para el sector educativo rural.
3. Lograr experiencias rurales desde los territorios.
4. Generación de Estrategias de emprendimientos rurales.

Para concluir, los Ponentes consideramos pertinente inculcar a través de modelos educativos diferenciados, el sentido de pertenencia por el campo, por eso el proyecto de ley se hace tan necesario. La prosperidad del sector agrícola depende de las oportunidades que tengan los jóvenes, de las estrategias exitosas que adelante el Gobierno nacional en cabeza de los Ministerios; se debe aprovechar los avances en materia de tecnología y conectividad con la que cuenta el campo colombiano para garantizar a los niños y jóvenes herramientas que les permitan quedarse en sus territorios, tener una vida digna y mejorar las condiciones económicas y sociales de sus familias y sus regiones.

## V. PLIEGO DE MODIFICACIONES



PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
	<p>Artículo 1°. <i>Objeto.</i> La presente ley tiene por objeto cerrar las brechas frente a las oportunidades para los jóvenes rurales y urbanos como respuesta a la necesidad de ofrecer el servicio educativo en comunidades que, debido a su ubicación geográfica, nivel de dispersión o características propias no pueden ser atendidas bajo los parámetros del sistema educativo formal, para lograr experiencias desde los territorios a través de estrategias de emprendimientos rurales.</p>	<p>Se hace necesario crear en este caso un vínculo jurídico entre el título y el contenido por cuanto hay que determinar el fin que persigue el autor, de tal manera que quede identificado en este caso los estímulos para un grupo poblacional como respuesta a la necesidad de crear oportunidades en un determinado territorio.</p>
<p>Artículo 1°. <i>Fomento de Modelos Educativos Diferenciados.</i> El Ministerio de Educación en apoyo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá programas y modelos educativos diferenciados para las instituciones educativas rurales de carácter oficial, <u>la cual deberá</u> los cuales deberán tener un enfoque étnico diferencial, territorial que propendan por la innovación agropecuaria y sostenible.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Fomento de Modelos Educativos Diferenciados.</i> El Ministerio de Educación en apoyo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá programas y modelos educativos diferenciados para las instituciones educativas rurales de carácter oficial, <u>los cuales deberán</u> tener un enfoque diferencial y territorial que propendan por la innovación agropecuaria sostenible.</p> <p><u>Parágrafo. Se dará prioridad en la aplicación de esta ley a los municipios PDT, a los jóvenes rurales que han sido víctimas del conflicto armado y a la población Étnica de nuestro país.</u></p>	<p>Se modifica por redacción dándole carácter de palabra plural.</p> <p>Se adiciona un parágrafo al artículo por cuanto se considera pertinente dar prioridad en la ley a las víctimas del conflicto y etnias.</p>
<p>Artículo 2°. <i>Fomento de la Educación Campesina.</i> Modifíquese el artículo 64 de la Ley 115 de 1994 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 64. <i>Fomento de la Educación Campesina.</i> Con el fin de hacer efectivos los propósitos de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, el Gobierno nacional Ministerio de Educación y El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades territoriales promoverán un servicio de educación campesina y rural, formal, educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, e informal, con sujeción a los planes de desarrollo respectivos.</p> <p>Este servicio comprenderá especialmente la formación técnica en actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos en el país. <u>De igual forma, los procesos formativos propenderán por el fortalecimiento de las capacidades productivas, manejo asociativo, contabilidad, rentabilidad de inversión, administración de cultivos, y los relacionados con las actividades productivas agropecuarias y desarrollo rural.</u></p> <p>En este mismo sentido, se debe propiciar una estrategia de autoestima rural que comprenda: un empoderamiento del estilo de vida rural y a su vez, reconocimiento del resto de la sociedad, la sensibilización del trabajo del campo y sus potencialidades, así como el valor de las capacidades que pueden ser construcciones tradicionales locales o bien, formadas desde la academia.</p> <p>El Ministerio de Educación y El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <u>cuentan con 12 meses para reglamentación del presente artículo.</u></p>	<p>Artículo 3°. <i>Fomento de la Educación Campesina.</i> Modifíquese el artículo 64 de la Ley 115 de 1994 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 64. <i>Fomento de la Educación Campesina.</i> Con el fin de hacer efectivos los propósitos de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, el Gobierno nacional <u>a través de los Ministerios</u> de Educación y de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades territoriales promoverán un servicio de educación campesina y rural, formal, educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, e informal, con sujeción a los planes de desarrollo respectivos.</p> <p>Este servicio comprenderá especialmente la formación técnica en actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos en el país.</p> <p>En este mismo sentido, se debe propiciar una estrategia de autoestima rural que comprenda: un empoderamiento del estilo de vida rural y a su vez, reconocimiento del resto de la sociedad, la sensibilización del trabajo del campo y sus potencialidades, así como el valor de las capacidades que pueden ser construcciones tradicionales locales o bien, formadas desde la academia.</p> <p>El Ministerio de Educación y El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <u>tendrán 12 meses contados a partir de la vigencia de la presente Ley para reglamentar lo dispuesto en este artículo.</u></p>	<p>Se da un giro a la redacción para mayor comprensión y se adecua un inciso trasladándolo a un artículo posterior con pertinencia normativa.</p>
<p>Artículo 3° <i>Enseñanza Obligatoria.</i> Adiciónese un parágrafo al artículo 14 de la Ley 115 de 1994 la cual quedará así:</p> <p>Artículo 14. <i>Enseñanza obligatoria.</i> En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 3°. Con el propósito de fomentar la educación campesina en los establecimientos <del>del sector rural</del>, las instituciones educativas deberán cumplir además de lo señalado en el presente artículo con procesos de sensibilización rural que ayuden a los estudiantes a comprender las consecuencias de migrar a los centros urbanos, las <u>ventajas del sector agrícola</u>, los beneficios de retornar al medio rural así como la generación y fortalecimiento de emprendimientos rurales y su importancia para el desarrollo del país.</p>	<p>Artículo 4° <i>Enseñanza Obligatoria.</i> Adiciónese un parágrafo al artículo 14 de la Ley 115 de 1994 la cual quedará así:</p> <p>Artículo 14. <i>Enseñanza obligatoria.</i> En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo 3°. Con el propósito de fomentar la educación campesina en los establecimientos <u>educativos públicos o privados</u>, las instituciones educativas deberán cumplir además de lo señalado en el presente artículo con procesos de sensibilización rural que ayuden a los estudiantes a comprender las consecuencias de migrar a los centros urbanos, <u>las ventajas del sector agrícola</u>, los beneficios de retornar al medio rural <u>así como la generación y fortalecimiento de emprendimientos rurales</u> y su importancia para el desarrollo del país.</p>	<p>Se modifica el artículo para incluir en extensión a todos los centros educativos públicos y privados del país, la importancia del fomento de la educación campesina y los temas asociados a ella, en la trascendencia de generar un compromiso en los jóvenes, en el entendido de apertura de oportunidades de doble vía.</p>
<p>Artículo 4° <i>Adecuación de currículos y asignaturas.</i> <u>Adiciónese un parágrafo</u> al artículo 23 de la Ley 115 de 1994 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23. Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.</p> <p>(...)</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional podrá adecuar los contenidos de las áreas obligatorias y fundamentales en básica secundaria y media para las instituciones educativas de carácter rural, propendiendo por el fomento y cumplimiento de los objetivos del artículo 64 de la presente ley.</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 5° <i>Adecuación de currículos y asignaturas.</i> <u>Adiciónense dos párrafos</u> al artículo 23 de la Ley 115 de 1994 el cual quedará así:</p> <p>Artículo 23. Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.</p> <p><u>Parágrafo. Los procesos formativos propenderán por el fortalecimiento de las capacidades productivas, manejo asociativo, contabilidad, rentabilidad de inversión, administración de cultivos, y los relacionados con las actividades productivas agropecuarias y desarrollo rural.</u></p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional podrá adecuar los contenidos de las áreas obligatorias y fundamentales en básica secundaria y media para las instituciones educativas de carácter rural, propendiendo por el fomento y cumplimiento de los objetivos del artículo 64 de la presente ley.</p> <p>(...)</p>	<p>Se modifica para adicionar un texto predeterminado en el artículo tercero del proyecto de ley, con el propósito de adecuarlo con pertinencia normativa.</p>

