



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 43

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de febrero de 2025

EDICIÓN DE 45 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se establecen lineamientos
sobre el nombramiento docente en vacantes
temporales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 16 de diciembre de 2024

Honorable Representante:

GERARDO YEPES CARO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 267 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.

Respetado Presidente:

De acuerdo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, según lo dispuesto en la Constitución Política y en los artículos 150 y 153 la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia positiva para **PRIMER DEBATE EN CÁMARA** al **PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2024 CÁMARA**, por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.

Del honorable Representante,

GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS

Coordinador Ponente

Representante a la Cámara

Departamento de Arauca

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2024 CÁMARA

Con el ánimo de rendir una ponencia comprensible a los honorables miembros de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes y buscando precisar los objetivos, el alcance y la necesidad del proyecto, procedemos a desarrollar el informe de ponencia en el siguiente orden:

1. Antecedentes y trámite legislativo.
2. Objeto del proyecto.
3. Exposición de motivos.
 - 3.1 Antecedentes.
 - 3.2 Justificación.
 - 3.2.1 La educación como derecho fundamental.
 - 3.2.2 Transparencia en el acceso al servicio docente.
4. Fundamentos jurídicos.
5. Pliego de modificaciones.
6. Contenido de la iniciativa.
7. Circunstancias o eventos que pueden generar posibles conflictos de intereses.

8. Impacto fiscal.
9. Proposición.
10. Texto propuesto para primer debate.

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

La iniciativa objeto de estudio es de origen parlamentario, radicada en el Congreso de la República el día 29 de agosto de 2024 por el honorable Representante *Jaime Raúl Salamanca Torres*, tal como consta en la *Gaceta de Congreso* número 1521 de 2024.

La Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, mediante Oficio número 3.7-724-24 del 1° de octubre de 2024, me designó como ponente único para rendir el presente informe de ponencia para primer debate.

Dentro del trámite legislativo y previo a radicación del presente informe de ponencia, el día 21 de noviembre del presente año se realizó una mesa de trabajo de carácter técnico con los delegados del Ministerio de Educación Nacional a la que asistieron en su representación los técnicos del equipo legislativo, la asesora jurídica de asuntos legislativos, representantes de la Subdirección de recursos humanos del sector educativo, y del Viceministerio de Educación Básica; igualmente, a la misma asistieron miembros de la UTL del autor, así como del ponente. Dentro del desarrollo de la mesa de trabajo se recibieron las preocupaciones y propuestas planteadas por los representantes del Ministerio de Educación, las cuales serán recogidas, en lo pertinente, dentro del presente escrito de ponencia.

2. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley tiene por finalidad dictar los lineamientos para la provisión de las vacantes temporales generadas por los docentes de aula y docentes orientadores pertenecientes al Sistema de carrera.

3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

3.1 ANTECEDENTES

El artículo 1° del Decreto número 490 de 2016 adicionó el artículo 2.4.6.3.10., del Decreto número 1075 de 2015, reglamentando la figura del nombramiento provisional en los siguientes términos:

Artículo 2.4.6.3.10. Nombramiento Provisional.
El nombramiento provisional se aplica para la provisión transitoria de cargos docentes que se hallen en vacancia temporal o definitiva y se hará mediante acto debidamente motivado por la autoridad nominadora con personal que reúna los requisitos del cargo.

Los elegibles de los listados territoriales, en su orden, tendrán el derecho preferente para el nombramiento provisional en vacantes temporales de docentes y su aceptación no los excluye del respectivo listado. En caso de que los elegibles no acepten estos nombramientos, la entidad territorial

certificada en educación podrá nombrar a una persona que cumpla con los requisitos del cargo, sin necesidad de acudir al aplicativo indicado en el inciso siguiente.

Tratándose de vacancias definitivas, el cargo docente será ocupado por una de las personas inscritas en el aplicativo dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional, que hace parte del sistema de información del sector educativo previsto en el artículo 5° numeral 5.4, de la Ley 715 de 2001.

Parágrafo. *En caso de que no haya ningún aspirante inscrito para un determinado cargo en el aplicativo referido anteriormente, y con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo, la autoridad nominadora podrá, mediante acto administrativo debidamente motivado, nombrar provisionalmente a un docente que cumpla con los requisitos del cargo.*

Artículo 2.4.6.3.14 Reporte de provisión de cargos. *Con el fin del ejercicio propio de las funciones de vigilancia de carrera docente, las entidades territoriales certificadas en educación deberán reportar a la Comisión Nacional del Servicio Civil, en las condiciones dispuestas por esta entidad, un informe sobre la provisión de vacantes definitivas y por nombramiento provisional de cargos docentes.*

Parágrafo. *Las entidades territoriales certificadas en educación no requieren autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil para proveer por encargo o nombramiento provisional las vacantes definitivas o temporales de los cargos de carrera docente.*

Se ha producido una amplia reglamentación en nuestro país alrededor de la carrera docente, con el fin de garantizar los principios de idoneidad y transparencia para la selección de los individuos que se desempeñarán como educadores en el país. Sin embargo, la inexistencia de un mecanismo puntual para el acceso a las vacantes docentes temporales, da pie a que dichas plazas sean nombradas por un nominador dentro de los entes territoriales certificados, siendo que la normativa vigente así lo permite.

Se reconoce que para que este ejercicio se dé el perfil profesional debe de cumplir con los requisitos establecidos para ejercer como educador en el sistema público, sin embargo, la falta de mecanismos o claridades, a nivel nacional, permite que los nombramientos puedan darse sin pasar por un mecanismo de selección meritocrático.

Remitiendo a la información suministrada por algunos entes territoriales certificados, a continuación se recupera, tanto el número de vacantes temporales generadas en las secretarías de educación del país, en los periodos enero 2021 - diciembre 2021, y enero 2022 - junio 2022, que dan cuenta de la magnitud de plazas docentes que se presentan en esta modalidad a nivel nacional, como de la existencia o carencia de un mecanismo de selección para la selección de estas vacantes.

Secretaría de Educación Certificada	Número de Vacantes Temporales		Tiempo Promedio	¿Existe mecanismo de selección [diferente a lo establecido en el decreto]?
	01/21 - 12/21	01/22 - 06/22		
Guainía	17	8	Indeterminado	Sí
Huila	70	441	Indeterminado	No
Ipsiales	133	117	1.3 días	No
Jamundí	44	25	15 días hábiles	Sí
Medellín	211	266	15 días hábiles	Sí
Palmira	278	<i>Pendiente</i>	4.1 días	No
Piedecuesta	41	40	Entre 3 y 5 días	No
Sahagún	79	59	Entre 1 y 3 días	Sí
San Andrés	9	5	2.5 días	No
Tumaco	28		Entre 5 y 10 días	No

Tabla 01: Elaboración propia a partir de la información suministrada por las Secretarías de Educación del país a través de la respuesta a diversos derechos de petición.

La exploración primaria refleja la inexistencia de un mecanismo de selección diferente a lo establecido en el Decreto número 490 de 2016 en la mayoría de los entes territoriales certificados, así como las diferencias entre los tiempos promedios entre la generación de la vacante temporal y la notificación del acto de nombramiento del nuevo docente.

Sobre las Secretarías que manifiestan poseer un mecanismo de selección, se rescata lo siguiente:

- Para el caso de Medellín, se dispone de un Banco de Hojas de Vida, por medio del cual se elige al docente de acuerdo al perfil requerido.

- Para el caso de Sahagún, se cuenta igualmente con un banco de hojas de vida.

- Para el caso de Jamundí, se realiza una convocatoria interna mediante acto administrativo, que implica la publicación en la página de la Secretaría de Educación, para el personal docente vinculado en propiedad, con derechos de carrera de la entidad territorial, fijando un cronograma que implica alrededor de 15 días hábiles en el procedimiento. La convocatoria interna se efectúa mediante la figura de Encargo.

- Para el caso de Guainía, se indica que la selección se realiza con la base de datos (hojas de vida) existentes.

Se evidencia entonces la falta de criterios o fórmulas unificadas para las entidades territoriales certificadas en los casos de existencia de criterios de selección, así como la falta de profundidad o claridad de criterios en la selección propios de las entidades territoriales que recurren a un banco de hojas de vida. En los casos en que los nombramientos se dan por parte de un nominador, se resalta como las respuestas de los entes territoriales expresan que muchas de las listas territoriales no se encontraban vigentes, por lo que acudían a lo dispuesto por el

artículo 2.4.6.3.10 del Decreto número 1075 de 2015.

Así también, la revisión permite evidenciar varias problemáticas particulares de las entidades territoriales. Uno de estos es el caso de Tumaco, en donde se expone como los aplicativos del Ministerio de Educación Nacional no cuentan la opción de avales para comunidades afrodescendientes, por lo que Tumaco, a ser un Distrito etnoeducador afrodescendiente raizal y palenquero no tiene exigencia de tener listados de selección. La falta de opciones permite, eventualmente, que los nombramientos de los docentes etnoeducadores puedan no pasar por un proceso claramente meritocrático.

Finalmente, se recupera un caso particular de la utilización de un mecanismo que apela al ejercicio meritocrático, es el ejecutado por la Secretaría de Educación de Bogotá, la cual ha diseñado el *Aplicativo de Selección de Docentes*.¹ A través de una plataforma tecnológica se permite la postulación de docentes y profesionales con vocación de docencia para el cubrimiento de las vacantes temporales, así como de proyectos pedagógicos y de áreas técnicas.

Este aplicativo indica requisitos de postulación, que son congruentes con la Resolución número 15683 de 2016 del Ministerio de Educación Nacional, y propone un sistema de calificación basado en la meritocracia y la formación profesional, como garantía de un acceso transparente a las plazas de vacancia temporal. Aunque el fin de este proyecto de ley no es reglamentar puntualmente los criterios de selección para el cubrimiento de las vacantes temporales, es importante recuperar estos casos que se presentan en el país, los cuales pueden

¹ Información disponible en: https://www.educacionbogota.edu.co/portal_institucional/portal_institucional/docentes-provisionales.

servir como guía para la unificación de criterios y mecanismos de selección para la provisión de las vacantes temporales a nivel nacional.

3.1 JUSTIFICACIÓN

3.2.1 La educación como derecho fundamental

En nuestro país, y en nuestro sistema jurídico, la educación se ha caracterizado por poseer una doble fisonomía: como derecho y como servicio público. Sobre lo primero, vale la pena indicar que, a pesar de no haber sido considerada dentro del capítulo constitucional que habla de los derechos fundamentales, aparece en el capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales²; sobre lo segundo, la característica de servicio público implica no solamente la potestad de buscar su calidad y pertinencia, sino también de asumir responsabilidad frente a metas como: universalidad, permanencia, financiación y alta calidad³.

Sobre la naturaleza de la educación como derecho, y la necesidad de garantizarlo como tal, vale la pena ahondar sobre si este puede entenderse como *fundamental*, tanto desde el marco jurídico colombiano, como desde la doctrina jurídica. Es importante señalar entonces que, en Colombia, tienen el carácter de derechos fundamentales, además de los explícitamente señalados por el texto constitucional, aquellos que cumplen con los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, siendo estos, conexión directa con los principios constitucionales, eficacia directa y contenido esencial⁴.

La educación cumple con estos parámetros, y no solo eso, sino que [como dictamina el artículo 44 constitucional], los derechos adquieren el carácter de fundamental en el momento en el que el titular del derecho es una persona de protección especial, como ocurre con los menores de edad. Esto significa que el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes tiene especial amparo en nuestro país, y que la garantía de la universalidad, permanencia, financiación y alta calidad son prioritarios para el accionar del Estado colombiano.

También, el considerar o no a la educación como un derecho fundamental remite a las discusiones sobre este concepto. Dicha noción aparece en el constitucionalismo del Siglo XX, y se refiere a aquellos derechos que hacen parte indisoluble de la persona humana. Inicialmente, esto hacía alusión a los derechos políticos y de libertad, sin embargo, en la actualidad algunos pactos internacionales y países han reconocido la fundamentalidad de los derechos económicos, sociales y culturales por su conexidad con derechos individuales, sobre todo, aquellos

indispensables para lograr unos mínimos de vida digna⁵.

Esta conexión se evidencia o no dependiendo desde la perspectiva con la que se aborde la fundamentalidad de un derecho. Mientras que una doctrina neoliberal afirma que los derechos fundamentales son únicamente los derechos liberales y políticos, el liberalismo social amplía a los económicos y sociales.⁶ Esta última perspectiva entiende que la garantía exclusiva de los derechos civiles deja desprotegidos a la mayor parte de la población mundial, que requiere de un Estado que garantice derechos basados en la idea de la libertad positiva.

El liberalismo social aborda la relación sociedad-economía de una manera un poco diferente a la hegemónica, desprendiéndose de una visión clásica (o neoclásica) donde prima la garantía de un estado inicial que permita desarrollar los principios del mercado [propiedad privada e igualdad política], y enfatiza en los más graves problemas y abusos de la esfera económica. Esta perspectiva se focaliza en el hambre, la malnutrición, las enfermedades, la ignorancia y la exclusión frente a oportunidades productivas.⁷ Por lo mismo, los derechos humanos fundamentales incluyen a los sociales y económicos, pensando en la necesidad de garantizar condiciones mínimas de vida digna, e incluyendo entonces el derecho a la satisfacción de necesidades vitales, como el alimento, la vivienda, la salud y la educación.

Del mismo modo, vale la pena resaltar que diferentes Sentencias de la Corte Constitucional han reconocido la fundamentalidad del derecho a la educación, reafirmando así la necesidad de generar mecanismos que protejan y promuevan el ejercicio efectivo de este derecho. Así mismo, la situación aquí tratada, expone un vacío normativo por el cual se le puede terminar vulnerando este derecho a niños, niñas y adolescentes, siendo que los tiempos de espera y la posible politización de la asignación de las vacantes temporales docentes, puede afectar tanto la calidad de la educación recibida, como el mismo hecho de tener un docente o no al momento de recibir una clase en una institución educativa de carácter público.

Ahora bien, resulta fundamental ahondar en la importancia de la educación, más allá de una conceptualización como derecho fundamental [o ampliando por qué esta es un elemento esencial para el desarrollo humano], sobre todo en el contexto particular de nuestro país. Cifuentes (2014) indica como la educación define a un país, su estructura, su democracia y su sistema político; sistema que a su vez define la educación, ambos elementos se

² Cortés, F. (2012). El derecho a la educación como derecho social fundamental en sus tres dimensiones: educación primaria, secundaria y superior. Revista de estudios socio-jurídicos. p. 186.

³ Goyes, A. (2014). La educación: Derecho fundamental o servicio público ¿Dicotomía o Integralidad? p. 14.

⁴ *Idem*, p. 9.

⁵ Goyes, A. (2014). La educación: Derecho fundamental o servicio público ¿Dicotomía o Integralidad? p. 9.

⁶ Cortés, F. (2012). El derecho a la educación como derecho social fundamental en sus tres dimensiones: educación primaria, secundaria y superior. Revista de estudios socio-jurídicos. p. 188.

⁷ *Idem*. p. 191.

correlacionan y nos determinan de una u otra manera como nación. (p. 218).

Esto es evidenciable en nuestra historia, siendo que a lo largo de los primeros años de la República liberales y conservadores, centralistas y federalistas, católicos y librepensadores, radicales y regeneracionistas, concibieron a la ‘escuela’ como el núcleo central de sus propuestas políticas. (Goyes, 2014, p. 6). La educación es, y siempre ha sido, un elemento fundamental en el ejercicio de definir quiénes somos como nación, de cómo concebimos el mundo, de nuestras expectativas. Y del mismo modo, ha guiado y marcado la pauta de nuestras capacidades, de la forma de relacionarnos como sociedad, de concebir lo bueno y lo malo, y de trazar el futuro posible de nuestro país. La educación es entonces la base de nuestra construcción identitaria como comunidad.

Por otro lado, la educación se ha constituido en un elemento por el cual se produce movilidad social ascendente y se corrigen las desigualdades en la distribución de la riqueza y el ingreso⁸, ya que mediante procesos formativos las personas adquieren la idoneidad suficiente para desempeñar una profesión, arte u oficio, construyendo de esa forma su proyecto de vida en las mejores condiciones.⁹ Acá se puede ampliar sobre su fundamentalidad como derecho humano, por el 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 y la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.

La formación humanística es un factor central en el desarrollo de los individuos, el cual se ha visto opacado por la influencia neoliberal de la educación, en la que prepondera una perspectiva economicista. Sobre el impacto de la educación en la construcción humana y en la mejora de los contextos en los que habitan las diversas comunidades, vale la pena recordar algunos de los grandes retos que enfrenta América Latina en materia educativa¹⁰.

- El analfabetismo (tanto en su versión *tradicional*, que implica adquirir las capacidades de lectura y escritura, como una adecuada a las necesidades contemporáneas, que se liga al manejo de las TIC).
- Acceso pleno con igualdad de posibilidades para la inclusión social de todas las personas en el sistema educativo.
- Formación en pensamiento crítico.

⁸ M. González & C. Cortés. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/journal/440/44055139021/html/>.

⁹ Goyes, A. (2014). La educación: Derecho fundamental o servicio público ¿Dicotomía o Integralidad? p. 3.

¹⁰ Sebold, J. (2000). Recuperado de: <https://rieoei.org/historico/documentos/rie23a07.htm>.

- Falencias en el estímulo del diseño propio de proyectos de vida que permitan conducir a la satisfacción y autonomía.

- Deficiencias en promoción de creatividad e innovación.

Identificar estos factores no solo invita a tomar cartas en el asunto, desde los espacios institucionales, sino que refuerza el papel protagónico que tiene la docencia para solventar dichas deficiencias, siendo que son las y los maestros quienes tienen un mayor impacto en el estudiantado, y por lo tanto poseen facilidades para suplir estos retos, por lo que la idoneidad de quienes ocupan estos cargos es un imperativo. Esto, recordando las palabras de Juan Carlos Tedesco¹¹ “La calidad de la educación la definen los maestros y profesores, ningún país ofrece mejor educación o educación de mayor calidad más allá de la calidad de sus maestros.” (2010).

La educación tiene entonces un doble impacto: en el desarrollo individual de cada persona, brindándole herramientas y marcos de referencia para entender el mundo, entenderse a sí mismo, identificar sus necesidades y capacitándose con herramientas para suplirlas; y en el desarrollo colectivo, si puede ligarse esté al crecimiento económico, permitiendo la especialización de los individuos en tareas definidas, con cuyas habilidades y trabajo es capaz de articularse al mercado laboral y desempeñarse en un campo productivo que genere ganancias tanto monetarias como sociales. Esto último permite ver también a la educación como la inversión productiva más importante que puede realizar una sociedad.

Para lograr dichos objetivos, la educación debe ser de alta calidad. Este factor se relaciona directamente con el mandato constitucional de idoneidad ética y pedagógica de aquellos que ejercen la docencia, recalcando entonces la necesidad de encaminar la selección del personal docente hacia unos parámetros que garanticen las mayores capacidades pedagógicas y profesionales de los aspirantes a la carrera docente, como efectivamente se ha hecho para el nombramiento del personal docente en el sistema público en la generalidad de las situaciones, y donde existen aún deficiencias para garantizar estos principios en el nombramiento para el caso de las vacantes temporales.

Además del ejercicio de selección del capital humano idóneo, es fundamental recordar que una educación de calidad tiene como actor principal al docente. Los desafíos actuales que enfrenta el sector educativo frente a las demandas de la sociedad contemporánea, requieren de una planta docente capaz de impulsar desde las aulas la transformación que se requiere tanto para el desarrollo de conocimiento tecnológico, científico y de desarrollo de habilidades para responder a los desafíos del Siglo XXI, como para garantizar la formación de

¹¹ Tedesco, J. C. (Septiembre de 2010). Educación para una sociedad más justa. Buenos Aires, Argentina. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=WDhLvL5N4HU>.

ciudadanos con valores éticos, respetuosos de lo público, que conviven y construyen una sociedad en paz.