PROYECTO DE LEY	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>Artículo 5°. <i>Educación de saberes tradicionales.</i> El Ministerio de Educación <del>coordinará</del> con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <del>en articulación</del> con las organizaciones campesinas y rurales, la creación de un programa para la transmisión de prácticas y saberes rurales, con el fin de continuar con la construcción y aplicación de la identidad rural y las actividades agropecuarias, agroecológicas, piscícolas, y forestales, siempre y cuando estas prácticas tradicionales contribuyan con la protección del medio ambiente.</p> <p>Para lo anterior, las entidades competentes y las organizaciones campesinas deben hacer un encadenamiento de saberes que garanticen el intercambio de conocimiento, sacando provecho de las dificultades para el fortalecimiento de las capacidades del joven rural y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. En este sentido se deberá propender por la identificación del talento local para fortalecer el conocimiento, para garantizar la multiplicación de formación y la reivindicación del saber tradicional.</p>	<p>Artículo 6°. <i>Educación de saberes tradicionales.</i> El Ministerio de Educación <del>en coordinación</del> con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <del>y el Ministerio de Cultura o quien haga sus veces, podrán articular</del> con las organizaciones campesinas y rurales, la creación de un programa para la transmisión de prácticas y saberes rurales, con el fin de continuar con la construcción y aplicación de la identidad rural y las actividades agropecuarias, agroecológicas, piscícolas, y forestales, siempre y cuando estas prácticas tradicionales contribuyan con la protección del medio ambiente.</p> <p>Para lo anterior, las entidades competentes y las organizaciones campesinas deben hacer un encadenamiento de saberes que garanticen el intercambio de conocimiento, sacando provecho de las dificultades para el fortalecimiento de las capacidades del joven rural y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. En este sentido se deberá propender por la identificación del talento local para fortalecer el conocimiento, para garantizar la multiplicación de formación y la reivindicación del saber tradicional.</p>	<p>Se modifica el artículo para adicionar al Ministerio de Cultura o quien haga sus veces por cuanto se considera que su participación en la transmisión de conocimientos tradiciones y ancestrales es fundamental.</p>
<p>Artículo 6° 7° Adiciónese el artículo 97A a la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 97A: <i>Servicio Social Obligatorio Rural.</i> Los estudiantes de educación media de instituciones educativas de las zonas rurales del territorio nacional prestarán un servicio social obligatorio <del>durante los dos últimos (2) grados de estudios</del> con diferentes organizaciones rurales o campesinas <del>certificadas</del> de la zona de influencia de la institución educativa.</p> <p>Parágrafo 1°. Las asociaciones y organizaciones rurales y campesinas inscritas que certifiquen el servicio social obligatorio rural deberán tener inscripción vigente en el <del>Registro Único de Productores Agropecuarios</del>.</p> <p>Parágrafo 2°. <del>El presente Servicio Social Obligatorio Rural exige la prestación del señalado en el artículo 97 de la presente Ley</del></p> <p>Parágrafo 3°. En las instituciones educativas del área urbana de municipios con una población menor a 25.000 habitantes, será facultativo de los estudiantes optar por el Servicio Social Obligatorio Rural o el señalado en el artículo 97.</p>	<p>Artículo 7°. Adiciónese el artículo 97A a la Ley 115 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 97A: <i>Servicio Social Obligatorio Rural.</i> Los estudiantes de educación media de instituciones educativas de las zonas rurales del territorio nacional prestarán un servicio social obligatorio <del>con una intensidad mínima de ochenta (80) horas, durante el tiempo de formación en los grados 10° y 11°, en diferentes organizaciones rurales o campesinas inscritas en el Registro General de Pequeños Productores y Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria</del> de la zona de influencia de la institución educativa.</p> <p>Parágrafo 1°. Las asociaciones y organizaciones rurales y campesinas <del>inscritas</del> que certifiquen el servicio social obligatorio rural deberán tener inscripción vigente en el <del>Registro General de Pequeños Productores y Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, conforme lo establecido en el Decreto 248 de 2021.</del></p> <p>Parágrafo 2°. <del>Lo dispuesto en la presente ley exige a los estudiantes de educación media de las Instituciones Educativas Rurales de la prestación del servicio social obligatorio señalado en el artículo 97 de la Ley 115 de 1994.</del></p> <p>Parágrafo 3°. En las instituciones educativas del área urbana de municipios con una población menor a 25.000 habitantes, será facultativo de los estudiantes optar por el Servicio Social Obligatorio Rural o el señalado en el artículo 97 de la Ley 115 de 1994.</p>	<p>Se hace necesario modificar el artículo para hacer claridad sobre la intensidad con la que se prestará el servicio social obligatorio escolar, teniendo en cuenta los lineamientos establecidos en la Resolución 4210 de 1996.</p> <p>Se modifica la expresión Registro Único de Productores Agropecuarios teniendo en cuenta que conforme al Decreto 248 de 2020 el Registro General de Pequeños Productores y Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria es el encargado de certificar las organizaciones rurales que certificarán el servicio social obligatorio.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Articulación con Entidades Territoriales no certificadas:</i> El Ministerio de Educación Nacional en los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá crear un modelo de gestión que permita la participación directa de las entidades territoriales no certificadas para la implementación de programas que propendan por el acceso y permanencia de la población escolar rural, ello con objeto de garantizar una visión territorial que facilite su ejecución.</p>	<p>Artículo 8°. <i>Articulación con Entidades Territoriales no certificadas:</i> El Ministerio de Educación Nacional en los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá crear un modelo de gestión que permita la participación directa de las entidades territoriales no certificadas para la implementación de programas que propendan por el acceso y permanencia de la población escolar rural, ello con objeto de garantizar una visión territorial que facilite su ejecución.</p>	<p>No tiene modificación.</p>
<p>Artículo 8°. <i>Articulación Institucional Hogar-Escuela.</i> El Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje <del> cuentan con 12 meses posteriores a la expedición de la presente ley para reglamentar dentro de los proyectos de educación rural y articulación que tengan en instituciones rurales, la inclusión en procesos de capacitación y formación a los padres o tutores de los estudiantes.</del></p>	<p>Artículo 9°. <i>Articulación Institucional Hogar-Escuela.</i> El Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje, <del>Sena, en un término de 12 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, reglamentarán sobre la articulación de proyectos de educación rural que existan en las instituciones educativas de la zona respecto de capacitación y formación a los padres o tutores de los estudiantes. Para tal fin, la vinculación de los padres o tutores se hará teniendo en cuenta lo establecido en la ley 2025 de 2020.</del></p>	<p>Se modifica la redacción del artículo para vincular las escuelas de padres conforme lo establecido en la ley 2025 de 2020, esto con el fin de hacer obligatoria la asistencia de los padres o tutores a los talleres que se brinden a través del Sena y las instituciones educativas.</p>
<p>Artículo 9°. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 10. <i>Vigencia.</i> La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>No tiene modificación.</p>