Del mismo modo, un proceso de selección docente que apele a la transparencia y al mérito, también es la base para la posterior construcción (en el aula de clase) de una conciencia colectiva de resultados obtenidos a través de la puesta a prueba de las propias capacidades, y no de dinámicas relacionadas al clientelismo. Cerrando sobre qué implica la idoneidad, Hervis (2018)¹² plantea algunas ideas:

- El dominio profundo - con relevancia y pertinencia - del sistema de contenidos actualizados sobre la disciplina que debe impartir.
- La necesaria y actualizada preparación que debe poseer, sustentada en profundos conocimientos en el campo de las ciencias de la educación, especialmente de la pedagogía, la psicología, la didáctica, así como la metodología de la investigación educativa.
- Desarrollo adecuado de competencias profesionales en el ámbito de la comunicación, el empleo sistemático de las TIC y otros aspectos de relevancia.
- La necesidad del componente ético, con altas motivaciones profesionales y personales en el ejercicio de su labor con calidad, en una gestión de esta misma de manera constante, tanto en los procesos como en los resultados.
- El imprescindible conocimiento de las condiciones particulares de cada contexto – escolar - familiar - comunitario - donde desarrolla sus acciones profesionales y la necesidad de claridad y precisión del fin esencial de su labor profesional.

Se concluye entonces que, además de su carácter de derecho fundamental, la educación es un pilar para el desarrollo social y económico de las naciones, en el cual el docente es protagonista para lograr los objetivos planteados por los diferentes Estados, lo que implica la idoneidad de quienes ocupan dicha dignidad, mediante un proceso meritocrático para la selección del personal más indicado. Garantizar altos estándares por parte de quienes imparten clase a los niños, niñas y jóvenes, es también, asegurar un disfrute efectivo del derecho fundamental por parte de esta población.

Finalmente, se trae a colación una situación de vulneración de dicho derecho, que se liga a la necesidad de tramitar este proyecto de ley, y son las demoras en el nombramiento de los docentes que ocupan las vacantes provisionales. Un primer síntoma son las denuncias realizadas por la docente Claudia Arias, representante de los docentes provisionales en el país, a principios del

2022.¹³ Aunque ella expone el caso de las vacantes temporales en una entidad certificada que tiene una plataforma para la selección de dichos espacios (Secretaría de Educación de Bogotá), explica cómo los retrasos en vinculación y contratación afectan no solo el derecho a la educación de cientos de niños y niñas, sino también al trabajo de los maestros provisionales que tienen disponibilidad inmediata para empezar a laborar.

La necesidad de una garantía ininterrumpida del servicio educativo, y, por ende, del derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, es un imperativo para formular mecanismos que garanticen la suplencia de las vacantes temporales en los menores tiempos posibles, para no vulnerar el derecho fundamental a la educación de la población escolar.

Según la información suministrada por las diferentes secretarías de educación a nivel nacional, el tiempo promedio comprendido entre el momento en que se genera la vacante temporal y la notificación del acto de nombramiento del nuevo docente es diferenciado dependiendo la Entidad Territorial Certificada. Como se evidenció anteriormente (en la tabla 01).

Existe entonces una gran disparidad entre los diferentes entes, presentando un tiempo promedio que va desde los 1.3 días hasta los 15 días hábiles. Recordando también que son valores promedio, se está ante la posibilidad de que dichos tiempos puedan ser mayores, y por lo mismo, que la espera de los niños, niñas y adolescentes por la suplencia del docente que ocupe la vacante temporal, pueda demorar más, afectando el ejercicio pleno del derecho fundamental a la educación de la población escolar del sistema público en el país.

3.2.2 Transparencia en el acceso al servicio docente

En Colombia la profesión docente, en los niveles de educación básica y media, está reglamentada por dos decretos, que, de manera simultánea, establecen los lineamientos relacionados a la carrera docente (parámetros para la profesionalización, ejercicio de funciones, mecanismos de inserción, permanencia y promoción y regulación de la relación del Estado con los educadores). Estos son el Decreto número 2277 de 1979 y el Decreto número 1278 del 2002.

Este último, conocido como el *Nuevo Estatuto*, nace como respuesta a la necesidad de fundamentar la profesionalización docente en Colombia, a través de los principios constitucionales¹⁴, sobre todo en lo consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional, el cual indica que *la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y*

¹² Hervis, E. E. (2018). El desempeño del docente como factor asociado a la calidad educativa en América Latina. *Revista Educación*, 42(2), 1-25. <https://www.redalyc.org/journal/440/44055139021/html/>.

¹³ Nota recuperada de: <https://www.rcnradio.com/estilo-de-vida/educacion/por-demoras-en-contratacion-de-docentes-en-varios-colegios-aun-no-se>

¹⁴ Cifuentes, C. (2014). Impacto del Nuevo Estatuto de la Profesionalización en la función docente en Colombia. Análisis de los dos estatutos vigentes: Decreto número 2277 de 1979 y Decreto número 1278 del 2002. p. 219.

pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente.

Con el objetivo de garantizar que la docencia sea ejercida por educadores idóneos y propiciar su desarrollo y crecimiento personal, el *nuevo estatuto* determina los requisitos para el ingreso al servicio educativo estatal, que implican superar el concurso de méritos, un examen por el cual quienes cumplan con un mínimo de requisitos (ligados a la formación relacionada al ejercicio educativo), pueden presentarse a la carrera docente, mediante la evaluación de una serie de atributos (aptitudes, competencias, condiciones de personalidad, relaciones interpersonales y experiencia) para conocer la capacidad de los aspirantes de desempeñarse como educadores en el sector público.

Con esto, se busca asegurar tanto el reconocimiento de los principios del mérito y de igualdad de oportunidades para el ingreso, permanencia, ascenso y retiro del educador del servicio público educativo, así como la profesionalización y dignificación de la actividad docente a través del escalafón docente, como el elemento constitutivo de la carrera. Se parte del supuesto según el cual la mejor manera de obtener resultados positivos dentro de la administración pública es garantizar que quienes ingresen a ella acrediten excelentes condiciones y capacidades para ejercer de manera óptima sus funciones, lo que implica establecer los mecanismos más idóneos y transparentes, que permitan un acceso en igualdad de condiciones al servicio público.

Este proceso permite un acceso transparente al servicio docente, mediante la aplicación de una fórmula meritocrática, que se encamina a cumplir tanto el mandato constitucional de la idoneidad del personal que desempeña labores de enseñanza, como el explícito en el artículo 125 de la Constitución Política¹⁵, el cual señala que:

Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios, cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la constitución o la ley, serán nombrados por concurso público. El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se harán previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes. El retiro se hará: por calificación no satisfactoria en el desempeño del empleo; por violación del régimen disciplinario y por las demás causales previstas en la Constitución o la ley.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Desde el Decreto Ley 2277 de 1979 los educadores fueron definidos como empleados oficiales de régimen especial, y [durante la vigencia de dicho decreto] solo podrán ejercer la docencia en planteles de educación oficiales quienes poseyeran un título docente o acrediten estar inscritos en el Escalafón Nacional Docente, el cual se concibió como un sistema que clasifica a los educadores de acuerdo a sus méritos reconocidos, su preparación académica y su experiencia.

Los términos de ingreso a la carrera docente se modificaron con el *Nuevo Estatuto*, el cual en su artículo 18 determina que:

Gozarán de los derechos y garantías de la carrera docente los educadores estatales que sean seleccionados mediante concurso, superen satisfactoriamente el periodo de prueba y sean inscritos en el Escalafón Docente.

Se puede hablar entonces de una larga tradición legal y administrativa con respecto al acceso a la carrera docente, en la cual los educadores responden a los principios meritocráticos para acceder al servicio público. Los concursos realizados por medio de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en coordinación con las entidades territoriales y el Ministerio de Educación Nacional, se han realizado con la finalidad de seleccionar a los aspirantes de mayor idoneidad, quienes asumen el reto de contribuir a la transformación de la sociedad a través de la formación de las nuevas generaciones, mediante un proceso que rompe con la influencia de las prácticas clientelistas, dando paso a un acceso transparente, y permitiendo que los profesionales con las mejores capacidades y aptitudes pongan a disposición sus servicios para la construcción de una sociedad más justa, incluyente y capaz de responder a los retos contemporáneos¹⁶.

Este proyecto de ley se plantea con la intención de consolidar los principios por los cuales se ha estructurado el acceso a la carrera docente en los establecimientos educativos públicos del país. Los vacíos que deja el artículo 2.4.6.3.10 del Decreto número 1075 de 2015 (modificado en este punto por el Decreto número 490 de 2016) abren la puerta al nombramiento de docentes, en la modalidad de vacantes temporales, sin la necesidad de acudir a un mecanismo meritocrático, y reduciendo el ejercicio al cumplimiento del perfil profesional previsto por la ley, implicando que la provisión de los nombramientos provisionales no requiera una autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Como se evidenció al recuperar los modos de denominación de dichas vacantes temporales en las diferentes entidades certificadas, no existe un consenso sobre los modos y mecanismos para la provisión a nivel nacional, y la falta de éstos permite un ejercicio de nombramiento que dista del principio

¹⁵ Recuperado de <http://www.secretariassenado.gov.co/constitucion-politica>.

¹⁶ Histórico Concurso Docente: <https://www.mineduccion.gov.co/portal/adelante-maestros/Carrera-Docente/Historico/>.

meritocrático. Con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio docente, el artículo 5° de este proyecto de ley propone la creación de un mecanismo idóneo para la provisión de vacantes temporales, que sea congruente con los principios generales rectores del acceso a la carrera docente.

3.2.3 Estadísticas relevantes sobre la situación docente en el país

Diferentes bases de datos, sobre todo oficiales, permiten construir una caracterización primaria de la situación actual del sector docente en el país. Para el 2017, según la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional, había cerca de 327 mil docentes en el sector oficial.¹⁷ Se presentan fenómenos como la desigualdad de género en la carrera docente, evidente, por ejemplo, en el hecho de que a pesar de existir un mayor porcentaje de mujeres en el sector educativo (65%), la mayoría de los docentes en cargos directivos son hombres (56%).

Sobre la condición salarial, al momento de comparar con otros países de la OCDE, se puede ver cómo los docentes colombianos están entre los que menor salario inicial ganan, ocupando el sexto puesto, y los que menor salario podrían alcanzar, ocupando el noveno puesto [entre 41 países y economías analizadas]¹⁸. El salario inicial de los docentes colombianos es de COP \$ 25 millones anuales, y el máximo que alcanzarían ronda los COP \$ 53 millones anuales (según datos de la OCDE en 2018). Este punto es importante de tocar si consideramos que el ascenso en el escalafón docente, y por lo tanto, el aumento salarial proporcional, depende de la cualificación de la planta docente a través de la adquisición de títulos posgraduales, los cuales por sus costos son de difícil acceso para gran parte de los educadores, así como para aquellos que aspiran ingresar a la carrera docente, siendo que requiere de una gran inversión inicial, la cual no todos pueden asumir.

Relacionado con el punto anterior, en cuanto al nivel de escolaridad de los docentes colombianos, este se puede discriminar de la siguiente manera¹⁹.

- 5 de cada 10 docentes colombianos son licenciados.
- 3 de cada 10 docentes tienen un título de posgrado.
- 8,1% de los docentes cuentan con una carrera distinta a la licenciatura.

¹⁷ LEE. (2020). Informe 007: Cifras sobre docentes en el marco del Día del Maestro en Colombia. (Mayo de 2020). Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana.

¹⁸ *Idem*, p. 3.

¹⁹ LEE. (2021). Informe 032: Satisfacción laboral y motivación de los docentes en Colombia - Día del Maestro 2021 (mayo 2021). Laboratorio de Economía de la Educación (LEE) de la Pontificia Universidad Javeriana. p. 3.

- 9 de cada 100 docentes son bachilleres (entre bachilleres pedagógicos, técnicos y normalistas).
- En menor medida se tienen en el país etnoeducadores y peritos externos.

Alrededor de su rango etario, a marzo de 2020 se calculó que el 16% de los docentes eran mayores de 60 años (52.719). Este no es un porcentaje estático, encontrando variaciones a lo largo de las secretarías, siendo que para el 54% de ellas los docentes de más de 60 años superan el porcentaje nacional (alcanzando en algunos casos incluso un 34%). Por último, sobre las motivaciones para ejercer la docencia, en Colombia, al menos el 95% de los maestros afirmaron el poder influenciar en el desarrollo de niños y jóvenes, beneficiar socialmente a los desfavorecidos y contribuir a la sociedad²⁰.

Este panorama general nos permite entender los grandes retos que tiene la institucionalidad colombiana con respecto al cuerpo docente de los establecimientos educativos públicos en el país, los cuales, entre otros, son: cerrar las brechas de género, lograr mejores niveles salariales, incentivar un cambio generacional en la población educadora (sin que esto implique la vulneración de los derechos adquiridos de los docentes mayores a 60 años) y reforzar las motivaciones positivas que llevan a la selección de la docencia como un proyecto de vida que impacta afirmativamente la vida de las nuevas generaciones. Se considera entonces que las acciones institucionales deben estar encaminadas a solventar dichas brechas, mediante, entre otras, la aplicación efectiva de los mecanismos meritocráticos y en igualdad de condiciones en el acceso al trabajo docente en los establecimientos educativos oficiales del país.

Ahora bien, este apartado quiere profundizar en un aspecto que, aunque en la generalidad se aborda, pasa desapercibido en el caso de la carrera docente, y es la necesidad de generar acciones de discriminación positiva que garanticen un mayor acceso a el ejercicio docente en los establecimientos públicos por parte de la población recién egresada.

El PNUD²¹ indica como el alto desempleo es una situación generalizada a nivel global para la población juvenil (de entre 14 y 28 años), propiciada por varios factores entre los que se destacan.

- La falta de integración entre los saberes aprendidos en el sistema educativo con los demandados en el mercado laboral, lo que produce un desfase entre la oferta y la demanda laboral.
- El gran número de barreras de entrada al mercado laboral que esta población tiene.
- La falta de políticas públicas que integren a los jóvenes al mercado laboral.
- La sobreoferta de mano de obra.

²⁰ *Idem*, p. 2.

²¹ Recuperado de: <https://www.co.undp.org/content/columbia/es/home/-sabias-que-/panorama-jovenes-columbia-pandemia.html>.

- La falta de diversificación vocacional en el plan de vida de los jóvenes.

Para el caso colombiano, el desempleo juvenil se encuentra en una tasa que es 1,7 veces superior al general, mostrando así no solo la vulnerabilidad de los jóvenes, sino que evidencia que es este grupo poblacional quien sufre las peores consecuencias de los problemas estructurales que enfrenta el mercado laboral del país. Por ejemplo, para el caso de los efectos de la pandemia, los jóvenes experimentaron un incremento de la tasa de desempleo 2,2 puntos porcentuales (p. p.) más alta que la población en general. Del mismo modo, en todos los escenarios, las mujeres jóvenes son el grupo poblacional con mayores impactos en la caída del desempleo.

Esto implica que los jóvenes, tanto egresados de una carrera de pregrado, como aquellos que no, tienen una serie de barreras estructurales que dificultan su inmersión en el mercado laboral colombiano. Dicha problemática exige de la generación de medidas que faciliten el acceso de este grupo etario a un trabajo digno. En esta vía, en el año 2010 se promulgó la Ley 1429, o *Ley del Primer Empleo* con el objetivo de planear una serie de lineamientos para la formalización y generación de empleo, así como una focalización especial para el caso de jóvenes, más, por la misma naturaleza del proyecto, este se enfoca en el sector privado, y no abarca regímenes como el de la carrera docente.

Ante esto, se hacen necesarias la formulación de estrategias que concilien tanto el espíritu de la igualdad de condiciones para la competencia y acceso a la carrera docente, así como la promoción de enfoques diferenciados que permitan un trato diferencial a la población juvenil, la cual se ve afectada de manera diferente al momento de vincularse al mercado laboral formal. Por lo mismo, el artículo 5° de este proyecto de ley en su inciso octavo, al dictaminar el mecanismo para la provisión de las vacantes temporales, expresa que la selección se realizará mediante el orden de inscripción del aplicativo, garantizando así que valores como la experiencia (debido a la naturaleza de la suplencia de la vacante temporal) no sean relevantes para la ocupación de dicha vacante, promoviendo así que los jóvenes recién egresados puedan competir en estas convocatorias.

4. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

NORMATIVA INTERNACIONAL

- Artículo 26 de la Declaración Universal de los DD. HH.
- Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Artículo 28 de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño de 1989.

NORMATIVA NACIONAL

- Artículo 44 de la Constitución Política: "... el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e

integral y el ejercicio pleno de sus derechos entre los cuales señala el derecho a la educación...".

- Artículo 67 de la Constitución Política de Colombia: "...La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social...".

- Artículo 68 de la Constitución Política de Colombia: Su inciso 3 dispone que: "La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantizará la profesionalización y dignificación de la actividad docente".

- Artículo 125 de la Constitución Política
- Ley 60 de 1993
- Ley 115 de 1994 (artículo 118) (artículo 131)
- Ley 715 del 2001:

Artículo III. *Facultades extraordinarias. Concédase precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, para:*

III.1. *Organizar un sistema de inspección, vigilancia y control, adaptable a distintos tipos de instituciones y regiones, que permita atender situaciones especiales. Para tal fin, se podrán crear los organismos necesarios.*

III.2. *Se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis (6) meses contados a partir de la vigencia de la presente ley para expedir un nuevo régimen de carrera docente y administrativa para los docentes, directivos docentes, y administrativos, que ingresen a partir de la promulgación de la presente ley, que sea acorde con la nueva distribución de recursos y competencias y con los recursos. El nuevo régimen de carrera docente y administrativa se denominará Estatuto de Profesionalización Docente y tomará en cuenta entre otros los siguientes criterios:*

1. *Mejor salario de ingreso a la carrera docente.*
2. *Requisitos de ingreso.*
3. *Escala salarial única nacional y grados de escalafón.*
4. *Incentivos a mejoramiento profesional, desempeño en el aula, ubicación en zonas rurales apartadas, áreas de especialización.*
5. *Mecanismos de evaluación, capacitación, permanencia, ascensos y exclusión de la carrera.*
6. *Oportunidades de mejoramiento académico y profesional de los docentes.*
7. *Asimilación voluntaria de los actuales docentes y directivos docentes contemplado en el Decreto Ley 2277 de 1979.*

- Ley 909 de 2004 (Por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones).

MARCO LEGAL - MAESTROS

- Ley 0115 de febrero 8 de 1994: Por la cual se expide la Ley General de Educación.

- Ley 0715 de diciembre 21 de 2001: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias, de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de servicios de educación y salud, entre otros.

- Decreto número 1278 de junio 19 de 2002: Por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.

Artículo 13. Nombramientos provisionales. Cuando se trate de proveer transitoriamente empleos docentes, los nombramientos deben realizarse en provisionalidad con personal que reúna los requisitos del cargo, en los siguientes casos:

a) En vacantes de docentes cuyos titulares se encuentren en situaciones administrativas que impliquen separación temporal, el nombramiento provisional será por el tiempo que dure la respectiva situación administrativa. En este caso deberá hacerse uso del listado de elegibles vigente y su no aceptación no implica la exclusión del mismo.

b) En vacantes definitivas, el nombramiento provisional será hasta cuando se provea el cargo en período de prueba o en propiedad, de acuerdo con el listado de elegibles producto del concurso.

- Decreto número 2035 de 2005: Por el cual se reglamenta el parágrafo 1° del artículo 12 del Decreto Ley 1278 de 2002.