## VI. 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).

Así las cosas, y de forma orientativa, consideramos que para la discusión y aprobación de este Proyecto de Ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Representantes, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual.

Frente al **Proyecto de ley número 193 de 2022 Cámara, por medio del cual se fomentan modelos educativos diferenciados para la educación rural y se dictan otras disposiciones**, 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 aquél del que se pueda predicar que es directo, esto

es, que per se 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”.

En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuándo se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es meramente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que dejamos a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica.

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.

### PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia favorable y solicitamos respetuosamente a los miembros de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, dar primer debate al **Proyecto de ley número 193 de 2022 Cámara, por medio del cual se fomentan modelos educativos diferenciados para la educación rural y se dictan otras disposiciones**.



DOLCE OSCAR TORRES ROMERO  
Coordinador ponente



HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ  
Ponente

### TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

#### AL PROYECTO DE LEY NUMERO 193 DE 2022 CÁMARA

*por medio del cual se fomentan modelos educativos diferenciados para la educación rural y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto cerrar las brechas frente a las oportunidades para los jóvenes rurales y urbanos como respuesta a la necesidad de ofrecer el servicio educativo en comunidades que, debido a su ubicación geográfica, nivel de dispersión o características propias no pueden ser atendidas bajo los parámetros del sistema educativo formal, para lograr experiencias desde los territorios a través de estrategias de emprendimientos rurales.



Artículo 2°. *Fomento de modelos educativos diferenciados.* El Ministerio de Educación en apoyo con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural establecerá programas y modelos educativos diferenciados para las instituciones educativas rurales de carácter oficial, los cuales deberán tener un enfoque étnico diferencial y territorial que propendan por la innovación agropecuaria sostenible.

Parágrafo. Se dará prioridad en la aplicación de esta ley a los municipios PDT, a los jóvenes rurales que han sido víctimas del conflicto armado y a la población étnica de nuestro país.

Artículo 3°. *Fomento de la Educación Campesina.* Modifíquese el artículo 64 de la Ley 115 de 1994 el cual quedará así:

Artículo 64. *Fomento de la Educación Campesina.* Con el fin de hacer efectivos los propósitos de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Educación y de Agricultura y Desarrollo Rural y las entidades territoriales promoverán un servicio de educación campesina y rural, formal, educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano, e informal, con sujeción a los planes de desarrollo respectivos.

Este servicio comprenderá especialmente la formación técnica en actividades agrícolas, agroecológicas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales que contribuyan a mejorar las condiciones humanas, de trabajo y la calidad de vida de los campesinos y a incrementar la producción de alimentos en el país.