- Decreto número 3982 de 2006: Por el cual se reglamenta parcialmente el Decreto Ley 1278 de 2002 y se establece el procedimiento de selección mediante concurso para la carrera docente y se determinan criterios para su aplicación.

- Decreto número 3782 de 2007: Por el cual se reglamenta la evaluación anual de desempeño laboral de los servidores públicos docentes y directivos docentes que se rigen por el Decreto Ley 1278 de 2002.

- Decreto número 2715 de 2009: Por el cual se reglamenta la evaluación de competencias de los docentes y directivos docentes regidos por el Decreto Ley 1278 de 2002 y se dictan otras disposiciones.

- Decreto número 240 de 2012: Por el cual se modifica el artículo 16 del Decreto número 2715 de 2009.

- Decreto número 490 de 2016.

Artículo 2.4.6.3.9. Prioridad en la provisión de vacantes definitivas. Cada vez que se genere una vacante definitiva de un cargo de docente o de directivo docente, la autoridad nominadora de la entidad territorial certificada deberá proveer dicho cargo aplicando el siguiente orden de prioridad:

1. Reintegro de un educador con derechos de carrera, ordenado por una autoridad judicial, en las mismas condiciones que ostentaba al momento de su retiro.

2. Traslado realizado por las autoridades nominadoras de un educador que demuestre su situación de amenazado, o reubicación ordenada

por la Comisión Nacional del Servicio Civil de un educador de carrera que se encuentre en situación de desplazamiento forzado, de acuerdo con los procedimientos, competencias y términos definidos en el Capítulo 2, Título 5, Parte 4, Libro 2 del presente decreto.

3. Reincorporación ordenada por la Comisión Nacional del Servicio Civil para una vacante definitiva, previa solicitud del docente o directivo docente o de la autoridad nominadora, y de acuerdo con el procedimiento fijado por la Comisión, en los siguientes casos:

a) Educador con derechos de carrera a quien se le haya levantado la incapacidad médica que había dado origen a la pensión por invalidez.

b) Directivo docente que por efectos de la calificación no satisfactoria de la evaluación ordinaria anual de desempeño deba retornar al cargo anterior en el cual ostentaba derechos de carrera.

c) Educador con derechos de carrera al cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a un cargo igual.

4. Traslado de educadores por procesos ordinarios o no ordinarios, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo 1, Título 5, Parte 4, Libro 2 del presente decreto.

5. Nombramiento en periodo de prueba, de acuerdo con el orden de mérito del listado territorial de elegibles vigente para el cargo y para la respectiva entidad territorial certificada en educación.

6. Por encargo en un cargo de directivo docente o nombramiento en provisionalidad en un cargo de docente de aula o docente líder de apoyo, cuando no exista lista de elegibles vigente y mientras se surte un nuevo proceso de convocatoria a concurso docente, o llegue un educador con derechos de carrera por aplicación de los criterios 1, 2, 3 y 4 del presente artículo.

Artículo 2.4.6.3.10. Nombramiento provisional. El nombramiento provisional se aplica para la provisión transitoria de cargos docentes que se hallen en vacancia temporal o definitiva y se hará mediante acto debidamente motivado expedido por la autoridad nominadora con personal que reúna los requisitos del cargo.

Los elegibles de los listados territoriales, en su orden, tendrán el derecho preferente para el nombramiento provisional en vacantes temporales de docentes y su aceptación no los excluye del respectivo listado. En caso de que los elegibles no acepten estos nombramientos, la entidad territorial certificada en educación podrá nombrar a una persona que cumpla con los requisitos del cargo, sin necesidad de acudir al aplicativo indicado en el inciso siguiente.

Tratándose de vacancias definitivas, el cargo docente será ocupado por una de las personas inscritas en el aplicativo dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional, que hace parte del sistema de información del sector educativo previsto en el artículo 5, numeral 5.4, de la Ley 715 de 2001.

Parágrafo. En caso de que no haya ningún aspirante inscrito para un determinado cargo en el aplicativo referido anteriormente, y con el fin de garantizar la prestación del servicio educativo, la autoridad nominadora podrá, mediante acto administrativo debidamente motivado, nombrar provisionalmente a un docente que cumpla con los requisitos del cargo.

Artículo 2.4.6.3.11. Del reporte de vacantes definitivas para proveer mediante nombramiento provisional. Para la realización de los nombramientos provisionales en cargos que se hallen en vacancia definitiva, las entidades territoriales certificadas en educación deben reportar todas las vacantes existentes de su respectiva jurisdicción en el aplicativo del sistema de información dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional.

En dicho aplicativo se inscribirán los aspirantes que cumplan el requisito de formación formal inicial previsto para el cargo al que se postulan, para lo cual también podrán registrar los títulos académicos adicionales y los documentos que acrediten experiencia, así como los documentos que demuestren el cumplimiento de los demás criterios de calidad que establezca el Ministerio. Tales criterios serán ponderados de acuerdo con lo que defina dicha entidad mediante acto administrativo.

El registro de documentos adicionales a las que acrediten la formación formal inicial no constituye un requisito habilitante, pero concederá puntaje adicional.

Parágrafo 1º. Las entidades territoriales certificadas deben reportar en el aplicativo dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional las vacancias definitivas de docentes, inmediatamente estas se generen, de tal manera que se garantice la postulación de aspirantes, la verificación del cumplimiento del requisito mínimo para el cargo al cual se postulan y la valoración de las demás evidencias que se acrediten, con el fin de que las autoridades nominadoras puedan proveer el cargo y garantizar la prestación oportuna del servicio educativo.

Parágrafo 2º. Tratándose de docentes de aula que se desempeñen en el área de idioma extranjero, el Ministerio de Educación Nacional podrá valorar dentro del puntaje total el nivel de dominio de la respectiva lengua extranjera.

Artículo 2.4.6.3.12. Terminación del nombramiento provisional. La terminación del nombramiento provisional en un cargo en vacancia definitiva se hará en los siguientes casos, mediante acto administrativo motivado que deberá ser comunicado al docente:

1. Cuando se provea el cargo por un docente, en aplicación de los criterios definidos en los numerales 1, 2, 3, 4 o 5 del artículo 2.4.6.3.9 del presente decreto.
2. Por calificación insatisfactoria.
3. Por imposición de sanciones disciplinarias, de conformidad con las normas legales que regulan la materia.
4. Por otra razón específica atinente al servicio que está prestando y que debería prestar el docente.

El nombramiento provisional en una vacante temporal será por el tiempo que dure la respectiva situación administrativa que generó dicha vacancia. Este tipo de nombramiento también terminará cuando el docente titular que renunció a la situación administrativa que lo separó temporalmente del cargo se reintegre al mismo.

Parágrafo. La fecha de terminación del nombramiento provisional será la misma fecha en que asuma el cargo el docente que llegue a ocupar la vacante de acuerdo con lo dispuesto en los numerales 1, 2, 3 o 4 del artículo 2.4.6.3.9 del presente decreto, o en la que asuma las funciones del cargo el educador nombrado en periodo de prueba.

El rector o director rural expedirá la respectiva constancia de la fecha de asunción de funciones por parte del docente con derechos de carrera o el docente nombrado en periodo de prueba, y de la fecha de dejación de funciones del docente nombrado provisionalmente.

JURISPRUDENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

- Sentencia C-734 de 2003: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9º, 10, 12, 17, 23, 25, 26, 31, 32, 35, 36, 53, 63 (parciales) y 42, 43, 44, 46 y 64 del Decreto número 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.
- Sentencia C-1157 de 2003: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 37, 41, 42, 43, 44, 45, 62 y 64 del Decreto Ley 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente.
- Sentencia C-1169 de 2004: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 7º, 13 (parágrafo) y 46 (parciales) del Decreto Ley 1278 de 2002.
- Sentencia C-479 de 2005. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 116 y 117 de la Ley 116 de 1994.
- Sentencia C-501 de 2005: Demanda de inconstitucionalidad contra los literales c) y e) y el parágrafo 1º del artículo 41, y el numeral 2 del artículo 42 de la Ley 909 de 2004.
- Sentencia C-1230 de 2005: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 4º de la Ley 909 de 2004 por violación de los artículos 125 y 130 de la Constitución.
- Sentencia C-422 de 2005: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3, 7 (parcial) y 21 (parcial) del Decreto número 1278 de 2002, por el cual se expide el Estatuto de la Profesionalización Docente.
- Sentencia C-1265 de 2005: Demanda de inconstitucionalidad contra el literal c) y el parágrafo 2º del artículo 12 de la Ley 909 de 2004, por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, gerencia pública y se dictan otras disposiciones, y los artículos 25, 26 y 27 del Decreto Ley 760 de 2005, por la cual se establece el procedimiento que debe surtir ante y por la Comisión Nacional del Servicio Civil para el cumplimiento de sus funciones.

- Sentencia C-031 de 2006: Demanda de inconstitucionalidad contra el parágrafo del artículo 13 del Decreto Ley 1278 de 2002, *por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*.
- Sentencia C-647 de 2006: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º, 3º, 18 y 21 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002, *por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*.
- Sentencia C-208 de 2007, *por la cual se declara exequible el Decreto Ley 1278 de 2002*.
- Sentencia C-314 de 2007: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 19, 20, 21, 23, 31, 35, 36, 37, 46, 65 y 66 del Decreto Ley 1278 de 2002, *por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*.
- Sentencia C-316 de 2007: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial), 12 (parcial), 20 (parcial) y 65 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002, *por el cual se expide el Estatuto de Profesionalización Docente*.
- Sentencia C-679/11: Declara la exequibilidad del aparte demandado del inciso 3 del artículo 39 de la Ley 715 de 2001.
- Sentencia C-078 de 2012: Declara la exequibilidad de la disposición demandada del artículo 36, numeral 2 (parcial) del Decreto Ley 1278 de 2002.

- Sentencia SU070/13: Protección laboral reforzada de mujer embarazada o en lactancia.

JURISPRUDENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO

- Radicación número 1.833 - Número Único: 11001030600020070005000 Referencia: Título de posgrado. Prohibición de doble utilización para ascenso en el escalafón nacional docente. Interpretación de los artículos 10 y 39 del Decreto Ley 2277 de 1979. Nulidad de las expresiones “dos valoraciones”, primera valoración, la segunda valoración en el Decreto número 3782 de 2007.

Conceptos del Consejo de Estado

- Radicación número 1,690 Referencia: Etnoeducadores, ingreso al servicio educativo estatal de docentes y directivos docentes para la atención de población indígena. Aplicación de concurso, procedimiento y requisitos. Estatuto de Profesionalización Docente.
- Situación de las personas vinculadas por órdenes de prestación de servicios y por nombramientos provisionales frente al nuevo estatuto de carrera docente.
- Auto número 05 de mayo de 2014: La Comisión Nacional del Servicio Civil no tiene facultad para crear o modificar los procedimientos para acceder a cargos públicos.

5. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Observación
<p><i>Por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones</i></p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p><i>Por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones</i></p> <p>El Congreso de la República de Colombia</p> <p>DECRETA:</p>	<p>Se realiza modificación de forma atendiendo a la forma correcta de titular las leyes según lo establecido en el artículo 169 de la Constitución.</p>
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto fijar los lineamientos para la provisión de las vacantes temporales generadas por los cargos de los docentes de aula y los docentes orientadores, pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente, de acuerdo a la situación administrativa que dio origen a la vacancia, a la necesidad del servicio y siempre que no pueda ser cubierta con horas extras u otro tipo de acción interna por parte del nominador.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto. La presente Ley tiene por objeto fijar los lineamientos para la provisión de las vacantes temporales generadas por los cargos de los docentes de aula y los docentes orientadores, pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente, de acuerdo a la situación administrativa que dio origen a la vacancia, a la necesidad del servicio y siempre que no pueda ser cubierta con horas extras u otro tipo de acción interna por parte del nominador.</p>	<p>Se hace modificación de forma.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Observación
<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de Aplicación.</i> Las disposiciones establecidas en esta ley, serán aplicables al Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y los establecimientos educativos oficiales, respecto a la provisión de vacantes temporales generadas por los docentes del sector oficial inscritos en el escalafón docente, de acuerdo a la situación administrativa que dio origen a la vacancia y a la necesidad del servicio.</p> <p>Parágrafo. Para la provisión de vacancias temporales de los cargos directivos docentes, se seguirán aplicando las normas vigentes relativas al encargo.</p>	<p>Artículo 2. <i>Ámbito de Aplicación.</i> Las disposiciones establecidas en esta Ley, serán aplicables al Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y los establecimientos educativos oficiales, respecto a la provisión de vacantes temporales generadas por los docentes del sector oficial inscritos en el escalafón docente, de acuerdo a la situación administrativa que dio origen a la vacancia y a la necesidad del servicio.</p> <p><u>Parágrafo 1°.</u> <u>Las vacantes temporales cuya duración sea inferior a sesenta (60) días se seguirán cubriendo con base en la normatividad vigente. Para la provisión de las demás vacantes temporales que superen dicho término, se aplicará lo dispuesto en la presente Ley.</u></p> <p>Parágrafo 2°. Para la provisión de vacancias temporales de los cargos directivos docentes, se seguirán aplicando las normas vigentes relativas al encargo.</p>	<p>Se acogen las sugerencias manifestadas por el Ministerio de Educación de establecer que lo dispuesto en la presente Ley sea para las vacantes que tengan una duración mayor a un mes, pues puede presentarse el caso en el que el tiempo de provisión de la vacante demore lo mismo o más de lo que demoraría la vacante temporal.</p> <p>Se hace modificación de forma.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Principios Rectores.</i> La selección y nombramiento de los cargos en las diferentes vacantes temporales a proveer, se rigen por los siguientes principios:</p> <p>1. Igualdad: Los postulantes tendrán el mismo trato y protección. El Estado y las autoridades pertenecientes a la Administración Pública les brindarán las mismas garantías para acceder a las vacantes temporales.</p> <p>2. Publicidad: Los actores intervinientes dentro del proceso de provisión temporal, tendrán la obligación de divulgar los actos proferidos de acuerdo a su naturaleza, con el fin de garantizar el debido proceso en la actuación administrativa.</p> <p>3. Imparcialidad: En cualquier decisión administrativa que tome el servidor público, deberá actuar con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Principios Rectores.</i> La selección y nombramiento de los cargos en las diferentes vacantes temporales a proveer, se rigen por los siguientes principios:</p> <p>1. Igualdad: Los postulantes tendrán el mismo trato y protección. El Estado y las autoridades pertenecientes a la Administración Pública les brindarán las mismas garantías para acceder a las vacantes temporales.</p> <p>2. Publicidad: Los actores intervinientes dentro del proceso de provisión temporal, tendrán la obligación de divulgar los actos proferidos de acuerdo a su naturaleza, con el fin de garantizar el debido proceso en la actuación administrativa.</p> <p>3. Imparcialidad: En cualquier decisión administrativa que tome el servidor público, deberá actuar con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico.</p>	<p>Sin modificaciones.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Observación
<p>4. Transparencia: Quien intervenga en el proceso de provisión de las vacantes, deberá actuar de manera clara y pública.</p> <p>5. Responsabilidad: Los servidores públicos asumirán las consecuencias de su actuación administrativa.</p> <p>6. Eficiencia: Es la mejor utilización de los recursos disponibles para la adecuada y oportuna provisión de las vacantes generadas en el empleo público.</p>	<p>4. Transparencia: Quien intervenga en el proceso de provisión de las vacantes, deberá actuar de manera clara y pública.</p> <p>5. Responsabilidad: Los servidores públicos asumirán las consecuencias de su actuación administrativa.</p> <p>6. Eficiencia: Es la mejor utilización de los recursos disponibles para la adecuada y oportuna provisión de las vacantes generadas en el empleo público.</p>	
<p>Artículo 4°. Definiciones. Para los efectos de esta ley se utilizarán las siguientes definiciones.</p> <p>1. Vacancia Definitiva: Es una situación administrativa en la que el titular del cargo de carrera se separa del ejercicio docente, en cualquiera de las siguientes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Renuncia regularmente aceptada. b) Declaratoria de insubsistencia del nombramiento. c) Revocatoria del nombramiento. d) Destitución a causa de un proceso disciplinario o declaratoria de abandono del cargo. e) Cumplimiento de la edad de retiro forzoso. f) Muerte. <p>2. Vacancia temporal: El empleo queda vacante temporalmente cuando su titular se encuentre en una de las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Vacaciones. b) Licencia. c) Permiso remunerado d) Comisión, salvo en la de servicios al interior y siempre y cuando genere vacancia temporal que haga necesaria su provisión. e) Encargado, separándose de las funciones del empleo del cual es titular. f) Suspendido en el ejercicio del cargo por decisión disciplinaria, fiscal o judicial. 	<p>Artículo 4°. Definiciones. Para los efectos de esta Ley se utilizarán las siguientes definiciones.</p> <p>1. Vacancia Definitiva: Es una situación administrativa en la que el titular del cargo de carrera se separa del ejercicio docente, en cualquiera de las siguientes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Renuncia regularmente aceptada. b) Declaratoria de insubsistencia del nombramiento. c) Revocatoria del nombramiento. d) Destitución a causa de un proceso disciplinario o declaratoria de abandono del cargo. e) Cumplimiento de la edad de retiro forzoso. f) Muerte. <p>2. Vacancia temporal: El empleo queda vacante temporalmente cuando su titular se encuentre en una de las siguientes situaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Vacaciones. b) Licencia. c) Permiso remunerado d) Comisión, salvo en la de servicios al interior y siempre y cuando genere vacancia temporal que haga necesaria su provisión. e) Encargado, separándose de las funciones del empleo del cual es titular. f) Suspendido en el ejercicio del cargo por decisión disciplinaria, fiscal o judicial. 	<p>Se hacen modificaciones de forma en aplicación a la técnica legislativa.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Observación
<p>g) Período de prueba en otro empleo de carrera.</p> <p>3. Nombramiento provisional: El nombramiento provisional se aplica para la provisión transitoria de cargos docentes que se hallen en vacancia temporal o definitiva y se hará mediante acto debidamente motivado expedido por la autoridad nominadora con personal que reúna los requisitos del cargo. (Dcto 1075-15).</p> <p>1. Encargo: El encargo se aplica para la provisión de vacantes definitivas o temporales de cargos de directivos docentes y consiste en la designación transitoria de un educador con derechos de carrera, sea regido por el Decreto Ley 2277 de 1979 o por el Decreto Ley 1278 de 2002, previa convocatoria y publicación de las vacantes a ser proveídas mediante encargo.</p> <p>2. Arraigo: Supone la existencia de un vínculo del aspirante con el lugar de nacimiento o donde está asentado, lo cual se acredita con haber nacido o tener residencia fija mínima de un (1) año anterior a la fecha de la inscripción en el respectivo municipio en donde se ubica la vacante.</p> <p>3. Oportunidad. El nombramiento de los docentes necesarios para el disfrute del derecho a la educación fundamental de los niños, niñas y adolescentes, deben proveerse sin dilaciones injustificadas y atendiendo el calendario académico.</p>	<p>g) Período de prueba en otro empleo de carrera.</p> <p>3. Nombramiento provisional: El nombramiento provisional se aplica para la provisión transitoria de cargos docentes que se hallen en vacancia temporal o definitiva y se hará mediante acto debidamente motivado expedido por la autoridad nominadora con personal que reúna los requisitos del cargo. (Dcto 1075-15).</p> <p>1 a). Encargo: El encargo se aplica para la provisión de vacantes definitivas o temporales de cargos de directivos docentes y consiste en la designación transitoria de un educador con derechos de carrera, sea regido por el Decreto Ley 2277 de 1979 o por el Decreto Ley 1278 de 2002, previa convocatoria y publicación de las vacantes a ser proveídas mediante encargo.</p> <p>2. b) Arraigo: Supone la existencia de un vínculo del aspirante con el lugar de nacimiento o donde está asentado, lo cual se acredita con haber nacido o tener residencia fija mínima de un (1) año anterior a la fecha de la inscripción en el respectivo municipio en donde se ubica la vacante.</p> <p>3. c) Oportunidad. El nombramiento de los docentes necesarios para el disfrute del derecho a la educación fundamental de los niños, niñas y adolescentes, deben proveerse sin dilaciones injustificadas y atendiendo el calendario académico.</p>	
<p>Artículo 5°. Mecanismo para la provisión de vacantes temporales. El Ministerio de Educación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá implementar un aplicativo para la provisión de las vacantes temporales docentes, el cual será administrado por cada Entidad Territorial Certificada.</p> <p>El aplicativo deberá ser público, es decir, cualquier persona podrá postular su hoja de vida siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el Manual de funciones, requisitos y competencias adoptado mediante Resolución número 003842 de marzo 2022 del Ministerio de Educación Nacional o norma que lo modifique o derogue.</p>	<p>Artículo 5°. Mecanismo para la provisión de vacantes temporales. El Ministerio de Educación dentro de los <u>dieciocho (18)</u> seis (6) meses siguientes a la expedición de esta Ley, deberá implementar un aplicativo para la provisión de las vacantes temporales docentes, el cual será administrado por cada Entidad Territorial Certificada.</p> <p>El aplicativo deberá ser público, es decir, cualquier persona podrá postular su hoja de vida siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el Manual de funciones, requisitos y competencias <u>vigente</u> adoptado mediante Resolución número 003842 de marzo 2022 del <u>por el</u> Ministerio de Educación Nacional norma que lo modifique o derogue.</p>	<p>Se acogen las sugerencias manifestadas por el Ministerio de Educación de ampliar el tiempo de implementación del aplicativo, hechas durante la mesa técnica celebrada con los autores y el ponente de la presente iniciativa.</p>