En este mismo sentido, se debe propiciar una estrategia de autoestima rural que comprenda: un empoderamiento del estilo de vida rural y a su vez, reconocimiento del resto de la sociedad, la sensibilización del trabajo del campo y sus potencialidades, así como el valor de las capacidades que pueden ser construcciones tradicionales locales o bien, formadas desde la academia.

El Ministerio de Educación y El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrán 12 meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para reglamentar lo dispuesto en este artículo.

Artículo 4°. *Enseñanza obligatoria.* Adiciónese un parágrafo al artículo 14 de la Ley 115 de 1994 la cual quedará así:

Artículo 14. *Enseñanza obligatoria.* En todos los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal es obligatoria en los niveles de la educación preescolar, básica y media cumplir con:

(...)

Parágrafo 3°. Con el propósito de fomentar la educación campesina en los establecimientos educativos públicos o privados, las instituciones educativas deberán cumplir además de lo señalado en el presente artículo con procesos de sensibilización rural que ayuden a los estudiantes a comprender las consecuencias de migrar a los centros urbanos, las ventajas del sector agrícola, los beneficios de retornar al medio rural así como la generación y fortalecimiento de emprendimientos rurales y su importancia para el desarrollo del país.

Artículo 5°. *Adecuación de currículos y asignaturas.* Adiciónense dos párrafos al artículo 23 de la Ley 115 de 1994 el cual quedará así:

Artículo 23. Áreas obligatorias y fundamentales. Para el logro de los objetivos de la educación básica se establecen áreas obligatorias y fundamentales del conocimiento y de la formación que necesariamente se tendrán que ofrecer de acuerdo con el currículo y el Proyecto Educativo Institucional.

Parágrafo. Los procesos formativos propenderán por el fortalecimiento de las capacidades productivas, manejo asociativo, contabilidad, rentabilidad de inversión, administración de cultivos, y los relacionados con las actividades productivas agropecuarias y desarrollo rural.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional podrá adecuar los contenidos de las áreas obligatorias y fundamentales en básica secundaria y media para las instituciones educativas de carácter rural, propendiendo por el fomento y cumplimiento de los objetivos del artículo 64 de la presente ley.

(...)

Artículo 6°. *Educación de saberes tradicionales.* El Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Cultura o quien haga sus veces, podrán articular con las organizaciones campesinas y rurales, la creación de un programa para la transmisión de prácticas y saberes rurales, con el fin de continuar con la construcción y aplicación de la identidad rural y las actividades agropecuarias, agroecológicas, piscícolas, y forestales, siempre y cuando estas prácticas tradicionales contribuyan con la protección del medio ambiente.

Para lo anterior, las entidades competentes y las organizaciones campesinas deben hacer un encadenamiento de saberes que garanticen el intercambio de conocimiento, sacando provecho de las dificultades para el fortalecimiento de las capacidades del joven rural y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. En este sentido se deberá propender por la identificación del talento local para fortalecer el conocimiento, para garantizar la multiplicación de formación y la reivindicación del saber tradicional.

Artículo 7°. *Adiciónese el artículo 97A a la Ley 115 de 1994,* el cual quedará así:

Artículo 97<sup>a</sup>. *Servicio Social Obligatorio Rural.* Los estudiantes de educación media de instituciones educativas de las zonas rurales del territorio nacional prestarán un servicio social obligatorio con una intensidad mínima de ochenta (80) horas, durante el tiempo de formación en los grados 10° y 11°, en diferentes organizaciones rurales o campesinas inscritas en el Registro General de Pequeños Productores y Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria de la zona de influencia de la institución educativa.

Parágrafo 1°. Las asociaciones y organizaciones rurales y campesinas inscritas que certifiquen el servicio social obligatorio rural deberán tener inscripción vigente en el Registro General de Pequeños Productores y Productores de la Agricultura Campesina, Familiar y

Comunitaria, conforme lo establecido en el Decreto 248 de 2021.

Parágrafo 2°. Lo dispuesto en la presente ley exige a los estudiantes de educación media de las Instituciones Educativas Rurales de la prestación del servicio social obligatorio señalado en el artículo 97 de la Ley 115 de 1994.

Parágrafo 3°. En las instituciones educativas del área urbana de municipios con una población menor a 25.000 habitantes, será facultativo de los estudiantes optar por el Servicio Social Obligatorio Rural o el señalado en el artículo 97 de la Ley 115 de 1994.

Artículo 8°. *Articulación con entidades territoriales no certificadas.* El Ministerio de Educación Nacional en los 12 meses siguientes a la expedición de la presente ley, deberá crear un modelo de gestión que permita la participación directa de las entidades territoriales no certificadas para la implementación de programas que propendan por el acceso y permanencia de la población escolar rural, ello con objeto de garantizar una visión territorial que facilite su ejecución.

Artículo 9°. *Articulación institucional hogar-escuela.* El Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, en un término de 12 meses contados a partir de la expedición de la presente ley, reglamentarán sobre la articulación de proyectos de educación rural que existan en las instituciones educativas de la zona respecto de capacitación y formación a los padres o tutores de los estudiantes. Para tal fin, la vinculación de los padres o tutores se hará teniendo en cuenta lo establecido en la Ley 2025 de 2020.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO**  
Coordinador ponente

**HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ**  
Ponente

**COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**  
**SUSTANCIACIÓN**  
**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2022

En la fecha fue recibido el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 193 de 2022 Cámara "POR MEDIO DEL CUAL SE FOMENTA MODELOS EDUCATIVOS DIFERENCIADOS PARA LA EDUCACIÓN RURAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Dicha ponencia fue firmada por los Honorables Representantes **DOLCEY OSCAR TORRES ROMERO (COORDINADOR PONENTE), HAIVER RINCÓN GUTIÉRREZ.**

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 702 / del 23 de noviembre de 2022, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

**RAUL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN**  
Secretario

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen lineamientos para la suscripción de contratos laborales de las madres y padres comunitarios, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 18 de noviembre de 2022

Honorable Representante

**AGMETH ESCAF TIJERINO**

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente -  
Cámara de Representantes

Bogotá, D. C.

**Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate del Proyecto de ley número 028 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para la suscripción de contratos laborales de las madres y padres comunitarios, y se dictan otras disposiciones.**

Honorable Presidente,

En cumplimiento de la designación realizada por la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, comunicada por parte del Secretario General, doctor Ricardo Alfonso Alborno mediante Oficio CSCP 3.7-887-22 calendarado al 11 de octubre del año 2022, conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, y atendiendo los artículos 153 y 156 de la misma ley, los suscritos y suscritas ponentes abajo firmantes, nos permitimos rendir Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate al Proyecto de ley número 028 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para la suscripción de contratos laborales de las madres y padres comunitarios y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Representantes:

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL
 BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO	 ALFREDO MONDRAGON GARZON
 JUAN CARLOS VARGAS SOLER	 KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR

**1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA INICIATIVA DE LEY.**

El presente proyecto de ley es de origen parlamentario, fue presentado por el honorable Representante a la Cámara por Bogotá - Juan Carlos Wills Ospina, del partido Conservador, inició su trámite formal con la radicación ante la Secretaria General de la Honorable Cámara de Representantes el día 22 de julio del año 2022, y fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 860 del día 26 de julio del año 2022; de manera posterior el proyecto fue remitido a la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara, esta célula congresional

mediante oficio CSCP 3.7-678-22 calendado al 16 de agosto del año 2022 designó como ponentes a quienes suscriben el presente informe.

Dado lo anterior y con el fin de construir una ponencia articulada con las entidades gubernamentales del resorte de esta iniciativa de ley, se solicitó concepto al ICBF y al Ministerio de Hacienda; como consecuencia de lo anterior rendimos ponencia positiva para primer debate, radicada el día 1° de septiembre del año 2022 y que fue publicada en la Gaceta 1037 del año 2022. El proyecto finalmente fue debatido en la Comisión Séptima el día 5 de octubre del presente año, al mismo se le presentaron una serie de proposiciones que quedaron incluidas en una sustitutiva, aprobándose por unanimidad su ponencia, articulado (proposición sustitutiva), título y pregunta.

En la discusión del articulado se tocaron temas que resultan de gran trascendencia para la elaboración de la presente ponencia, en primer lugar, somos conscientes de que por razones de índole legal y de la esfera privada en materia de contratación, no se puede establecer un término indefinido en los contratos de las madres comunitarias, lo anterior por la relación entre las Entidades Administradoras de los Hogares Comunitarios de Bienestar y el ICBF, la cual se rige por un principio de anualidad propio de la contratación estatal. Sin embargo, resulta totalmente importante establecer un término de contratación que pueda garantizarle la estabilidad a la madre comunitaria dentro del marco legal que tenemos actualmente.

Es importante mencionar que este marco legal no puede ser óbice ni configurar cláusula pétrea, para realizar de manera mancomunada modificaciones a las leyes sobre contratación de las madres comunitarias, ajustes que estén encaminados a buscar la progresividad de su trabajo, su estabilidad laboral, la salvaguarda de sus derechos laborales y la correcta aplicación de las disposiciones legales existentes; de igual manera resultaría infinitamente relevante y trascendente realizar un trabajo legislativo encaminado a buscar una relación laboral directa entre las madres comunitarias y el ICBF.

## **2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY.**

La finalidad de la iniciativa que nos ocupa, es garantizar la estabilidad laboral de las madres comunitarias, con el fin de que su función de raigambre social y educativa tenga vocación de permanencia en el tiempo, esto conllevaría de igual manera a garantizar el interés superior del menor y la educación en primera infancia de nuestra nación.

Ahora bien, se tiene conocimiento de que actualmente existe un compendio de disposiciones normativas y pronunciamientos jurisprudenciales que garantizaron la vinculación laboral de las madres comunitarias mediante contratos laborales, tal y como se desarrollará en la presente ponencia; es menester señalar que, a pesar de estos lineamientos se evidencia que existen algunas inconsistencias

en este tipo de contrataciones, toda vez que los contratos laborales son por lo regular inferiores a un año, inclusive a un semestre, e impiden una continuidad de las madres comunitarias, quienes durante los meses en las cuales no están vinculadas laboralmente siguen trabajando y sacando dinero de sus bolsillos para el cumplimiento de la labor.

En cuanto al contenido del proyecto de ley, tenemos lo siguiente:

- TÍTULO: Se establece un título que guarde fiel relación con lo señalado en el articulado, manifestando que se establece el término mínimo de duración de los contratos laborales de las madres comunitarias, y se dictan otras disposiciones.

- Artículo 1°: Objeto de la ley.

- Artículo 2°: Dispone un término de duración del contrato laboral de las madres comunitarias, manifestando que el mismo deberá suscribirse por el término de duración de los contratos de aporte, y que se deberá dar contratación preferente a aquellas madres que ya lleven una trayectoria considerable dentro del programa, además de señalar la obligación del ICBF y de la Cartera Ministerial del Trabajo, de realizar un seguimiento al cabal cumplimiento de este artículo.

- Artículo 3°: Capacitaciones para las madres comunitarias.

- Artículo 4°: Vigencia.

## **3. RESEÑA HISTÓRICA SOBRE LAS MADRES COMUNITARIAS, CIFRAS Y ACTUALIDAD CONTRACTUAL.**

### **3.1 - 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 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

<sup>1</sup> Texto original del presente proyecto de ley, 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>

<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)

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.

### 3.2 – CIFRAS ACTUALES DE LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DE LOS HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR.

Para poder entender la importancia del presente proyecto, resulta relevante establecer las cifras de EAS existentes a la fecha, mirar la continuidad de estos y revisar el número de madres comunitarias vinculadas al programa; para empezar, se mencionará el total de EAS que han suscrito contratos de aporte con el ICBF desde el año 2018 hasta el mes de octubre del presente año, teniendo lo siguiente:

DEPARTAMENTO	NÚMERO DE ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL PROGRAMA HBC
Antioquia	211
Arauca	8
Atlántico	187
Bogotá D.C.	540
Bolívar	288
Boyacá	273
Caldas	11
Caquetá	6
Casanare	14
Cauca	219
Cesar	199
Chocó	68
Córdoba	136
Cundinamarca	172
Guaviare	3
Huila	79
La Guajira	70
Magdalena	104
Meta	72
Nariño	95
Norte de Santander	159
Putumayo	8
Quindío	15
Risaralda	21
San Andrés	1
Santander	231
Sucre	188
Tolima	46
Valle del Cauca	198
Vaupés	5
Vichada	7
<b>TOTAL</b>	<b>3.634</b>

6

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

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

7

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

<sup>6</sup> Cuadro tomado de la respuesta entregada por el ICBF, 12 de octubre de 2022, consultado en el aplicativo cuéntame, página 2.

<sup>7</sup> Cuadro tomado de la respuesta entregada por el ICBF, 12 de octubre de 2022, consultado en el aplicativo cuéntame, página 4.

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

Número de madres y padres comunitarios vigencias 2020 a 2022.

2020	2021	2022
51.158	41.398	42.064

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

### 3.3 – 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 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 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 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>9</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

<sup>8</sup> Cuadro tomado de la respuesta entregada por el ICBF, 12 de octubre de 2022, página 10.

<sup>9</sup> Decreto 1340 de 1995, disponible en línea en, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72020>



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 trasladó 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>10</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.

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 1072 de 2022, que establece:

Artículo 2.2.1.6.5.2. del Decreto 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>11</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), este 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).*

#### **3.4 – 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 2388 de 1979. Este régimen está compilado en el Decreto 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 2859 de 2013, delega las funciones en materia contractual en

<sup>10</sup> Información tomada de la página web, <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/derectum/article/view/4709>

<sup>11</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-480 de 2016. M. P. Alberto Rojas Ríos.

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 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 de la presente anualidad).*

### 3.5 MESA TÉCNICA CON EL ICBF.

Con el fin de socializar el contenido de la iniciativa y conciliar algunos puntos con la entidad gubernamental, se realizó una mesa técnica con funcionarios del ICBF y los asesores legislativos de los ponentes.

La reunión se llevó a cabo en la plataforma meet, el día 2 de noviembre de 2022, y contamos con la presencia de asesores de los Representantes Juan Carlos Wills, Juan Carlos Vargas Soler, Karen Juliana López, María Fernanda Carrascal y el coordinador ponente Jorge Alexander Quevedo, de igual manera desde el ICBF la coordinación estuvo a cargo del Dr. Carlos Felipe Bermúdez.

Desde el ICBF se estableció la dinámica de los contratos de aporte entre la entidad y las EAS, de igual manera se manifestó que al interior de la entidad existen unos manuales y lineamientos técnicos encaminados a establecer qué requisitos deben cumplir estas madres, así como las capacitaciones que se les deben brindar,

siendo estos unos actos administrativos de manejo interno de la entidad.

De igual manera se socializa el articulado, teniendo como conclusión lo siguiente:

- Frente al título y a los artículos 1° y 4° no se presentó reparo alguno.

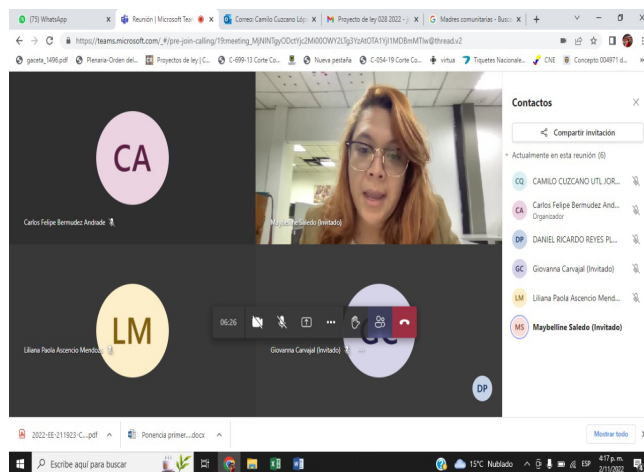
- El artículo 2° generó una amplia discusión, que se puede dividir en dos partes:

(I) Frente al párrafo 1° manifiestan que esto se debe dejar de manera facultativa, incluyendo el verbo podrán, y de igual manera señalan hacer una aclaración sobre que significa trayectoria. Frente a lo anterior, consideramos que la redacción del artículo permite garantizar la continuidad de algunas madres, por otro lado, consideramos que la palabra trayectoria<sup>12</sup> apelando a la definición de la RAE permite realizar una perfecta hermenéutica jurídica sobre el espíritu de la norma.

(II) Frente al párrafo 2° del referido artículo, solicitan excluir al ICBF de la inspección y vigilancia sobre el cumplimiento de lo dispuesto en la disposición normativa. Sin embargo, consideramos que al ellos suscribir un contrato de aporte con las EAS y además de que estas entidades manejan dinero público, es necesario no sólo la vigilancia por parte del ministerio del trabajo, sino también por parte del ICBF.

- Frente al artículo 3°, el ICBF planteó en un principio eliminarlo, por considerar que esto se encuentran al interior de los lineamientos técnicos de la entidad, sin embargo, señalamos que resulta necesario elevarlo a rango de ley, razón por la cual mantendremos el presente artículo.

De la anterior mesa técnica, se adjunta una evidencia fotográfica.



## 4. CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY:

### 4.1 – 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 vincularlos mediante contrato de trabajo, se busca que ese mismo

<sup>12</sup> RAE, definición de trayectoria. Curso que, a lo largo del tiempo, sigue el comportamiento o el ser de una persona, de un grupo social o de una institución.

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”*.