<p>TEXTO RADICADO</p>	<p>TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p>	<p>Observación</p>
<p>Parágrafo. La postulación de una hoja de vida en el aplicativo para la provisión de las vacantes temporales no excluye al postulante de participar en el aplicativo para vacantes definitivas y/o el concurso de mérito público docente.</p>	<p>Parágrafo. La postulación de una hoja de vida en el aplicativo para la provisión de las vacantes temporales no excluye al postulante de participar en el aplicativo para vacantes definitivas y/o el concurso de mérito público docente.</p>	<p>Igualmente, se hacen modificaciones de forma en aplicación a la técnica legislativa que sugiere evitar nombrar normas de menor rango dentro de las Leyes como lo son las Resoluciones o los Decretos que no tienen fuerza de Ley debido a que pueden ser modificadas con mayor flexibilidad por quienes las expiden.</p>
<p>Artículo 6°. Etapas para la provisión de vacantes temporales. La provisión de las vacantes temporales deberá observar mínimo las siguientes etapas:</p> <p>1. Generación de vacancia y reporte a la entidad territorial: Una vez generada la situación que da lugar a la vacancia temporal, el Rector de la institución educativa deberá reportarla de forma inmediata a la Entidad Territorial Certificada en Educación, este reporte se deberá presentar de manera concomitante al trámite de legalización de la incapacidad o situación administrativa ante la autoridad competente.</p> <p>2. Cargue de la vacancia al sistema: Inmediatamente reportada la generación de la situación administrativa que da lugar a la vacancia temporal, la Entidad Territorial procederá a cargar la vacante en el aplicativo del Ministerio de Educación, para esto, tendrá un término máximo de un (1) día hábil desde el reporte por parte del Rector.</p> <p>3. Oferta de la vacante: El sistema ofertará la vacante indicando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El tipo de cargo docente, trátase de aula o docente orientador; b) Área ofertada; c) Secretaría de Educación que realiza la oferta; d) Departamento y municipio. e) Fecha de apertura y cierre de la vacante: Tiempo que no podrá exceder de las 24 horas. 	<p>Artículo 6°. Etapas para la provisión de vacantes temporales. La provisión de las vacantes temporales deberá observar mínimo las siguientes etapas:</p> <p>1. Generación de vacancia y reporte a la entidad territorial: Una vez generada la situación que da lugar a la vacancia temporal, el Rector de la institución educativa deberá reportarla de forma inmediata a la Entidad Territorial Certificada en Educación, este reporte se deberá presentar de manera concomitante al trámite de legalización de la incapacidad o situación administrativa ante la autoridad competente.</p> <p>2. Cargue de la vacancia al sistema: Inmediatamente reportada la generación de la situación administrativa que da lugar a la vacancia temporal, la Entidad Territorial procederá a cargar la vacante en el aplicativo del Ministerio de Educación, para esto, tendrá un término máximo de un (1) día hábil desde el reporte por parte del Rector.</p> <p>3. Oferta de la vacante: El sistema ofertará la vacante indicando:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) El tipo de cargo docente, trátase de aula o docente orientador; b) Área ofertada; c) Secretaría de Educación que realiza la oferta; d) Departamento y municipio. e) Fecha de apertura y cierre de la vacante: Tiempo que no podrá exceder de las 24 horas. 	<p>Se hace modificación de forma.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Observación
<p>4. Postulación de la hoja de vida en el aplicativo: Las personas interesadas en ocupar la vacante, procederán al cargue de los soportes que acrediten el título académico y experiencia, de acuerdo, a la reglamentación que para tal efecto determine el Ministerio de Educación.</p> <p>5. Preselección por parte del aplicativo: El aplicativo arrojará a la Entidad Territorial Certificada en Educación el listado de las tres primeras personas que se postularon a la vacante.</p> <p>6. Verificación y selección: La Entidad Territorial llevará a cabo la verificación de documentos de los preseleccionados por el aplicativo y verificará que cumplan con el perfil para ocupar el cargo, este proceso se deberá realizar el día inmediatamente siguiente a la preselección por parte del aplicativo.</p> <p>7. Criterio de ponderación: El único criterio de puntuación, será la demostración de arraigo de uno de los tres preseleccionados. De tal forma, que el aspirante que acredite que el sitio donde se generó la vacancia es su lugar de nacimiento o donde está asentado, será el seleccionado para ocupar la vacante.</p> <p>En el caso que dos o los tres preseleccionados tengan arraigo en el lugar de generación de la vacante, se seleccionará en orden de inscripción en el aplicativo.</p> <p>8. Del nombramiento en la vacante temporal: Agotada la verificación de documentos y de selección, la Entidad Territorial Certificada en Educación acreditará la legalización de la situación administrativa y procederá al nombramiento inmediato del docente. En caso de no haberse legalizado la situación se dará por terminado el trámite de nombramiento.</p>	<p>4. Postulación de la hoja de vida en el aplicativo: Las personas interesadas en ocupar la vacante, procederán al cargue de los soportes que acrediten el título académico y experiencia, de acuerdo, a la reglamentación que para tal efecto determine el Ministerio de Educación.</p> <p>5. Preselección por parte del aplicativo: El aplicativo arrojará a la Entidad Territorial Certificada en Educación el listado de las tres primeras personas que se postularon a la vacante.</p> <p>6. Verificación y selección: La Entidad Territorial llevará a cabo la verificación de documentos de los preseleccionados por el aplicativo y verificará que cumplan con el perfil para ocupar el cargo, este proceso se deberá realizar el día inmediatamente siguiente a la preselección por parte del aplicativo.</p> <p>7. Criterio de ponderación: El único criterio de puntuación, será la demostración de arraigo de uno de los tres preseleccionados. De tal forma, que el aspirante que acredite que el sitio donde se generó la vacancia es su lugar de nacimiento o donde está asentado, será el seleccionado para ocupar la vacante.</p> <p>En el caso que dos o los tres preseleccionados tengan arraigo en el lugar de generación de la vacante, se seleccionará en orden de inscripción en el aplicativo.</p> <p>8. Del nombramiento en la vacante temporal: Agotada la verificación de documentos y de selección, la Entidad Territorial Certificada en Educación acreditará la legalización de la situación administrativa y procederá al nombramiento inmediato del docente. En caso de no haberse legalizado la situación se dará por terminado el trámite de nombramiento.</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Observación
<p>9. No Aceptación del nombramiento. En el evento que el docente seleccionado para ocupar la vacante, no acepte el nombramiento, el nominador reportará esta circunstancia al aplicativo para proceder a la aplicación de la sanción de que trata el artículo 8° y de forma inmediata deberá agotar la lista preseleccionados.</p> <p>10. Agotamiento del listado. En caso de agotarse el listado sin que ninguno de los aspirantes cumpla con los requisitos o acepte el nombramiento, la Entidad Territorial podrá nombrar discrecionalmente la vacante temporal de un listado que deberá ser público en la página web de la Entidad.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, reglamentará las etapas y los requisitos para la provisión de las vacantes temporales, sin perjuicio de los lineamientos fijados en esta ley.</p>	<p>9. No Aceptación del nombramiento. En el evento que el docente seleccionado para ocupar la vacante, no acepte el nombramiento, el nominador reportará esta circunstancia al aplicativo para proceder a la aplicación de la sanción de que trata el artículo 8° y de forma inmediata deberá agotar la lista preseleccionados.</p> <p>10. Agotamiento del listado. En caso de agotarse el listado sin que ninguno de los aspirantes cumpla con los requisitos o acepte el nombramiento, la Entidad Territorial podrá nombrar discrecionalmente la vacante temporal de un listado que deberá ser público en la página web de la Entidad.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, reglamentará las etapas y los requisitos para la provisión de las vacantes temporales, sin perjuicio de los lineamientos fijados en esta Ley.</p>	
<p>Artículo 7°. Régimen aplicable. Los docentes nombrados para la provisión de las vacantes temporales en los términos de esta ley, estarán cobijados para todos los efectos por el Decreto número 1278 de 2002 - Estatuto de Profesionalización Docente, o norma que lo modifique o derogue.</p>	<p>Artículo 7°. Régimen aplicable. Los docentes nombrados para la provisión de las vacantes temporales en los términos de esta ley, estarán cobijados para todos los efectos por el Decreto número 1278 de 2002 - Estatuto de Profesionalización Docente, o norma que lo modifique o derogue.</p>	Sin modificaciones.
<p>Artículo 8°. Sanción. En caso que el postulante no acepte el nombramiento, será sancionado por el término de tres meses, periodo en el cual, no podrá radicar una nueva postulación.</p>	<p>Artículo 8°. Sanción. En caso que el postulante no acepte el nombramiento, será sancionado por el término de tres meses, periodo en el cual, no podrá radicar una nueva postulación.</p>	Sin modificaciones.
<p>Artículo 9°. La provisión transitoria en las vacantes temporales que se efectúe por medio del Sistema, no genera en ningún caso derechos de carrera a favor del docente de aula u orientador vinculado.</p>	<p>Artículo 9°. La provisión transitoria en las vacantes temporales que se efectúe por medio del Sistema, no genera en ningún caso derechos de carrera a favor del docente de aula u orientador vinculado.</p>	Sin modificaciones.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Observación
<p>Artículo 10. Competencias del Ministerio. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, en su condición de ente rector de la Política Educativa:</p> <p>1. Disponer de los recursos necesarios para la creación y puesta en funcionamiento del aplicativo para la provisión de vacantes temporales de que trata esta ley.</p> <p>2. Capacitar a las entidades territoriales certificadas en Educación sobre el procedimiento para el reporte y nombramiento provisional de vacantes temporales docentes por medio del aplicativo.</p> <p>3. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, deberá reglamentar las condiciones, requisitos y plazos para la postulación y nombramiento provisional de vacantes temporales de docentes por medio del aplicativo.</p> <p>4. Divulgar el contenido de la presente ley y el mecanismo de funcionamiento del aplicativo.</p>	<p>Artículo 10. Competencias del Ministerio. Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, en su condición de ente rector de la Política Educativa:</p> <p>1. Disponer de los recursos necesarios para la creación y puesta en funcionamiento del aplicativo para la provisión de vacantes temporales de que trata esta <u>L</u>ey.</p> <p>2. Capacitar a las entidades territoriales certificadas en Educación sobre el procedimiento para el reporte y nombramiento provisional de vacantes temporales docentes por medio del aplicativo.</p> <p>3. Sin perjuicio de lo establecido en la presente <u>L</u>ey, deberá reglamentar las condiciones, requisitos y plazos para la postulación y nombramiento provisional de vacantes temporales de docentes por medio del aplicativo.</p> <p>4. Divulgar el contenido de la presente <u>L</u>ey y el mecanismo de funcionamiento del aplicativo.</p>	Se hacen modificaciones de forma.
<p>Artículo 11. Competencias de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación. Corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación, como encargadas de la administración del servicio en su respectivo territorio, en los niveles de preescolar, básica y media:</p> <p>1. Cada vez que se genere una vacante temporal de un cargo de docente de aula o docente orientador, deberá incluir inmediatamente la novedad en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina, y a su vez ser reportada para su incorporación en el aplicativo de provisión transitoria de vacantes temporales.</p> <p>2. Las entidades territoriales certificadas en educación que no utilicen el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina deberán reportar las novedades de su planta de personal docente al Ministerio de Educación Nacional, mediante la modalidad que defina el propio Ministerio.</p>	<p>Artículo 11. Competencias de las Entidades Territoriales Certificadas en Educación. Corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación, como encargadas de la administración del servicio en su respectivo territorio, en los niveles de preescolar, básica y media:</p> <p>1. Cada vez que se genere una vacante temporal de un cargo de docente de aula o docente orientador, deberá incluir inmediatamente la novedad en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina, y a su vez ser reportada para su incorporación en el aplicativo de provisión transitoria de vacantes temporales.</p> <p>2. Las entidades territoriales certificadas en educación que no utilicen el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina deberán reportar las novedades de su planta de personal docente al Ministerio de Educación Nacional, mediante la modalidad que defina el propio Ministerio.</p>	Sin modificaciones.

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	Observación
<p>3. Efectuar las acciones de verificación de requisitos establecidos en el Manual de Funciones de la Carrera Docente, así como los requisitos y soportes suministrados por el Aspirante a fin de determinar si el candidato es apto para el ejercicio Docente.</p> <p>4. En este mismo sentido, la Entidad Territorial debe validar el cumplimiento de los requisitos para la posesión del cargo, las obligaciones que se derivan para los servidores públicos y los trámites correspondientes a las afiliaciones a las que tienen derecho el Docente y sus beneficiarios.</p> <p>5. Efectuar el nombramiento provisional de los docentes seleccionados para cubrir la vacancia temporal.</p>	<p>3. Efectuar las acciones de verificación de requisitos establecidos en el Manual de Funciones de la Carrera Docente, así como los requisitos y soportes suministrados por el Aspirante a fin de determinar si el candidato es apto para el ejercicio Docente.</p> <p>4. En este mismo sentido, la Entidad Territorial debe validar el cumplimiento de los requisitos para la posesión del cargo, las obligaciones que se derivan para los servidores públicos y los trámites correspondientes a las afiliaciones a las que tienen derecho el Docente y sus beneficiarios.</p> <p>5. Efectuar el nombramiento provisional de los docentes seleccionados para cubrir la vacancia temporal.</p>	
<p>Artículo 12. Competencias de las instituciones educativas oficiales. Corresponde a las instituciones educativas de preescolar, básica y media, media técnica y de ciclos complementarios, como instituciones prestadoras del servicio educativo:</p> <p>1. Reportar de forma oportuna a las Entidades territoriales certificadas, las vacantes temporales generadas en la respectiva institución educativa.</p> <p>2. Una vez efectuado el nombramiento del docente, el Rector como cabeza de la Institución Educativa, deberá asignarle a éste la carga académica en el número de horas efectivas establecidas en las normas legales, a través de asignaturas y/o proyectos pedagógicos curriculares.</p>	<p>Artículo 12. Competencias de las instituciones educativas oficiales. Corresponde a las instituciones educativas de preescolar, básica y media, media técnica y de ciclos complementarios, como instituciones prestadoras del servicio educativo:</p> <p>1. Reportar de forma oportuna a las Entidades territoriales certificadas, las vacantes temporales generadas en la respectiva institución educativa.</p> <p>2. Una vez efectuado el nombramiento del docente, el Rector como cabeza de la Institución Educativa, deberá asignarle a éste la carga académica en el número de horas efectivas establecidas en las normas legales, a través de asignaturas y/o proyectos pedagógicos curriculares.</p>	Sin modificaciones.
<p>Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 13. Vigencia y derogatorias. La presente <u>L</u>ey rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Se hacen modificaciones de forma.

6. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

ARTÍCULO 1°. Dispone el objeto de la ley.

ARTÍCULO 2°. Fija el ámbito de aplicación.

ARTÍCULO 3°. Determina los principios rectores.

ARTÍCULO 4°. Establece definiciones.

ARTÍCULO 5°. Ordena la creación de un mecanismo para la provisión de vacantes temporales.

ARTÍCULO 6°. Regula las etapas para la provisión de vacantes temporales.

ARTÍCULO 7°. Define reglas sobre las licencias inferiores a quince (15) días.

ARTÍCULO 8°. Determina el régimen aplicable a los docentes nombrados para la provisión de las vacantes temporales en los términos de esta ley.

ARTÍCULO 9°. Establece una sanción.

ARTÍCULO 10. Decreta que la provisión transitoria en las vacantes temporales que se efectúe por medio del Sistema, no genera en ningún caso derechos de carrera a favor del docente de aula u orientador vinculado.

ARTÍCULO 11. Determina competencias del Ministerio.

ARTÍCULO 12. Fija competencias a las Entidades Territoriales Certificadas en educación.

7. CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PUEDEN GENERAR POSIBLES CONFLICTOS DE INTERESES

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 en su artículo 291, estableciendo la obligación al autor del proyecto de presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

En este sentido, con el fin de ilustrar en el análisis frente a los posibles impedimentos que podrían derivar en conflictos de intereses producto de la actividad legislativa realizada, se citarán textualmente los criterios determinados en el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019:

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

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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) *<Literal INEXEQUIBLE>*

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.*

Parágrafo 1°. *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieren apartar de la discusión y votación del proyecto.*

Parágrafo 2°. *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

Parágrafo 3°. *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 (...).*

Frente al presente proyecto, consideramos que no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos a los Congresistas.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista que, en su esfera privada, identifique causales adicionales que a su juicio considere

pertinentes y exponerlas durante el trámite correspondiente.

8. IMPACTO FISCAL

Respecto del concepto impacto fiscal que los proyectos de ley pudieran generar, la Corte ha dicho:

Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

Lo anterior, en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático. Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso haya valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. (...). El artículo 7° de la Ley 819/03 no puede interpretarse de modo tal que la falta de concurrencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público dentro del proceso legislativo, afecte la validez constitucional del trámite respectivo. (Sentencia C-315 de 2008).

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

En consecuencia, sin perjuicio de que el proyecto de ley continúe su trámite en la honorable Cámara de Representantes el Ponente Coordinador elevará solicitud de concepto de la presente iniciativa legislativa al Ministerio de Hacienda y su contenido se tendrá en cuenta en el trámite legislativo.

9. PROPOSICIÓN

Por las anteriores consideraciones y haciendo uso de las facultades conferidas por el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y, en consecuencia, solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, dar **PRIMER DEBATE** al **PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2024 CÁMARA**, por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.

10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 267 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia, DECRETA:

Artículo 1°. **Objeto.** La presente ley tiene por objeto fijar los lineamientos para la provisión de las vacantes temporales generadas por los cargos de los docentes de aula y los docentes orientadores, pertenecientes al Sistema Especial de Carrera Docente, de acuerdo con la situación administrativa que dio origen a la vacancia, a la necesidad del servicio y siempre que no pueda ser cubierta con horas extras u otro tipo de acción interna por parte del nominador.