#### **4.2 – 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.

#### **4.3 – FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA PRESENTE PONENCIA.**

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

#### **4.4 – 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.

#### **5. 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.

#### **6. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE.**

En sesión calendada al 5 de octubre del presente año, la Comisión Séptima Constitucional Permanente, aprobó por unanimidad el proyecto de ley que nos ocupa, se acogieron varias proposiciones que quedaron contenidas en una sustitutiva, quedando el siguiente texto normativo.

*“Por medio del cual se establecen lineamientos para la suscripción de contratos laborales de las madres y padres comunitarios, y se dictan otras disposiciones.*

*El Congreso de la República de Colombia*

#### **DECRETA:**

**Artículo 1º Objeto:** *La presente ley tiene por objeto establecer el término en la duración de los contratos laborales de las madres y padres comunitarios, buscando garantizar su estabilidad laboral y la atención integral a los niños, niñas y adolescentes vinculados al Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

**Artículo 2º Contrato laboral de las madres y padres comunitarios:** *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 y padres comunitarios deberá realizarse, como mínimo, por periodos de un año con todas las garantías laborales y prestacionales; en el evento que por razones objetivamente constatables el contrato laboral no se pueda suscribir como mínimo a un año, el término será por los meses que le resten a la anualidad respectiva.*



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 y padres comunitarios.

Parágrafo 1°. Se realizará contratación preferente de madres y padres comunitarios, con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.

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

Artículo 3°. El Ministerio de Educación en articulación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, expedirá los lineamientos, para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se habiliten programas diferenciales de capacitación, con el objeto de que la atención que brindan las madres o padres comunitarios a los niños y niñas vinculados al programa de programa de hogares comunitarios de Bienestar Familiar, sea de calidad.

Artículo 4°. Vigencia y derogatoria: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias”.

**7. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE	TEXTO PARA SEGUNDO DEBATE	JUSTIFICACIÓN
<p>“Por medio del cual se establecen lineamientos para la suscripción de contratos laborales de las madres y padres comunitarios, y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA.</p>	<p><del>“Por medio del cual se establecen lineamientos para la suscripción de contratos laborales de las madres y padres comunitarios, y se dictan otras disposiciones.”</del></p> <p>“Por medio del cual se establece el término mínimo de duración de los contratos laborales de las madres comunitarias, y se dictan otras disposiciones”.</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, DECRETA.</p>	<p>Se realiza una nueva redacción del título, esto con el fin de que el mismo guarde relación directa con lo establecido en el articulado y salvaguardar de esta manera el principio de unidad de materia, propio de la técnica legislativa.</p> <p>De igual manera se deja en el título la palabra madres comunitarias, en el artículo 1° se hará hincapié en que se debe entender la expresión madres comunitarias, tanto para madres y padres.</p>
<p>Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer el término en la duración de los contratos laborales de las madres y padres comunitarios, buscando garantizar su estabilidad laboral y la atención integral a los niños, niñas y adolescentes vinculados al Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto: La presente ley tiene por objeto establecer el término <u>mínimo de en la duración de los contratos laborales de las madres comunitarias y padres comunitarios</u>, buscando garantizar su estabilidad laboral y la atención integral a los niños y niñas <del>y adolescentes</del> vinculados al Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.</p> <p><u>Parágrafo. Para todos los efectos de esta ley, entiéndase por madres comunitarias, tanto madres como padres que desempeñen dicha labor.</u></p>	<p>En el presente artículo se realizan unos ajustes de redacción, se elimina la expresión padres comunitarios, pero se incluye un parágrafo con el fin de incluirlos.</p> <p>De igual manera se elimina la expresión “adolescentes”, lo anterior por considerar que el programa de Hogares Comunitarios va dirigido a la primera infancia.</p>
<p>Artículo 2° Contrato laboral de las madres y padres comunitarios: 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 y padres comunitarios deberá realizarse, como mínimo, por periodos de un año con todas las garantías laborales y prestacionales; en el evento que por razones objetivamente constatables el contrato laboral no se pueda suscribir como mínimo a un año, el término será por los meses que le resten a la anualidad respectiva.</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 y padres comunitarios.</p> <p>Parágrafo 1°. Se realizará contratación preferente de madres y padres comunitarios, con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo previamente dispuesto.</p>	<p>Artículo 2°: Contrato laboral de las madres <del>comunitarias y padres comunitarios</del>: 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 <del>comunitarias y padres comunitarios</del>, deberá realizarse <u>por el término que dure el contrato de aporte entre la Entidad Administradora del programa y el ICBF, por periodos de un año con todas las garantías laborales y prestacionales; en el evento que por razones objetivamente constatables el contrato laboral no se pueda suscribir como mínimo a un año, el término será por los meses que le resten a la anualidad respectiva.</u></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 y padres comunitarios.</p> <p>Parágrafo 1°. Se realizará contratación preferente de madres comunitarias <del>y padres comunitarios</del>, con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.</p> <p>Parágrafo 2°: El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo previamente dispuesto <u>en el presente artículo.</u></p>	<p>El presente artículo, tiene unas modificaciones de fondo, lo anterior con el fin de que la disposición normativa quede alineada con la legislación actual en materia de contratación de las madres comunitarias y padres comunitarios, así como la relación contractual existente entre las Entidades Administradoras de los Hogares Comunitarios de bienestar y el ICBF.</p> <p>Es importante en este punto manifestar que, el ICBF en virtud de lo señalado en el artículo 2.4.3.2.7 del Decreto 1084 del año 2015, celebra contratos de aporte con las Entidades Administradoras, y posteriormente son estas las que contratan a las madres comunitarias y padres comunitarios, dicha contratación supeditada al término que dure el contrato de aporte, razón por la cual redactamos un artículo que garantice una vinculación laboral durante el tiempo de duración del referido contrato.</p> <p>De igual manera, se incluye la palabra comunitarias, y se modifica la redacción del parágrafo 2° en su parte final.</p>