Artículo 2°. **Ámbito de Aplicación.** Las disposiciones establecidas en esta ley, serán aplicables al Ministerio de Educación Nacional, las Entidades Territoriales Certificadas en Educación y los establecimientos educativos oficiales, respecto a la provisión de vacantes temporales generadas por los docentes del sector oficial inscritos en el escalafón docente, de acuerdo con la situación administrativa que dio origen a la vacancia y a la necesidad del servicio.

Parágrafo 1°. Las vacantes temporales cuya duración sea inferior a sesenta (60) días se seguirán cubriendo con base en la normatividad vigente. Para la provisión de las demás vacantes temporales que superen dicho término, se aplicará lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo 2°. Para la provisión de vacancias temporales de los cargos directivos docentes, se seguirán aplicando las normas vigentes relativas al encargo.

Artículo 3°. **Principios Rectores.** La selección y nombramiento de los cargos en las diferentes

vacantes temporales a proveer, se rigen por los siguientes principios:

1. Igualdad: los postulantes tendrán el mismo trato y protección. El Estado y las autoridades pertenecientes a la Administración Pública les brindarán las mismas garantías para acceder a las vacantes temporales.

2. Publicidad: los actores intervinientes dentro del proceso de provisión temporal, tendrán la obligación de divulgar los actos proferidos de acuerdo con su naturaleza, con el fin de garantizar el debido proceso en la actuación administrativa.

3. Imparcialidad: en cualquier decisión administrativa que tome el servidor público, deberá actuar con la más absoluta imparcialidad, despojado de cualquier atadura que pueda comprometer su recto entendimiento y aplicación del orden jurídico.

4. Transparencia: quien intervenga en el proceso de provisión de las vacantes, deberá actuar de manera clara y pública.

5. Responsabilidad: los servidores públicos asumirán las consecuencias de su actuación administrativa.

6. Eficiencia: es la mejor utilización de los recursos disponibles para la adecuada y oportuna provisión de las vacantes generadas en el empleo público.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para los efectos de esta ley se utilizarán las siguientes definiciones.

1. Vacancia Definitiva: es una situación administrativa en la que el titular del cargo de carrera se separa del ejercicio docente, en cualquiera de las siguientes circunstancias:

- a) Renuncia regularmente aceptada.
- b) Declaratoria de insubsistencia del nombramiento.
- c) Revocatoria del nombramiento.
- d) Destitución a causa de un proceso disciplinario o declaratoria de abandono del cargo.
- e) Cumplimiento de la edad de retiro forzoso.
- f) Muerte.

2. Vacancia temporal: el empleo queda vacante temporalmente cuando su titular se encuentre en una de las siguientes situaciones:

- a) Vacaciones.
- b) Licencia.
- c) Permiso remunerado.
- d) Comisión, salvo en la de servicios al interior y siempre y cuando genere vacancia temporal que haga necesaria su provisión.
- e) Encargado, separándose de las funciones del empleo del cual es titular.
- f) Suspendido en el ejercicio del cargo por decisión disciplinaria, fiscal o judicial.
- g) Período de prueba en otro empleo de carrera.

3. Nombramiento provisional: el nombramiento provisional se aplica para la provisión transitoria de cargos docentes que se hallen en vacancia temporal o definitiva y se hará mediante acto debidamente motivado expedido por la autoridad nominadora con personal que reúna los requisitos del cargo.

a) Encargo: el encargo se aplica para la provisión de vacantes definitivas o temporales de cargos de directivos docentes y consiste en la designación transitoria de un educador con derechos de carrera, sea regido por el Decreto Ley 2277 de 1979 o por el Decreto Ley 1278 de 2002, previa convocatoria y publicación de las vacantes a ser proveídas mediante encargo.

b) Arraigo: supone la existencia de un vínculo del aspirante con el lugar de nacimiento o donde está asentado, lo cual se acredita con haber nacido o tener residencia fija mínima de un (1) año anterior a la fecha de la inscripción en el respectivo municipio en donde se ubica la vacante.

c) Oportunidad: el nombramiento de los docentes necesarios para el disfrute del derecho a la educación fundamental de los niños, niñas y adolescentes, deben proveerse sin dilaciones injustificadas y atendiendo el calendario académico.

Artículo 5°. *Mecanismo para la provisión de vacantes temporales.* El Ministerio de Educación dentro de los dieciocho (18) meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá implementar un aplicativo para la provisión de las vacantes temporales docentes, el cual será administrado por cada Entidad Territorial Certificada.

El aplicativo deberá ser público, es decir, cualquier persona podrá postular su hoja de vida siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en el Manual de funciones, requisitos y competencias vigente adoptado por el Ministerio de Educación Nacional.

Parágrafo. La postulación de una hoja de vida en el aplicativo para la provisión de las vacantes temporales no excluye al postulante de participar en el aplicativo para vacantes definitivas y/o el concurso de mérito público docente.

Artículo 6°. *Etapas para la provisión de vacantes temporales.* La provisión de las vacantes temporales deberá observar mínimo las siguientes etapas:

1. Generación de vacancia y reporte a la entidad territorial: una vez generada la situación que da lugar a la vacancia temporal, el Rector de la institución educativa deberá reportarla de forma inmediata a la Entidad Territorial Certificada en Educación, este reporte se deberá presentar de manera concomitante al trámite de legalización de la incapacidad o situación administrativa ante la autoridad competente.

2. Cargue de la vacancia al sistema: inmediatamente reportada la generación de la situación administrativa que da lugar a la vacancia temporal, la Entidad Territorial procederá a cargar la

vacante en el aplicativo del Ministerio de Educación, para esto, tendrá un término máximo de un (1) día hábil desde el reporte por parte del Rector.

3. Oferta de la vacante: el sistema ofertará la vacante indicando:

- a) El tipo de cargo docente, trátase de aula o docente orientador;
- b) Área ofertada;
- c) Secretaría de Educación que realiza la oferta;
- d) Departamento y municipio;
- e) Fecha de apertura y cierre de la vacante: tiempo que no podrá exceder de las 24 horas.

4. Postulación de la hoja de vida en el aplicativo: las personas interesadas en ocupar la vacante, procederán al cargue de los soportes que acrediten el título académico y experiencia, de acuerdo con la reglamentación que para tal efecto determine el Ministerio de Educación.

5. Preselección por parte del aplicativo: el aplicativo arrojará a la Entidad Territorial Certificada en Educación el listado de las tres primeras personas que se postularon a la vacante.

6. Verificación y selección: la Entidad Territorial llevará a cabo la verificación de documentos de los preseleccionados por el aplicativo y verificará que cumplan con el perfil para ocupar el cargo, este proceso se deberá realizar el día inmediatamente siguiente a la preselección por parte del aplicativo.

7. Criterio de ponderación: el único criterio de puntuación, será la demostración de arraigo de uno de los tres preseleccionados. De tal forma, que el aspirante que acredite que el sitio donde se generó la vacancia es su lugar de nacimiento o donde está asentado, será el seleccionado para ocupar la vacante.

En el caso que dos o los tres preseleccionados tengan arraigo en el lugar de generación de la vacante, se seleccionará en orden de inscripción en el aplicativo.

8. Del nombramiento en la vacante temporal: agotada la verificación de documentos y de selección, la Entidad Territorial Certificada en Educación acreditará la legalización de la situación administrativa y procederá al nombramiento inmediato del docente. En caso de no haberse legalizado la situación se dará por terminado el trámite de nombramiento.

9. No Aceptación del nombramiento: en el evento que el docente seleccionado para ocupar la vacante, no acepte el nombramiento, el nominador reportará esta circunstancia al aplicativo para proceder a la aplicación de la sanción de que trata el artículo 8° y de forma inmediata deberá agotar la lista preseleccionados.

10. Agotamiento del listado: en caso de agotarse el listado sin que ninguno de los aspirantes cumpla con los requisitos o acepte el nombramiento, la

Entidad Territorial podrá nombrar discrecionalmente la vacante temporal de un listado que deberá ser público en la página web de la Entidad.

Parágrafo. El Ministerio de Educación Nacional, reglamentará las etapas y los requisitos para la provisión de las vacantes temporales, sin perjuicio de los lineamientos fijados en esta ley.

Artículo 7°. *Régimen aplicable.* Los docentes nombrados para la provisión de las vacantes temporales en los términos de esta ley, estarán cobijados para todos los efectos por el Decreto número 1278 de 2002 - Estatuto de Profesionalización Docente, o norma que lo modifique o derogue.

Artículo 8°. *Sanción.* En caso que el postulante no acepte el nombramiento, será sancionado por el término de tres meses, periodo en el cual, no podrá radicar una nueva postulación.

Artículo 9°. La provisión transitoria en las vacantes temporales que se efectúe por medio del Sistema, no genera en ningún caso derechos de carrera a favor del docente de aula u orientador vinculado.

Artículo 10. *Competencias del Ministerio.* Corresponde al Ministerio de Educación Nacional, en su condición de ente rector de la Política Educativa:

1. Disponer de los recursos necesarios para la creación y puesta en funcionamiento del aplicativo para la provisión de vacantes temporales de que trata esta ley.

2. Capacitar a las entidades territoriales certificadas en Educación sobre el procedimiento para el reporte y nombramiento provisional de vacantes temporales docentes por medio del aplicativo.

3. Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, deberá reglamentar las condiciones, requisitos y plazos para la postulación y nombramiento provisional de vacantes temporales de docentes por medio del aplicativo.

4. Divulgar el contenido de la presente ley y el mecanismo de funcionamiento del aplicativo.

Artículo 11. *Competencias de las Entidades Territoriales Certificadas en educación.* Corresponde a las entidades territoriales certificadas en educación, como encargadas de la administración del servicio en su respectivo territorio, en los niveles de preescolar, básica y media:

1. Cada vez que se genere una vacante temporal de un cargo de docente de aula o docente orientador, deberá incluir inmediatamente la novedad en el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina, y a su vez ser reportada para su incorporación en el aplicativo de provisión transitoria de vacantes temporales.

2. Las entidades territoriales certificadas en educación que no utilicen el Sistema de Gestión de Recursos Humanos y Nómina deberán reportar las novedades de su planta de personal docente al

Ministerio de Educación Nacional, mediante la modalidad que defina el propio Ministerio.

3. Efectuar las acciones de verificación de requisitos establecidos en el Manual de Funciones de la Carrera Docente, así como los requisitos y soportes suministrados por el Aspirante a fin de determinar si el candidato es apto para el ejercicio Docente.

4. En este mismo sentido, la Entidad Territorial debe validar el cumplimiento de los requisitos para la posesión del cargo, las obligaciones que se derivan para los servidores públicos y los trámites correspondientes a las afiliaciones a las que tienen derecho el Docente y sus beneficiarios.

5. Efectuar el nombramiento provisional de los docentes seleccionados para cubrir la vacancia temporal.

Artículo 12. *Competencias de las instituciones educativas oficiales.* Corresponde a las instituciones educativas de preescolar, básica y media, media técnica y de ciclos complementarios, como instituciones prestadoras del servicio educativo:

1. Reportar de forma oportuna a las Entidades territoriales certificadas, las vacantes temporales generadas en la respectiva institución educativa.

2. Una vez efectuado el nombramiento del docente, el Rector como cabeza de la Institución Educativa, deberá asignarle a este la carga académica en el número de horas efectivas establecidas en las normas legales, a través de asignaturas y/o proyectos pedagógicos curriculares.

Artículo 13. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Representante,


GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
Departamento de Arauca

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 271 DE 2024 CÁMARA

por la cual se establecen lineamientos sobre el trabajo en casa de las madres gestantes y lactantes, promoviendo el derecho de los niños al cuidado y la lactancia materna y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., diciembre de 2024

Representante

GERARDO YEPES CARO

Presidente

Comisión Séptima Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

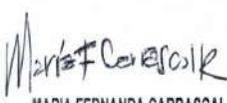
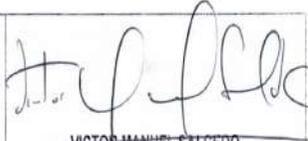
Asunto: Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley número 271 de 2024 Cámara.

En cumplimiento del encargo recibido por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley 271 de 2024 Cámara**, por la cual se establecen lineamientos sobre el trabajo en casa de las madres gestantes y lactantes, promoviendo el derecho de los niños al cuidado y la lactancia materna y se dictan otras disposiciones.

La presente Ponencia se compone de once apartados:

1. Antecedentes
2. Objeto del Proyecto de ley
3. Fundamento normativo
4. Justificación del Proyecto de ley
5. Competencia del Congreso
6. Conflictos de interés
7. Impacto fiscal
8. Pliego de modificaciones
9. Proposición
10. Texto propuesto
11. Referencias

Atentamente,

 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá	 VICTOR MANUEL SALCEDO Representante a la Cámara por Valle del Cauca
--	---

1. ANTECEDENTES

Este proyecto de ley fue radicado inicialmente en la Legislatura 2022-2023. Durante ese periodo, fue aprobado en la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes. Sin embargo, no logró completar los tres debates restantes requeridos para convertirse en Ley de la República.

El 29 de agosto de 2024, la iniciativa fue nuevamente radicada ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes por el honorable Representante a la Cámara Jaime Raúl Salamanca.

El 6 de noviembre de 2024, mediante el Oficio CSCP 3.7-960-24, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes nombró a la honorable Representante María Fernanda Carrascal Rojas como Coordinadora Ponente del proyecto de ley y al honorable Representante Víctor Manuel Salcedo Guerrero como Ponente.

Contenido: Gaceta del Congreso número 1522 de 2024.

2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objetivo de esta ley es garantizar el derecho de los hijos de madres trabajadoras al cuidado y a la lactancia materna, desde la gestación hasta los dos primeros años de vida. Esto se basa en el artículo 44 de la Constitución Política de Colombia, que reconoce como derecho fundamental de las niñas y niños una alimentación adecuada y el acceso al mejor nivel de salud y desarrollo. Por lo tanto, es deber del Estado promover políticas y normas que aseguren su cumplimiento.

Este proyecto de ley modifica la Ley 2080 de 2021 e introduce disposiciones adicionales para alcanzar su objetivo.

3. FUNDAMENTO NORMATIVO

Constitución Política de Colombia: la Constitución establece que el trabajo es un derecho que debe ser especialmente protegido por el Estado en todas sus formas. Además, incluye disposiciones para la protección de los derechos de las niñas, los niños y las madres:

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

“Artículo 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado. (...)”

El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

“Artículo 44: Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. (...)”

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”.

Declaración Universal de Derechos Humanos, Organización de Naciones Unidas (1948): Establece que todas las personas tienen derecho a garantías como la salud, el bienestar y la alimentación. Asimismo, dispone que la maternidad y la infancia deben recibir una atención y protección especial:

“Artículo 25: 1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación. (...)”

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.

Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Organización de las Naciones Unidas (1981): esta convención, ratificada por Colombia mediante la Ley 51 de 1981, establece disposiciones dirigidas a la protección de la mujer, con un enfoque particular en su rol como madre. Además, busca prevenir cualquier forma de discriminación debido a esta condición:

“Artículo 4º: (...) 2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.

Artículo 11: (...) 2. A fin de impedir la discriminación contra la mujer por razones de matrimonio o maternidad y asegurar la efectividad de su derecho a trabajar, los Estados Partes tomarán medidas adecuadas para:

d) Prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella. (...)”.

Convención sobre los Derechos del Niño, Organización de Naciones Unidas (1989): esta convención, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, establece disposiciones para la protección de los derechos de las niñas y los niños. Entre estas, se incluye el derecho a la alimentación, con un énfasis particular en la lactancia materna como un aspecto fundamental de su bienestar:

“Artículo 24. 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. (...)”

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: (...)”

c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados (...)”

e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes (...)”.

Ley 1098 de 2006 - Código de la Infancia y la Adolescencia: esta norma contiene disposiciones destinadas a proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes. Entre sus artículos, establece obligaciones para garantizar el cumplimiento de derechos fundamentales, como el derecho a la alimentación y la nutrición:

“Artículo 17. Derecho a la vida y a la calidad de vida y a un ambiente sano: (...) Este derecho supone la generación de condiciones que les aseguren desde la concepción cuidado, protección, alimentación

nutritiva y equilibrada, acceso a los servicios de salud, educación, vestuario adecuado, recreación y vivienda segura dotada de servicios públicos esenciales en un ambiente sano.

Artículo 29. Derecho al desarrollo integral en la primera infancia: (...) Desde la primera infancia, los niños y las niñas son sujetos titulares de los derechos reconocidos en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en este Código. Son derechos impostergables de la primera infancia, la atención en salud y nutrición (...).

Artículo 39. Obligaciones de la familia: (...) Son obligaciones de la familia para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes:

5. Proporcionarles las condiciones necesarias para que alcancen una nutrición y una salud adecuada, que les permita un óptimo desarrollo físico, psicomotor, mental, intelectual, emocional y afectivo y educarles en la salud preventiva y en la higiene. (...)

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

10. Apoyar a las familias para que estas puedan asegurarle a sus hijos e hijas desde su gestación, los alimentos necesarios para su desarrollo físico, psicológico e intelectual, por lo menos hasta que cumplan los 18 años de edad”.

Ley 1804 de 2016 – “Por la cual se establece la política de Estado para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones”: esta norma establece que el Estado se compromete a tomar medidas para asegurar que las niñas y los niños puedan lograr un desarrollo integral:

Artículo 4°. Definiciones: (...)

Conceptos propios de la primera infancia: (...)

b) Realizaciones. Las realizaciones son las condiciones y estados que se materializan en la vida de cada niña y cada niño, y que hacen posible su desarrollo Integral. El Estado colombiano se compromete a través de esta política a trabajar para que cada niño y niña: en tiempo presente: (...)

** Goce y mantenga un estado nutricional adecuado.*

Ley 1822 de 2017 – “Por medio de la cual se incentiva la adecuada atención y cuidado de la primera infancia, se modifican los artículos 236 y 239 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones”: esta norma amplía el período de la licencia de maternidad y, además, establece que, una vez finalizada, se debe garantizar que la trabajadora pueda continuar amamantando a su hija o hijo, al menos, hasta el sexto mes.

“Artículo 2°. El artículo 239 del Código Sustantivo del Trabajo, quedará así:

Artículo 239. Prohibición de despido.

2. Se presume el despido efectuado por motivo de embarazo o lactancia, cuando este haya tenido lugar dentro del período de embarazo y/o dentro de los tres meses posteriores al parto”.

Ley 2306 de 2023 – “Por medio de la cual se promueve la protección de la maternidad y la primera infancia, se crean incentivos y normas para la construcción de áreas que permitan la lactancia materna en el espacio público y se dictan otras disposiciones”: esta norma, además de reiterar la obligación de otorgar a las madres trabajadoras dos descansos remunerados de 30 minutos diarios durante los primeros 6 meses de vida del hijo, establece que, después de ese período, los empleadores deberán conceder un descanso adicional de 30 minutos diarios para la lactancia, hasta que el niño cumpla dos años de edad.

“Artículo 6°. Modifíquese el artículo 238 del Código Sustantivo del Trabajo el cual quedará así:

Artículo 238. Descanso remunerado durante la lactancia.

1. El empleador está en la obligación de conceder a la trabajadora dos (2) descansos, de treinta (30) minutos cada uno, dentro de la jornada para amamantar a su hijo, sin descuento alguno en el salario por dicho concepto, durante los primeros seis (6) meses de edad, y una vez cumplido este periodo, un (1) descanso de treinta (30) minutos en los mismos términos hasta los dos (2) años de edad del menor siempre y cuando se mantenga y manifieste una adecuada lactancia materno continua.

2. El empleador está en la obligación de conceder más descansos que los establecidos en el inciso anterior si la trabajadora presenta certificado médico en el cual se expongan las razones que justifiquen ese mayor número de descansos”.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Sobre la lactancia materna: la lactancia materna es la forma natural y específica de la especie humana para alimentar a sus hijos e hijas. Además, la leche materna se considera el mejor alimento que una madre puede ofrecer a su recién nacido, no solo por su alto valor nutricional, sino también por el vínculo afectivo que establece entre ambos (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016).

Aunque este proceso debería comenzar inmediatamente después del nacimiento, existen varios factores internos y externos, tanto del bebé como de la madre, que pueden dificultarlo. Por esta razón, la lactancia materna se ha convertido en una estrategia clave para la nutrición y la salud pública. Los gobiernos, a través de políticas, estrategias, planes y programas, trabajan para promoverla y facilitarla en diversos contextos, incluidos el social y el laboral.

En el ámbito internacional, organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) han recomendado la lactancia materna

exclusiva durante los primeros seis meses de vida y, como alimentación complementaria, hasta los dos años (Borre et al., 2014). Esta recomendación se basa en los numerosos beneficios que ofrece la lactancia, entre los cuales destacan:

IMAGEN 1. BENEFICIOS DE LA LACTANCIA MATERNA

BENEFICIOS PARA EL BEBÉ	BENEFICIOS PARA LA MADRE	BENEFICIOS PARA LA COMUNIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Previene la muerte prematura. • Previene infecciones gastrointestinales. • Previene la obesidad, diabetes y leucemia. • Previene el cáncer infantil. • Previene una presión arterial elevada. • Previene altos niveles de colesterol. • Brinda un aporte nutricional completo. • Protege contra enfermedades alérgicas. • Favorece la respuesta ante vacunas. • Favorece el desarrollo físico. • Favorece el desarrollo psicosocial. • Favorece el desarrollo intelectual. • Mejora la calidad de los dientes. • Mejora el desarrollo de las músculos faciales. • Mejora el vínculo afectivo con la madre. • Evita el riesgo de sufrir infecciones o alergias. • Mejora el desarrollo del cerebro y neuronas. • Reduce la morbilidad infantil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayuda a prevenir hemorragias. • Ayuda a la recuperación post-parto. • Fomenta el contacto psico-afectivo. • Previene el desarrollo de cáncer ovárico. • Previene el desarrollo de cáncer de mama. • Previene el desarrollo de diabetes tipo II. • Previene el desarrollo de hipertensión. • Previene los ataques cardíacos. • Previene la anemia y la osteoporosis. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuye a la economía familiar. • Contribuye a la seguridad nutricional. • Contribuye a la seguridad alimentaria. • Contribuye al desarrollo de infantes sanos. • Contribuye a recuperar el entorno familiar.

Fuente: Elaboración propia con base en la información de la exposición de motivos del Proyecto de Ley 271 de 2024 Cámara.

A pesar de los numerosos beneficios se estima que solo el 40% de los niños menores de 6 años son amamantados de acuerdo con las recomendaciones de los organismos internacionales. Entre los factores que dificultan la continuación de la lactancia en muchas mujeres, uno de los principales es el entorno laboral. A nivel mundial, solo alrededor del 40% de las mujeres con recién nacidos tienen acceso a beneficios de maternidad en sus lugares de trabajo (Unicef, 2019).

Protección de las madres trabajadoras en el ámbito laboral en Colombia: La legislación colombiana ha incorporado una serie de beneficios para las trabajadoras gestantes con fundamento en las protecciones constitucionales que lo ordenan. Estas medidas van orientadas a disminuir la brecha de desigualdad entre géneros, evitar tratos discriminatorios a causa del embarazo y la protección de la autonomía reproductiva de las mujeres.

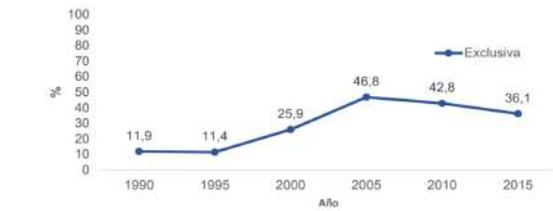
- En este sentido, la Corte Constitucional (2018) ha identificado las siguientes protecciones:
- La prohibición de despedir a la mujer embarazada sin el permiso del Inspector del Trabajo.
- La licencia de maternidad, que es de 18 semanas y se paga a través del sistema de seguridad social.
- Un período de lactancia equivalente a dos descansos de 30 minutos durante la jornada laboral, hasta los primeros seis meses de vida de su hijo.

Adicionalmente, se ha adoptado la estrategia de salas amigas de la familia lactante del entorno laboral, mediante la cual se busca que las empresas privadas y las entidades públicas cuenten con un espacio adecuado para que las madres lactantes puedan extraer su leche durante la jornada laboral, almacenarla adecuadamente y llevarla a sus casas.

A pesar de los avances en la protección de los derechos de las madres y sus hijos durante la gestación y los primeros meses de vida, se ha demostrado que estas medidas son insuficientes. Por lo tanto, es necesario avanzar en políticas que garanticen la lactancia materna exclusiva y el cuidado integral de los infantes.

La lactancia materna en Colombia: En el país, la lactancia materna ha disminuido en los últimos años. Según datos de 2015, solo el 36% de los niños y niñas fueron amamantados de manera exclusiva durante los primeros seis meses de vida.

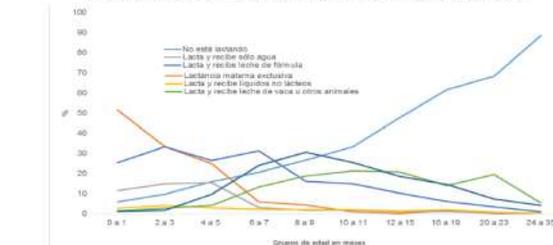
IMAGEN 2. PORCENTAJE DE NIÑAS Y NIÑOS MENORES DE 6 MESES QUE RECIBEN LACTANCIA DE MANERA EXCLUSIVA EN COLOMBIA, 1990 A 2015



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2009).

Al analizar los datos por rangos de edad, se observa que, en 2015, solo el 51.6% de los niños recibían lactancia materna exclusiva. Este porcentaje disminuye a medida que aumenta la edad de las niñas y niños:

IMAGEN 3. PRÁCTICAS DE ALIMENTACIÓN DEL LACTANTE Y EL NIÑO PEQUEÑO, POR EDAD -REPORTE NACIONAL- ENSIN 2015



Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social (2015).

Entre los factores cualitativos que dificultan la promoción y adopción de la lactancia materna se incluyen creencias sobre la estética, la percepción del dolor durante la lactancia y las restricciones para amamantar en lugares públicos (Ministerio de Salud, 2019). Además, aspectos relacionados con el trabajo también han sido identificados como obstáculos, ya que muchas madres ajustan sus horarios de lactancia según su disponibilidad, pero la ausencia en el hogar a menudo las lleva a recurrir a otras formas de alimentación complementaria, generalmente proporcionadas por otras mujeres del núcleo familiar (Ministerio de Salud, 2019).

Aunque en Colombia la licencia de maternidad es de 18 semanas, este tiempo resulta insuficiente para cumplir con los 6 meses de lactancia exclusiva recomendados por organismos como la OMS. Además, dificulta la continuación de la lactancia complementaria hasta los dos años. Adicionalmente se ha demostrado que, en el ámbito laboral, las mujeres que planean regresar al trabajo después del parto tienen menos probabilidades de iniciar o continuar con la lactancia materna (Lancet, 2016).

De la misma manera, cabe señalar que el trabajo informal ha sido una de las principales barreras para la continuidad de la lactancia, ya que impide el acceso a una protección laboral adecuada durante la maternidad. En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha señalado que, si las mujeres en situación de informalidad tuvieran acceso a estrategias que apoyen la lactancia materna,

como el teletrabajo o la posibilidad de extraer leche, esta práctica sería mucho más viable (OIT, 2014).

Lo anterior plantea un panorama complejo para las mujeres trabajadoras, ya que, debido a las condiciones que las obligan a regresar al trabajo de manera anticipada por razones financieras o por la realización de actividades rutinarias que dificultan la lactancia, muchas optan por alternativas como el inicio temprano de la leche de fórmula u otros alimentos (Sauz, 2017).

Necesidad de tomar medidas que protejan, promuevan y apoyen la lactancia en el entorno laboral: La investigación reciente demuestra que los índices de lactancia materna mejoran en los países que cuentan con políticas orientadas a la familia, como la implementación de licencias prolongadas después del nacimiento y la obligación a los empleadores de establecer programas de apoyo a la lactancia materna (Forero *et al.*, 2020).

Para las empresas, estas medidas no solo contribuyen a la salud y bienestar de la madre y el bebé, sino que también han demostrado mejorar aspectos como la satisfacción laboral y el compromiso con el trabajo. Además, el apoyo a las trabajadoras lactantes puede generar ahorros a largo plazo para los empleadores, ya que una fuerza laboral estable reduce la rotación de personal, incrementa el sentido de pertenencia y mejora la rentabilidad de las empresas (Unicef, 2019).

Es necesario que los gobiernos creen condiciones para proteger la salud de la población mediante la promulgación, implementación y aplicación de políticas responsables, en colaboración con todos los actores involucrados. En este sentido, tanto el sector público como el privado deben trabajar conjuntamente, ofreciendo beneficios que favorezcan la protección de las madres, los niños y las niñas.

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO

Del orden constitucional: Según lo dispuesto en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política de Colombia:

Artículo 114. Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes y ejercer control político sobre el gobierno y la administración.

El Congreso de la República estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes.

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las Leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

Del orden legal: Según lo dispuesto en la Ley 3ª de 1992:

Artículo 2º. Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...) Comisión Séptima.

Compuesta de catorce (14) miembros en el Senado y diecinueve (19) en la Cámara de Representantes, conocerá de: estatuto del servidor público y trabajador particular; régimen salarial y prestacional del servidor público; organizaciones sindicales; sociedades de auxilio mutuo; seguridad social; cajas de previsión social; fondos de prestaciones; carrera administrativa; servicio civil; recreación; deportes; salud, organizaciones comunitarias; vivienda; economía solidaria; asuntos de la mujer y de la familia.

Parágrafo Transitorio 3º. Parágrafo adicionado por el artículo 1º de la Ley 2267 de 2022. *De conformidad con lo establecido en el artículo 1º del Acto Legislativo número 02 de 2021, la Cámara de Representantes tendrá 16 representantes adicionales para los periodos constitucionales 2022- 2026 y 2026-2030, que se distribuirán sumando dos (2) miembros en cada una de las 7 Comisiones Permanentes, y uno adicional en las comisiones Primera y Quinta.*

Durante los cuatrienios 2022-2026 y 2026-2030, la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Cuentas y de Investigación y Acusación de la Cámara de Representantes, estarán compuestas por dos miembros adicionales a lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 293 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo tercero de la Ley 2003 de 2019, establece la obligación de los autores y ponentes de declarar las posibles circunstancias o eventos que puedan configurar un conflicto de interés, conforme al artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, el cual dispone que:

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

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.

De acuerdo con lo dispuesto por la jurisprudencia del Consejo de Estado y la Corte Constitucional, para que se considere que existe un conflicto de interés que justifique la pérdida de investidura, deben cumplirse las siguientes condiciones o requisitos:

1. *Que exista un interés directo, particular y actual: moral o económico.*
2. *Que el congresista no manifieste su impedimento a pesar de que exista un interés directo en la decisión que se ha de tomar.*
3. *Que el congresista no haya sido separado del asunto mediante recusación.*
4. *Que el congresista haya participado en los debates y/o haya votado.*
5. *Que la participación del congresista se haya producido en relación con el trámite de leyes o de cualquier otro asunto sometido a su conocimiento.*

De manera similar, en la sentencia proferida el 10 de noviembre de 2009, el Consejo de Estado efectuó las siguientes precisiones:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que solo 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. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna.

En el contexto del presente Proyecto de ley, se observa que, sin perjuicio de los conflictos que puedan surgir en función de cada situación particular o en relación con lo aquí regulado, deberá declararse un conflicto de interés en el caso de que el Congresista, o sus familiares como se indicó previamente, mantengan vínculos con negocios relacionados con sucedáneos de la leche materna o productos similares.

Finalmente, se recuerda que la identificación de los posibles conflictos de interés durante el trámite de este Proyecto de ley, conforme a lo establecido en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de la obligación de identificar y declarar otras causales adicionales que puedan surgir.

7. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones, establece en su artículo séptimo lo siguiente:

“El impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

Conforme a lo expuesto, se señala que el presente Proyecto de ley podría generar un impacto fiscal en relación con las fuentes de financiación del Presupuesto General de la Nación, específicamente en lo concerniente a la implementación del trabajo en casa para las madres trabajadoras gestantes y lactantes que se acojan a la presente ley. No obstante, la Corte Constitucional, en las Sentencias C-911 de 2007 y C-502 de 2007, precisó que el impacto fiscal de las disposiciones normativas no debe ser un obstáculo ni una barrera que impida el ejercicio de la función legislativa y normativa por parte de las corporaciones públicas.

Así las cosas, es necesario señalar que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dispone de los elementos técnicos necesarios para evaluar el impacto potencial sobre el erario público. Incluso, tiene la capacidad de demostrar a los miembros del Poder Legislativo la viabilidad financiera de la propuesta en estudio. Este proceso, sin embargo, debe entenderse como un ejercicio de persuasión y racionalidad legislativa, y no como un impedimento o veto.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto promover, proteger y apoyar el cuidado durante la gestación y la lactancia materna de los infantes, mediante la habilitación del trabajo en casa de las madres trabajadoras gestantes y lactantes, quienes por la naturaleza de sus funciones puedan realizarlo y voluntariamente así lo soliciten.</p> <p>Parágrafo. Los preceptos contemplados en esta ley, deberán ser aplicados sin perjuicio de la licencia de maternidad consagrada en el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.</p>	<p>Sin cambios.</p>	

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones dictadas en virtud de esta ley, son aplicables de forma obligatoria a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector central y descentralizado siempre y cuando las actividades que realiza la trabajadora puedan ser desarrolladas bajo la modalidad de trabajo en casa y no se altere la debida prestación del servicio, y de forma voluntaria a las empresas privadas, empleadoras de mujeres en periodo de gestación y lactancia.</p> <p>Parágrafo 1°. La presente ley no será aplicable a las madres trabajadoras si la naturaleza de sus funciones no es compatible con el trabajo en casa.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá reglamentar las actividades que por su naturaleza no sean compatibles con el trabajo en casa.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Trabajo dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá reglamentar las actividades de promoción y prevención, así como prestaciones para las ARL a favor de las mujeres que opten por trabajo en casa.</p>	<p>Artículo 2°. <i>Ámbito de aplicación.</i> Las disposiciones dictadas en virtud de esta ley, son aplicables de forma obligatoria a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector central y descentralizado, <u>y a las empresas privadas</u>, siempre y cuando las actividades que realiza la trabajadora puedan ser desarrolladas bajo la modalidad de trabajo en casa y no se altere la debida prestación del servicio; y de forma voluntaria a las empresas privadas, empleadoras de mujeres en periodo de gestación y lactancia.</p> <p>Parágrafo 1°. La presente ley no será aplicable a las madres trabajadoras si la naturaleza de sus funciones no es compatible con el trabajo en casa.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá reglamentar las actividades que por su naturaleza no sean compatibles con el trabajo en casa.</p> <p>Parágrafo 3°. El Ministerio de Trabajo dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá reglamentar las actividades de promoción y prevención, así como prestaciones para las ARL a favor de las mujeres que opten por trabajo en casa.</p>	<p>Se modifica la redacción teniendo en cuenta que no existe una razón objetiva y razonable que justifique la diferenciación en el acceso a este derecho por parte de las trabajadoras del sector privado, máxime si se tiene en cuenta que la ley específica que el acceso a trabajo en casa dependerá, en todo caso, de que las actividades que se realizan puedan ser desarrolladas a través de esta modalidad y no se altere la debida prestación del servicio.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Principios.</i> La presente ley se fundamenta en el reconocimiento, garantía y protección del derecho a la lactancia materna y al cuidado del infante desde su gestación hasta sus primeros dos años de vida, especialmente atendiendo los siguientes principios:</p> <p>1. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás, imponiendo no solo a la familia, sino a la sociedad y al Estado la obligación de asistir y proteger al niño, con la finalidad de permitir el pleno ejercicio y la eficacia de sus derechos.</p>	<p>Sin cambios.</p>	

TEXTOS RADICADOS	TEXTOS PROPUESTOS PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>2. Protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.</p> <p>3. Protección a la maternidad. La mujer en estado de embarazo, conforma una categoría social que por su especial situación resulta acreedora de una particular protección por parte del Estado. En consecuencia, se consagran entre otros, el derecho de la mujer a tener el número de hijos que considere adecuado, a no ser discriminada por razón de su estado de embarazo, a recibir algunos derechos o prestaciones especiales mientras se encuentre en estado de gravidez, y, al amparo de su mínimo vital durante el embarazo y después del parto. Adicionalmente, la especial protección constitucional a la mujer en el embarazo se produce con el fin de proteger integralmente a la familia.</p> <p>4. Prevalencia de los derechos. En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona.</p> <p>5. Corresponsabilidad. Es la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.</p> <p>6. Participación ciudadana. Los ciudadanos podrán conformar veedurías en los términos establecidos por la Ley 850 de noviembre 18 de 2003 o disposición que la modifique o derogue, para participar en el seguimiento y la vigilancia de la implementación de la presente ley.</p>		

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>7. Aplicación analógica. En lo no previsto en la presente ley, se aplicará por analogía las demás normas sobre Lactancia Materna y regulación del Trabajo en casa, interpretadas con base en los principios previstos en el artículo 3° de la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los principios enunciados en este artículo tienen la misma jerarquía y deberán interpretarse de manera armónica.</p>		
<p>Artículo 4°. Definiciones. Para los fines de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:</p> <p>1. Alimentación complementaria. Es el proceso de transición de la lactancia materna exclusiva, al consumo de otros alimentos y líquidos. Ocurre generalmente desde los 6 meses y debe prolongarse hasta los 24 meses de vida del infante. En este periodo se debe continuar amamantando al infante o alimentándose con leche materna.</p> <p>2. Amamantamiento. Es la forma natural, normal y específica de la especie humana para alimentar a sus hijos e hijas. La leche materna es el mejor y único alimento que una madre puede ofrecer a su hijo tan pronto nace, no solo por su contenido nutricional, sino también por su contribución emocional, ya que el vínculo afectivo que se establece entre la madre y su bebé constituye una experiencia especial, singular e intensa, que vincula al padre y a la familia.</p> <p>3. Lactancia Materna. Es el proceso de alimentación con la leche de una madre a su bebé, bien sea directamente del pecho o extrayendo la leche del seno y dándole esta al bebé a través de otro medio. Esta también incluye la alimentación del bebé a partir de leche donada por otras mujeres, que no son necesariamente su madre.</p> <p>4. Lactancia Materna Exclusiva. Es un tipo de alimentación que consiste en que el bebé solo reciba leche materna y ningún otro alimento sólido o líquido a excepción de soluciones rehidratantes, vitaminas, minerales o medicamentos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y Unicef, recomiendan que esta se mantenga durante los primeros seis meses de vida y se sugiere que esta inicie en la primera hora de vida después del parto, que sea a libre demanda y se evite el uso de fórmulas infantiles.</p>	Sin cambios	