<p>Artículo 3°. El Ministerio de Educación en articulación con el instituto Colombiano de Bienestar Familiar; expedirá los lineamientos, para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se habiliten programas diferenciales de capacitación, con el objeto de que la atención que brindan las madres o padres comunitarios a los niños y niñas vinculados al programa de programa de hogares comunitarios de bienestar familiar; sea de calidad.</p>	<p>Artículo 3°. El Ministerio de Educación en articulación con el Instituto colombiano de Bienestar Familiar; <u>expedirá modificará</u> los lineamientos, para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se habiliten programas diferenciales de capacitación, con el objeto de que la atención que brindan las <del>madres comunitarias</del> <del>o</del> <del>padres comunitarios</del> a los niños y niñas vinculados al programa de programa de hogares comunitarios de bienestar familiar, sea de calidad.</p>	<p>En el presente artículo se incluye la expresión comunitarias y se elimina la palabra padres comunitarios. De igual manera, en la mesa técnica que se sostuvo con el ICBF, se manifestó por parte de la entidad que ya existen los lineamientos y que ellos ya están realizando lo dispuesto en este artículo, sin embargo, consideramos que los mismos existen vía acto administrativo, razón por la cual consideramos necesario elevarlo a rango legal. Manifestamos además la importancia de la habilitación de esos programas diferenciales, se realiza en el entendido de vivir en una nación multicultural, que requiere de educación diferencial en cada una de sus circunscripciones.</p>
<p>Artículo 4°. Vigencia y derogatoria: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 4°. Vigencia y derogatoria: La presente ley rige a partir de su publicación y <del>deroga las normas que le sean contrarias.</del></p>	<p>Se elimina lo inherente a la derogación de las normas que sean contrarias, toda vez que esto podría ocasionar interpretaciones erróneas que terminen derogando leyes que han reivindicado los derechos laborales de las madres comunitarias y los padres comunitarios.</p>

**8. PROPOSICIÓN**

En mérito de lo expuesto, rendimos Ponencia Positiva y solicitamos a la honorable Cámara de Representantes dar Segundo Debate al Proyecto de ley de referencia.

**9. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE. PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se establece el término mínimo de duración de los contratos laborales de las madres comunitarias, y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1° *Objeto:* La presente ley tiene por objeto establecer el término mínimo de duración de los contratos laborales de las madres comunitarias, buscando garantizar su estabilidad laboral y la atención integral a los niños y niñas vinculados al Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo. Para todos los efectos de esta ley, entiéndase por madres comunitarias tanto madres como padres que desempeñen dicha labor.

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

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

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


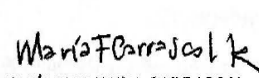
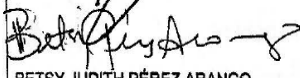
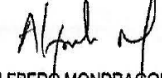
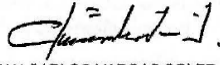
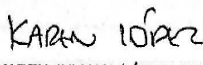
Parágrafo 2°. El Ministerio del Trabajo y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, serán las entidades responsables de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 3°. El Ministerio de Educación en articulación con el Instituto Colombiano de Bienestar

Familiar, modificará los lineamientos, para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se habiliten programas diferenciales de capacitación, con el objeto de que la atención que brindan las madres comunitarias a los niños y niñas vinculados al programa de programa de hogares comunitarios de Bienestar Familiar, sea de calidad.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria:* La presente ley rige a partir de su publicación.

Atentamente, los suscritos y suscritas ponentes de la presente iniciativa.

 JORGE ALEXANDER QUEVEDO	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL
 BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO	 ALFREDO MONDRAGON GARZON
 JUAN CARLOS VARGAS SOLER	 KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 2022 CÁMARA**

*por medio del cual se establecen lineamientos para la suscripción de contratos laborales de las madres y padres comunitarios, y se dictan otras disposiciones.*

**(Aprobado en la sesión presencial del 5 de octubre de 2022, Comisión Séptima Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, Acta número 13)**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto:* La presente ley tiene por objeto establecer el término en la duración de los contratos laborales de las madres y padres comunitarios, buscando garantizar su estabilidad laboral y la atención integral a los niños, niñas y adolescentes vinculados al Programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Artículo 2° *Contrato laboral de las madres y padres comunitarios*: 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 y padres comunitarios deberá realizarse, como mínimo, por periodos de un año con todas las garantías laborales y prestacionales; en el evento que por razones objetivamente constatables el contrato laboral no se pueda suscribir como mínimo a un año, el término será por los meses que le resten a la anualidad respectiva.


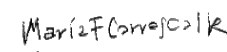


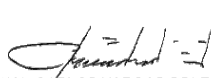
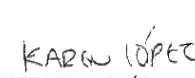
Las Entidades Administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar o la entidad que haga sus veces, no podrán tecnificar o profesionalizar los requisitos para la vinculación laboral de las madres y padres comunitarios.

Parágrafo 1°. Se realizará contratación preferente de madres y padres comunitarios, con trayectoria laboral en programas de hogares comunitarios de bienestar.

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

Artículo 3°. El ministerio de Educación en articulación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, expedirá los lineamientos, para que, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, se habiliten programas diferenciales de capacitación, con el objeto de que la atención que brindan las madres o padres comunitarios a los niños y niñas vinculados al programa de programa de hogares comunitarios de Bienestar Familiar, sea de calidad.

Artículo 4°. *Vigencia y derogatoria*: La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

 JORGE ALEXANDER GUEVEDO HERRERA Representante a la Cámara	 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara
 BETSY JUDITH PÉREZ ARANGO Representante a la Cámara	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara
 JUAN CARLOS VARGAS SOLER Representante a la Cámara	 KAREN JULIANA LÓPEZ SALAZAR Representante a la Cámara

**CONTENIDO**

Gaceta número 1509 - Jueves, 24 de noviembre de 2022

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
PONENCIAS

	Págs.
Informe de ponencia para primer del Proyecto de ley número 193 de 22 Cámara, por medio del cual se fomentan modelos educativos diferenciados para la educación rural y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate del Proyecto de ley número 028 de 2022 Cámara, por medio del cual se establecen lineamientos para la suscripción de contratos laborales de las madres y padres comunitarios, y se dictan otras disposiciones.....	12