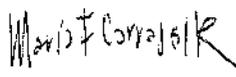
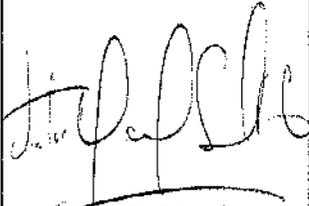
TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
<p>Artículo 5°. Adicionar el artículo 5A a la Ley 2088 de 2021, al siguiente tenor:</p> <p>Artículo 5A. Trabajo en casa para madres trabajadoras. Las entidades públicas del orden nacional y territorial, de los sectores central y descentralizado, otorgarán a las madres trabajadoras gestantes y lactantes que voluntariamente así lo soliciten y lo certifiquen, la posibilidad de desarrollar sus actividades en la modalidad de trabajo en casa, desde el momento que se acredite la gestación hasta máximo los primeros dos años de vida de su hijo, de acuerdo con la recomendación de los especialistas en salud y pediatría.</p> <p>Para la determinación del trabajo en casa consagrada en virtud de este artículo, la entidad deberá atender los siguientes criterios objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la trabajadora acredite mediante certificación expedida por el médico tratante que se encuentra en estado de gestación o lactancia. 2. Que con la medida se promueva, proteja y apoye el cuidado durante la gestación y la lactancia materna. 3. Que la función desempeñada por la trabajadora sea compatible con el trabajo en casa. 4. Que no se afecte la prestación del servicio público. 5. Que la trabajadora solicite la aplicación del trabajo en casa y cumpla los preceptos establecidos en virtud de esta ley para su habilitación. <p>Parágrafo. El Estado y el sector privado, emprenderán acciones afirmativas de promoción de la lactancia materna para aquellas madres trabajadoras gestantes o lactantes, que, por la naturaleza de su labor, no puedan ejercer sus funciones o actividades en la modalidad de Trabajo en casa.</p>	<p>Artículo 5°. Adicionar el artículo 5A a la Ley 2088 de 2021, al siguiente tenor:</p> <p>Artículo 5A. Trabajo en casa para madres trabajadoras. Las entidades públicas del orden nacional y territorial, de los sectores central y descentralizado, <u>y las empresas del sector privado</u> otorgarán a las madres trabajadoras gestantes y lactantes que voluntariamente así lo soliciten y lo certifiquen, la posibilidad de desarrollar sus actividades en la modalidad de trabajo en casa, desde el momento que se acredite la gestación hasta máximo los primeros dos años de vida de su hijo, de acuerdo con la recomendación de los especialistas en salud y pediatría.</p> <p>Para la determinación del trabajo en casa consagrada en virtud de este artículo, la entidad deberá atender los siguientes criterios objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que la trabajadora acredite mediante certificación expedida por el médico tratante que se encuentra en estado de gestación o lactancia. 2. Que con la medida se promueva, proteja y apoye el cuidado durante la gestación y la lactancia materna. 3. Que la función desempeñada por la trabajadora sea compatible con el trabajo en casa. 4. Que no se afecte la prestación del servicio público, <u>o el buen funcionamiento de la empresa.</u> 5. Que la trabajadora solicite la aplicación del trabajo en casa y cumpla los preceptos establecidos en virtud de esta ley para su habilitación. <p>Parágrafo. El Estado y el sector privado, emprenderán acciones afirmativas de promoción de la lactancia materna para aquellas madres trabajadoras gestantes o lactantes, que, por la naturaleza de su labor, no puedan ejercer sus funciones o actividades en la modalidad de Trabajo en casa.</p>	<p>En armonía con las modificaciones realizadas en el artículo 2°, se realizan cambios para que el derecho al trabajo en casa para madres trabajadoras cobije a quienes laboran en el sector privado, teniendo en cuenta que no existe una razón objetiva y razonable que justifique la diferenciación en el acceso a este derecho por parte de esta población.</p>

TEXTO RADICADO	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE	COMENTARIOS
Artículo 6°. Beneficios a empresas privadas. El Gobierno nacional determinará los beneficios, alivios o incentivos para las empresas privadas que adopten el trabajo en casa preferente para madres trabajadoras gestantes y lactantes en los términos de la presente ley.	Sin cambios.	
Artículo 7°. Seguimiento y Evaluación. El Ministerio de Salud y Protección social reglamentará y creará los mecanismos para el seguimiento y la evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas en la presente ley, para la promoción de la lactancia materna y el desarrollo integral de los infantes.	Sin cambios.	
Artículo 8°. Deber de informar al Congreso de la República. El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, con el acompañamiento de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia dentro del marco del Plan decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria 2021-2030, presentará dentro del informe de que trata el artículo 208 de la Constitución Política, un capítulo especial dando seguimiento al cumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley.	Sin cambios.	
Artículo 9°. Ajustes Institucionales. Todas las entidades de las que trata la presente ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales, locativos, presupuestales y en la oferta de servicios que se requieran para cumplir con las funciones asignadas en el marco de la presente ley.	Sin cambios.	
Artículo 10. Reglamentación. El Gobierno nacional, en un término no superior a (6) seis meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberá expedir los reglamentos necesarios para su cumplimiento.	Sin cambios.	
Artículo 11. Vigencia y derogatorias. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.	Sin cambios.	

De los honorables Congressistas,

9. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones anteriores, de manera respetuosa solicito a la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el **Proyecto de Ley número 271 de 2024 Cámara**, por la cual se establecen lineamientos sobre el trabajo en casa de las madres gestantes y lactantes, promoviendo el derecho de los niños al cuidado y la lactancia materna y se dictan otras disposiciones, conforme al texto que se anexa.

 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá	 VICTOR MANUEL SALCEDO Representante a la Cámara por Valle del Cauca
---	--

**10. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NÚMERO 271 DE 2024 CÁMARA**

por la cual se establecen lineamientos sobre el trabajo en casa de las madres gestantes y lactantes, promoviendo el derecho de los niños al cuidado y la lactancia materna y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover, proteger y apoyar el cuidado durante la gestación y la lactancia materna de los infantes, mediante la habilitación del trabajo en casa de las madres trabajadoras gestantes y lactantes, quienes por la naturaleza de sus funciones puedan realizarlo y voluntariamente así lo soliciten.

Parágrafo. Los preceptos contemplados en esta ley, deberán ser aplicados sin perjuicio de la licencia de maternidad consagrada en el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* Las disposiciones dictadas en virtud de esta ley, son aplicables de forma obligatoria a todas las entidades públicas del orden nacional y territorial, del sector central y descentralizado, y a las empresas privadas, siempre y cuando las actividades que realiza la trabajadora puedan ser desarrolladas bajo la modalidad de trabajo en casa y no se altere la debida prestación del servicio.

Parágrafo 1°. La presente ley no será aplicable a las madres trabajadoras si la naturaleza de sus funciones no es compatible con el trabajo en casa.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Trabajo dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá reglamentar las actividades que por su naturaleza no sean compatibles con el trabajo en casa.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Trabajo dentro de los 6 meses siguientes a la expedición de esta ley, deberá reglamentar las actividades de promoción y prevención, así como prestacionales para las ARL a favor de las mujeres que opten por trabajo en casa.

Artículo 3°. *Principios.* La presente ley se fundamenta en el reconocimiento, garantía y protección del derecho a la lactancia materna y al cuidado del infante desde su gestación hasta sus primeros dos años de vida, especialmente atendiendo los siguientes principios:

1. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes prevalecen sobre los derechos de los demás, imponiendo no solo a la familia, sino a la sociedad y al Estado la obligación de asistir y proteger al niño, con la finalidad de permitir el pleno ejercicio y la eficacia de sus derechos.

2. Protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento

de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior. La protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

3. Protección a la maternidad. La mujer en estado de embarazo, conforma una categoría social que por su especial situación resulta acreedora de una particular protección por parte del Estado. En consecuencia, se consagran entre otros, el derecho de la mujer a tener el número de hijos que considere adecuado, a no ser discriminada por razón de su estado de embarazo, a recibir algunos derechos o prestaciones especiales mientras se encuentre en estado de gravidez, y, al amparo de su mínimo vital durante el embarazo y después del parto. Adicionalmente, la especial protección constitucional a la mujer en el embarazo se produce con el fin de proteger integralmente a la familia.

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

5. Corresponsabilidad. Es la concurrencia de actores y acciones conducentes a garantizar el ejercicio de los derechos de los niños y niñas. La familia, la sociedad y el Estado son corresponsables en su atención, cuidado y protección. La corresponsabilidad y la concurrencia aplican en la relación que se establece entre todos los sectores e instituciones del Estado.

6. Participación ciudadana. Los ciudadanos podrán conformar veedurías en los términos establecidos por la Ley 850 de noviembre 18 de 2003 o disposición que la modifique o derogue, para participar en el seguimiento y la vigilancia de la implementación de la presente ley.

7. Aplicación analógica. En lo no previsto en la presente ley, se aplicará por analogía las demás normas sobre Lactancia Materna y regulación del Trabajo en casa, interpretadas con base en los principios previstos en el artículo 3° de la presente ley.

Parágrafo. Los principios enunciados en este artículo tienen la misma jerarquía y deberán interpretarse de manera armónica.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para los fines de la presente ley, se utilizarán las siguientes definiciones:

1. Alimentación complementaria. Es el proceso de transición de la lactancia materna exclusiva, al consumo de otros alimentos y líquidos. Ocurre generalmente desde los 6 meses y debe prolongarse hasta los 24 meses de vida del infante.

En este periodo se debe continuar amamantando al infante o alimentándose con leche materna.

2. Amamantamiento. Es la forma natural, normal y específica de la especie humana para alimentar a sus hijos e hijas. La leche materna es el mejor y único alimento que una madre puede ofrecer a su hijo tan pronto nace, no solo por su contenido nutricional, sino también por su contribución emocional, ya que el vínculo afectivo que se establece entre la madre y su bebé constituye una experiencia especial, singular e intensa, que vincula al padre y a la familia.

3. Lactancia Materna. Es el proceso de alimentación con la leche de una madre a su bebé, bien sea directamente del pecho o extrayendo la leche del seno y dándole esta al bebé a través de otro medio. Esta también incluye la alimentación del bebé a partir de leche donada por otras mujeres, que no son necesariamente su madre.

4. Lactancia Materna Exclusiva. Es un tipo de alimentación que consiste en que el bebé solo reciba leche materna y ningún otro alimento sólido o líquido a excepción de soluciones rehidratantes, vitaminas, minerales o medicamentos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y Unicef, recomiendan que esta se mantenga durante los primeros seis meses de vida y se sugiere que esta inicie en la primera hora de vida después del parto, que sea a libre demanda y se evite el uso de fórmulas infantiles.

Artículo 5°. Adicionar el artículo 5A a la Ley 2088 de 2021, al siguiente tenor:

Artículo 5A. Trabajo en casa para madres trabajadoras. Las entidades públicas del orden nacional y territorial, de los sectores central y descentralizado, y las empresas del sector privado otorgarán a las madres trabajadoras gestantes y lactantes que voluntariamente así lo soliciten y lo certifiquen, la posibilidad de desarrollar sus actividades en la modalidad de trabajo en casa, desde el momento que se acredite la gestación hasta máximo los primeros dos años de vida de su hijo, de acuerdo con la recomendación de los especialistas en salud y pediatría.

Para la determinación del trabajo en casa consagrada en virtud de este artículo, la entidad deberá atender los siguientes criterios objetivos:

1. Que la trabajadora acredite mediante certificación expedida por el médico tratante que se encuentra en estado de gestación o lactancia.

2. Que con la medida se promueva, proteja y apoye el cuidado durante la gestación y la lactancia materna.

3. Que la función desempeñada por la trabajadora sea compatible con el trabajo en casa.

4. Que no se afecte la prestación del servicio público o el buen funcionamiento de la empresa.

5. Que la trabajadora solicite la aplicación del trabajo en casa y cumpla los preceptos establecidos en virtud de esta ley para su habilitación.

Parágrafo. El Estado y el sector privado, emprenderán acciones afirmativas de promoción de la lactancia materna para aquellas madres trabajadoras gestantes o lactantes, que, por la naturaleza de su labor, no puedan ejercer sus funciones o actividades en la modalidad de Trabajo en casa.

Artículo 6°. *Beneficios a empresas privadas.* El Gobierno nacional determinará los beneficios, alivios o incentivos para las empresas privadas que adopten el trabajo en casa preferente para madres trabajadoras gestantes y lactantes en los términos de la presente ley.

Artículo 7°. *Seguimiento y Evaluación.* El Ministerio de Salud y Protección social reglamentará y creará los mecanismos para el seguimiento y la evaluación de la efectividad de las medidas adoptadas en la presente ley, para la promoción de la lactancia materna y el desarrollo integral de los infantes.

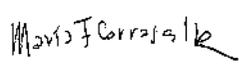
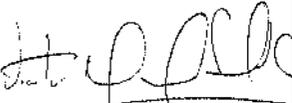
Artículo 8°. *Deber de informar al Congreso de la República.* El Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, con el acompañamiento de la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia dentro del marco del Plan decenal de Lactancia Materna y Alimentación Complementaria 2021-2030, presentará dentro del informe de que trata el artículo 208 de la Constitución Política, un capítulo especial dando seguimiento al cumplimiento de las disposiciones previstas en esta ley.

Artículo 9°. *Ajustes institucionales.* Todas las entidades de las que trata la presente ley deberán hacer los ajustes normativos, institucionales, locativos, presupuestales y en la oferta de servicios que se requieran para cumplir con las funciones asignadas en el marco de la presente ley.

Artículo 10. *Reglamentación.* El Gobierno nacional, en un término no superior a (6) seis meses a partir de la entrada en vigencia de esta ley, deberá expedir los reglamentos necesarios para su cumplimiento.

Artículo 11. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá	 VICTOR MANUEL SALCEDO Representante a la Cámara por Valle del Cauca
--	---

11. REFERENCIAS

Borre Y., Cortina C., González G. (2014). *Lactancia materna exclusiva: ¿la conocen las madres realmente?* Rev. Cuid. Disponible en:

<http://dx.doi.org/10.15649/cuidarte.v5i2.84>.

Corte Constitucional de Colombia. (2018). Sentencia SU-075/18. Principio de inmediatez en acción de tutela para proteger el derecho fundamental

a la estabilidad laboral reforzada de mujer en estado de gestación. Disponible en:

<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/SU075-18.htm>.

Exposición de motivos del Proyecto de Ley 271 de 2024 Cámara.

Forero, Y., Hernández, J., Galindo, M., Morales, G., Forero, L & Romero, J. (2020). *Salas amigas de la familia lactante: Una estrategia que promueve la lactancia en el entorno laboral*. Revista *Innovación y Ciencia*. Disponible en:

<https://innovacionyciencia.com/articulos-cientificos/salas-amigas-de-la-familia-lactante-una-estrategia-que-promueve-la-lactancia-en-el-entorno-laboral>.

Lancet, T. (2016) ¿Por qué invertir y que se necesita para mejorar las prácticas de lactancia materna? The Lancet. Dispo

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). ¿Por qué amamantar? Ministerio de Salud y Protección Social. Disponible en:

<https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PI/Paginas/Ventajas-lactancia-materna-situacion-en-el-pais.aspx>.

Ministerio de Salud y Protección Social. (2019). *Análisis del impacto normativo. Lactancia materna*. Ministerio de Salud y Protección Social. Disponible en:

<https://www.minsalud.gov.co/Normativa/PublishingImages/Paginas/analisis-de-impacto-normativo/Anexo%201.%20Problema%20AIN%20lactancia%20materna%20versi%C3%B3n%208%20de%20abril.pdf>.

OIT. (2014). *La maternidad y la paternidad en el trabajo, la legislación y la práctica en el mundo*. Disponible en:

https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_242618.pdf.

Sauz, C. (2017). *Utilidad predictiva de la percepción materna de la eficacia de la lactancia en el posparto precoz: un estudio longitudinal*. Universidad de Alicante. Disponible en:

https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/81767/1/tesis_carlos_sauz_ortega.pdf.

Unicef. (2019). *Lactancia materna y políticas orientadas a la familia*. Disponible en:

<https://www.unicef.org/media/95101/file/Breastfeeding-Family-Friendly-Policies-ES.pdf>.

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 411 DEL 2024 CÁMARA

por medio del cual se rinden honores a la Confederación Nacional de Acción Comunal y a las Juntas de Acción comunal del país en reconocimiento a su contribución al desarrollo social y comunitario.

Bogotá, D. C., 11 de diciembre de 2024

DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ

Presidente

Comisión Segunda Constitucional Permanente
Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara del Proyecto de Ley número 411 del 2024 Cámara, por medio del cual se rinden honores a la Confederación Nacional de Acción Comunal y a las Juntas de Acción Comunal del país en reconocimiento a su contribución al desarrollo social y comunitario.

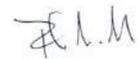
Honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación como ponente que realizó la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, se procede a rendir **PRIMER INFORME DE PONENCIA** positiva para debate del Proyecto de Ley número 411 del 2024 Cámara, *por medio del cual se rinden honores a la Confederación Nacional de Acción Comunal y a las Juntas de Acción Comunal del país en reconocimiento a su contribución al desarrollo social y comunitario.*

Atentamente,



WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
CITREP No. 7 Meta – Guaviare



FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 411 DEL 2024 CÁMARA

por medio del cual se rinden honores a la Confederación Nacional de Acción Comunal y a las Juntas de Acción Comunal del país en reconocimiento a su contribución al desarrollo social y comunitario.

El primer informe de ponencia en la Comisión Segunda Constitucional de la Cámara de Representantes de este proyecto de ley se rinde en los siguientes términos:

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 29 de noviembre de 2024, por el honorable Representante a la Cámara *Julio Roberto Salazar Perdomo*. El proyecto fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1868 de 2024, el 1º de noviembre del mismo año.

La Mesa Directiva de la Comisión asignó la elaboración de la ponencia para primer debate al honorable Representante *David Fernando Niño Mendoza* como ponente coordinador y al honorable Representante *Willian Ferney Aljure Martínez* como ponente.

Mediante Oficio CSCP 3.2.02.338/2024(IS) del 25 de noviembre de 2024, la mesa directiva de la Comisión Segunda, asigno para el estudio de esta iniciativa legislativa a los honorables Representantes *David Fernando Niño Mendoza* (ponente coordinar) *Willian Ferney Aljure Martínez* (ponente).

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene por objeto rendir honores a la Confederación Nacional de Acción Comunal y a las Juntas de Acción Comunal del país, reconociendo su contribución al desarrollo social, económico y comunitario de Colombia, así como fomentar su fortalecimiento y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

III. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley que otorga reconocimiento y fortalece a las Juntas de Acción Comunal (JAC) subraya la importancia de institucionalizar su rol en el desarrollo social y económico de Colombia. También reconoce la contribución histórica y actual de las JAC en la construcción de tejido social, la ejecución de proyectos comunitarios y el fomento de la democracia participativa, especialmente en zonas vulnerables y de difícil acceso. Al establecer mecanismos formales de apoyo, como el Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal y la Medalla al Mérito Comunal, el proyecto garantiza la sostenibilidad de estas organizaciones, permitiéndoles seguir siendo actores clave en la transformación de las comunidades locales.

Uno de los puntos más relevantes del proyecto es que, además del reconocimiento simbólico, se implementan medidas prácticas y tangibles que proporcionan a las JAC los recursos, formación y asistencia técnica necesarios para operar de manera más eficiente y moderna. Esto implica la creación de programas de capacitación que aseguren una mayor profesionalización de los líderes comunitarios, mejorando sus capacidades en gestión de proyectos, finanzas y uso de tecnologías. Estos esfuerzos consolidan la capacidad de autogestión y permiten una ejecución más eficiente de los recursos, optimizando los beneficios socioeconómicos de los proyectos ejecutados por las JAC.

Finalmente, el proyecto concluye que, al fortalecer y modernizar institucionalmente a las JAC, se refuerza el compromiso del Estado con la democracia participativa y la inclusión social, lo que resulta en comunidades más cohesionadas, resilientes y capaces de enfrentar los desafíos socioeconómicos contemporáneos. Al garantizar que las JAC cuenten con los medios para operar de manera efectiva, el proyecto de ley sienta las bases para un desarrollo sostenible y equitativo, donde las comunidades organizadas juegan un papel central en su propio progreso.

IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Contexto histórico de la acción comunal en Colombia

La Acción Comunal en Colombia tiene sus raíces en los esfuerzos por fomentar la participación ciudadana en el desarrollo local y la gestión comunitaria desde mediados del Siglo XX. Su surgimiento está estrechamente ligado a la necesidad de atender las carencias de infraestructura básica y servicios en las áreas rurales y periurbanas del país, especialmente durante los años de industrialización y expansión urbana que siguieron a la Segunda Guerra Mundial.

A finales de la década de 1950, en un contexto de creciente desigualdad y violencia derivada de “La Violencia”, las primeras Juntas de Acción Comunal (JAC) surgieron como un mecanismo para organizar a las comunidades en torno a la ejecución de proyectos de infraestructura y servicios básicos. Estas juntas se consolidaron formalmente en 1958 con la Ley 19 de 1958, bajo el Gobierno de Alberto Lleras Camargo, que reconoció la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo local y promovió la creación de estos organismos.

Las JAC inicialmente se enfocaron en mejorar la infraestructura local, como la construcción de carreteras, escuelas y centros de salud, pero con el tiempo su papel se amplió para incluir la promoción de proyectos productivos, sociales y culturales. Esto fue particularmente relevante en áreas rurales, donde las instituciones del Estado eran débiles o inexistentes, y las comunidades debían organizarse para suplir las carencias en términos de servicios básicos.

Con el tiempo, la Acción Comunal fue adquiriendo mayor reconocimiento legal e institucional. En la Constitución de 1991, se reafirmó su papel dentro de la democracia participativa, estableciendo que las Juntas de Acción Comunal son parte fundamental del ejercicio de los derechos de los ciudadanos en el desarrollo de sus comunidades. Este marco legal fortaleció su carácter autónomo y les dio un papel más activo en la promoción del desarrollo sostenible y la participación ciudadana en Colombia.

Las JAC pasaron a ser un canal a través del cual el Gobierno podía implementar políticas de desarrollo en las regiones, reconociendo que el trabajo colaborativo con las comunidades era fundamental para garantizar el éxito de los programas de infraestructura y bienestar social. A través de las JAC, las comunidades podían acceder a recursos del Estado para ejecutar proyectos que mejoraran su calidad de vida.

A lo largo de las décadas, la Acción Comunal se ha consolidado como un instrumento clave en la mejora de las condiciones de vida de las comunidades más vulnerables, promoviendo el trabajo colaborativo y el empoderamiento de las personas para que sean actores activos en la transformación de su entorno. Uno de los aspectos más destacados de las JAC ha sido su capacidad para movilizar a las

comunidades en torno a la identificación de sus propias necesidades y la ejecución de soluciones concretas. Este enfoque ha permitido que las Juntas no solo construyan infraestructuras, sino que también promuevan la cohesión social y la solidaridad comunitaria. En muchos casos, las JAC han sido la única forma de gobernanza en comunidades rurales y aisladas, convirtiéndose en espacios de resistencia y resiliencia frente a la exclusión social y la pobreza.

El modelo de Acción Comunal ha sido fundamental en la evolución de la democracia participativa en Colombia. Desde su creación, las JAC han facilitado la creación de un espacio en el que los ciudadanos pueden involucrarse directamente en los procesos de toma de decisiones que afectan sus comunidades. Esto ha contribuido a la democratización de la gestión pública y ha fortalecido la legitimidad del Estado en áreas donde su presencia ha sido históricamente débil. En el contexto del posconflicto, la Acción Comunal ha cobrado una relevancia aún mayor como un mecanismo para promover la paz y la reconciliación en comunidades afectadas por la violencia. Las JAC han sido clave en la implementación de proyectos de desarrollo que buscan reconstruir el tejido social y económico en zonas afectadas por el conflicto armado.

A pesar de sus importantes contribuciones, la Acción Comunal enfrenta diversos desafíos. La falta de recursos, la burocratización y, en algunos casos, la cooptación por parte de actores armados ilegales han limitado su capacidad de acción en algunas regiones. No obstante, el gobierno colombiano ha implementado políticas para fortalecer las JAC, como la creación de fondos para proyectos comunitarios y programas de formación y capacitación para sus miembros, buscando modernizar y hacer más sostenibles a estas organizaciones.

De esta manera, la Acción Comunal en Colombia ha sido, y sigue siendo, una herramienta esencial para la construcción de la democracia participativa y el desarrollo social. Su capacidad de movilizar a las comunidades y de ejecutar proyectos concretos ha contribuido significativamente a mejorar las condiciones de vida de millones de colombianos, particularmente en las zonas más vulnerables. Con el apoyo adecuado, las Juntas de Acción Comunal seguirán siendo actores clave en el proceso de consolidación de la paz y el desarrollo en el país.

2. Historia y evolución de las Juntas de Acción Comunal

Las Juntas de Acción Comunal (JAC) en Colombia surgieron como una respuesta organizativa y comunitaria ante la necesidad de suplir la falta de infraestructura y servicios básicos en las áreas rurales y urbanas del país. Su creación formal se consolidó en 1958 con la expedición de la Ley 19, durante el Gobierno de Alberto Lleras Camargo, en un contexto de profunda crisis social y política, marcada por la violencia bipartidista y el limitado acceso del Estado a las regiones periféricas. Este

instrumento legal promovió el asociativismo y la autogestión como mecanismos para mejorar las condiciones de vida de las comunidades a través de proyectos de desarrollo local.

El objetivo inicial de las JAC era reunir a los habitantes de barrios y veredas para que, de manera conjunta, pudieran identificar sus necesidades prioritarias y gestionar la implementación de proyectos de infraestructura básica, como la construcción de carreteras, acueductos, escuelas y centros de salud. Este enfoque comunitario permitió que las JAC se convirtieran en una extensión del Estado en territorios donde su presencia era débil o inexistente, asumiendo funciones de gestión que en otras circunstancias habrían correspondido a entidades gubernamentales.

Durante las décadas de 1960 y 1970, las JAC se consolidaron como organizaciones fundamentales para el desarrollo de las comunidades, especialmente en las áreas rurales. En este periodo, muchas de estas juntas adquirieron un rol de liderazgo en la ejecución de proyectos que buscaban integrar a las comunidades al desarrollo económico y social del país. Estas iniciativas no solo mejoraron la infraestructura local, sino que también promovieron la cohesión social y fomentaron el sentido de pertenencia y organización entre los habitantes.

A medida que el país entraba en los años 80, las JAC comenzaron a diversificar su rol. La Constitución de 1991 marcó un hito en su evolución, ya que las reconoció como actores clave dentro del sistema de democracia participativa en Colombia. El nuevo marco constitucional les otorgó mayor legitimidad y las formalizó como espacios de participación ciudadana, alineándolas con el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos y el desarrollo comunitario. La Constitución de 1991 no solo las incluyó dentro de las herramientas de participación local, sino que también fortaleció su autonomía organizativa y su capacidad para gestionar recursos públicos para el desarrollo de proyectos que respondieran a las necesidades de la población.

En las últimas tres décadas, las JAC han expandido su labor más allá de la infraestructura física, involucrándose en iniciativas que promueven la inclusión social, la defensa de derechos humanos, la promoción de la paz y la reconstrucción del tejido social en zonas afectadas por el conflicto armado. En este contexto, las JAC han sido esenciales para la implementación de políticas de desarrollo rural, restitución de tierras y programas de paz. Han desempeñado un papel crucial en la integración de excombatientes y comunidades afectadas por la violencia, promoviendo la reconciliación y el desarrollo inclusivo.

La evolución de las JAC también ha estado marcada por desafíos significativos, como la falta de recursos financieros y técnicos, la burocratización de los procesos administrativos y, en algunas zonas, la cooptación por parte de grupos armados ilegales. No

obstante, el Estado ha implementado mecanismos de apoyo para contrarrestar estas limitaciones, como el acceso a fondos de cofinanciación para proyectos comunitarios y programas de formación en gestión administrativa y liderazgo comunitario.

En términos de impacto, las JAC han sido protagonistas en la transformación de muchas comunidades, convirtiéndose en vehículos para el fortalecimiento de la democracia participativa y el empoderamiento ciudadano. Han facilitado el acceso a servicios básicos en áreas remotas, promovido la cohesión social y generado modelos de desarrollo basados en la autogestión comunitaria. Además, su papel en la construcción de paz ha sido particularmente relevante en los últimos años, cuando las JAC han sido llamadas a ser facilitadoras de diálogo y reconciliación en territorios afectados por el conflicto armado.

Hoy en día, las JAC siguen siendo uno de los instrumentos más importantes de participación ciudadana en Colombia, con más de 60.000 juntas activas en todo el país. Su evolución refleja un proceso de adaptación continua a los retos sociales, económicos y políticos que enfrenta la nación, consolidándose como un pilar esencial para el desarrollo equitativo y sostenible, así como para la construcción de una paz duradera en Colombia.

3. Contribución al desarrollo social y comunitario

La contribución de las Juntas de Acción Comunal (JAC) al desarrollo social y comunitario en Colombia se fundamenta en su capacidad para movilizar a las comunidades, fomentar la cohesión social y generar soluciones autogestionadas para mejorar las condiciones de vida en los territorios. Las JAC se han constituido en actores clave dentro del tejido social, al facilitar la participación activa de los ciudadanos en la identificación y resolución de sus propias necesidades. Su aporte al desarrollo se manifiesta en varios frentes: la infraestructura comunitaria, la promoción de la inclusión social, el empoderamiento ciudadano y la consolidación de la democracia participativa.

Las JAC han jugado un papel esencial en la **infraestructura comunitaria**, gestionando proyectos que han permitido el acceso a servicios básicos en áreas históricamente desatendidas por el Estado. Mediante la movilización de recursos y la autogestión, estas organizaciones han sido responsables de la construcción y mantenimiento de infraestructura física, como redes de acueducto, alcantarillado, caminos rurales, centros educativos y de salud. Estas obras no solo han mejorado la calidad de vida de los habitantes, sino que también han potenciado la integración social y económica de las comunidades al reducir el aislamiento y facilitar el acceso a servicios fundamentales.

Otro aspecto clave de la contribución de las JAC es la **promoción de la inclusión social**, especialmente en zonas rurales y periurbanas donde la pobreza y la desigualdad son más marcadas. A través de

proyectos productivos, culturales y educativos, las JAC han permitido que grupos marginados, como las mujeres, los jóvenes y las comunidades indígenas y afrodescendientes, participen activamente en procesos de desarrollo local. Estas organizaciones han facilitado la implementación de programas de alfabetización, capacitación técnica y formación en derechos humanos, promoviendo la equidad y el acceso a oportunidades que antes eran limitadas. De esta manera, las JAC no solo atienden las necesidades materiales de las comunidades, sino que también abordan aspectos cruciales del desarrollo humano, como la educación y la formación en ciudadanía.

El **empoderamiento ciudadano** es otra de las grandes contribuciones de las JAC. A través de su modelo organizativo, estas entidades han promovido el liderazgo comunitario y la capacidad de los ciudadanos para participar en la gestión pública. Este empoderamiento ha sido crucial para que las comunidades asuman un rol protagónico en la identificación de sus problemas y en la formulación de soluciones a través de planes de desarrollo local. Al hacerlo, las JAC han fomentado un sentido de responsabilidad y pertenencia entre los habitantes, lo que ha contribuido a una mayor cohesión social y a la creación de redes de apoyo dentro de las comunidades.

Las JAC también han sido catalizadoras de la **democracia participativa** en Colombia. A través de sus procesos deliberativos y la toma de decisiones colectivas, han permitido que los ciudadanos se involucren directamente en los asuntos que afectan sus territorios. Esto ha fortalecido la legitimidad de las instituciones locales y ha promovido una mayor transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Las JAC han permitido que las comunidades ejerzan control social sobre los recursos y proyectos que se implementan en sus territorios, lo que ha contribuido a reducir la corrupción y a mejorar la eficiencia en la ejecución de obras y servicios públicos.

Además, en el contexto del **posconflicto** colombiano, las JAC han jugado un papel crucial en la reconstrucción del tejido social y en la implementación de programas de paz en las zonas más afectadas por el conflicto armado. Mediante su participación en iniciativas de reconciliación y desarrollo rural, las JAC han facilitado la reintegración de excombatientes, la restitución de tierras y la reparación de víctimas, contribuyendo de manera directa a la estabilidad y la paz en las regiones más vulnerables.

La contribución de las JAC al desarrollo social y comunitario en Colombia es multifacética. Su impacto trasciende la provisión de infraestructura, ya que promueven la cohesión social, la inclusión y el empoderamiento ciudadano. Las JAC han sido, y continúan siendo, un pilar fundamental para el desarrollo sostenible y equitativo de las comunidades más vulnerables, facilitando un modelo de desarrollo desde abajo hacia arriba, basado en la participación activa y el liderazgo comunitario.

4. Impacto en la democracia participativa y la inclusión social

Las Juntas de Acción Comunal han fomentado la participación ciudadana directa en la toma de decisiones y han potenciado la inclusión de sectores tradicionalmente marginados. Las JAC se han consolidado como mecanismos institucionalizados que promueven el involucramiento activo de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, lo que ha fortalecido los principios de la democracia participativa, una piedra angular del sistema político colombiano desde la Constitución de 1991.

En términos de **democracia participativa**, las JAC han actuado como canales esenciales para que las comunidades tengan voz y voto en los procesos de planificación y ejecución de proyectos que afectan su calidad de vida. A través de ellas, los ciudadanos no solo expresan sus necesidades, sino que también participan en la formulación de propuestas y en la toma de decisiones sobre el uso de los recursos públicos a nivel local. Esta dinámica permite que las decisiones se ajusten mejor a las realidades y prioridades de las comunidades, evitando enfoques centralizados que suelen ser ineficientes o desconectados de las problemáticas locales. En este sentido, las JAC han democratizado la gestión pública al hacerla más inclusiva, transparente y eficaz.

Uno de los aspectos técnicos más relevantes es que las JAC han institucionalizado mecanismos deliberativos de base comunitaria. Estos mecanismos permiten que los miembros de las comunidades se reúnan para discutir y aprobar proyectos, fomentando así un ejercicio continuo de control social sobre la gestión de los recursos públicos. Este proceso no solo legitima las decisiones, sino que también mejora la rendición de cuentas y la transparencia, lo que contribuye a la reducción de la corrupción y al fortalecimiento de la gobernanza local. De esta forma, las JAC han potenciado una forma de democracia participativa que empodera a los ciudadanos y les otorga un rol activo y permanente en los asuntos públicos.

El **impacto en la inclusión social** también es notable. Las JAC han sido espacios de integración social en los que sectores históricamente excluidos, como las comunidades rurales, las mujeres, los jóvenes, las poblaciones indígenas y afrodescendientes, han encontrado un espacio para hacer valer sus derechos y participar en procesos de desarrollo comunitario. A través de su modelo de autogestión, las JAC han fomentado la igualdad de oportunidades, permitiendo que los grupos marginados tengan acceso a recursos y proyectos que mejoran su calidad de vida. En muchos casos, estos espacios han servido como mecanismos de integración para poblaciones desplazadas o afectadas por el conflicto armado, facilitando su reintegración en el tejido social.

La capacidad de las JAC para promover la inclusión social se manifiesta no solo en la ejecución

de proyectos de infraestructura o servicios básicos, sino también en la promoción de la participación activa de todos los sectores de la comunidad en el diseño y ejecución de estos proyectos. Al hacerlo, las JAC han ayudado a reducir las brechas de desigualdad al ofrecer a las poblaciones más vulnerables una plataforma para expresar sus demandas y participar en soluciones que directamente les beneficien. Este enfoque inclusivo ha sido clave para la cohesión social y ha permitido que comunidades diversas trabajen de manera conjunta por objetivos comunes, superando barreras de género, etnicidad o clase social.

Un aspecto técnico clave en este proceso ha sido la capacitación y el fortalecimiento de capacidades en las comunidades. Las JAC no solo facilitan la participación, sino que también ofrecen formación en liderazgo, gestión administrativa y desarrollo de proyectos, lo que permite que las comunidades adquieran las competencias necesarias para participar de manera efectiva en los procesos democráticos. Este enfoque fortalece el capital social y humano en las comunidades, promoviendo una ciudadanía activa y preparada para incidir en los procesos de desarrollo local.

Además, las JAC han permitido que la democracia participativa se extienda a regiones donde el Estado tradicionalmente ha tenido poca o ninguna presencia. En estos territorios, las JAC no solo han promovido la participación democrática, sino que también han actuado como intermediarios entre las comunidades y el Estado, facilitando la implementación de políticas públicas y programas de desarrollo. Este modelo ha sido particularmente efectivo en áreas rurales y apartadas, donde la exclusión social y política es más aguda.

El impacto de las JAC en la democracia participativa y la inclusión social en Colombia es profundo y multifacético. Estas organizaciones han democratizado la gestión pública a nivel local, promoviendo una participación activa y continua de los ciudadanos en la toma de decisiones que afectan sus vidas. Asimismo, han sido un motor clave de la inclusión social, facilitando la participación de sectores marginados y promoviendo la igualdad de oportunidades en el acceso a recursos y proyectos de desarrollo. En el contexto del posconflicto, las JAC continúan siendo actores esenciales para la consolidación de la paz y la reconstrucción del tejido social en las zonas más vulnerables del país.

V. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley se fundamenta en el reconocimiento a la significativa contribución de estas organizaciones al desarrollo social, económico y comunitario en Colombia. Desde su creación, las Juntas de Acción Comunal (JAC) han jugado un papel crucial en la promoción de la democracia participativa, la cohesión social y la mejora de las condiciones de vida en las comunidades más

vulnerables del país, tanto en áreas rurales como urbanas.

El proyecto de ley responde a la necesidad de fortalecer estas organizaciones, que a lo largo de décadas han demostrado su capacidad para movilizar recursos, generar soluciones colaborativas y ejecutar proyectos que inciden directamente en la calidad de vida de millones de colombianos. Las JAC no solo han gestionado la construcción de infraestructura básica, sino que también han promovido la inclusión social, el desarrollo local y la reconstrucción del tejido social, especialmente en contextos afectados por la pobreza, la exclusión y el conflicto armado.

A nivel técnico, el proyecto de ley es necesario para institucionalizar el reconocimiento formal a estas organizaciones y sus líderes. La creación de la Medalla al Mérito Comunal y el establecimiento de un Fondo Nacional para el Fortalecimiento de la Acción Comunal son mecanismos claves que buscan incentivar y consolidar el trabajo comunitario, promoviendo la sostenibilidad y capacidad de gestión de las JAC. Estas medidas permitirán a las Juntas acceder a recursos económicos y técnicos necesarios para seguir implementando proyectos de impacto social, fortalecer sus capacidades organizativas y modernizar su funcionamiento a través del uso de tecnologías de la información.

Asimismo, el proyecto de ley está alineado con las disposiciones constitucionales que promueven la participación ciudadana y el desarrollo comunitario, y busca superar los desafíos que han limitado la efectividad de las JAC, como la falta de financiación, la carencia de formación en gestión administrativa y el escaso acceso a herramientas tecnológicas.

En términos de impacto, la formalización del reconocimiento a las JAC a través de la creación de estímulos como la Medalla al Mérito Comunal no solo honra la trayectoria de estas organizaciones, sino que también incentiva su participación activa en la implementación de políticas públicas de desarrollo social. Esto es particularmente relevante en el marco de las políticas de paz y reconciliación, donde las JAC juegan un rol vital en la reconstrucción de las zonas más afectadas por el conflicto armado. Además, el fondo de fortalecimiento permitirá una asignación más eficiente de recursos, priorizando aquellos territorios con mayores índices de vulnerabilidad, contribuyendo así a la reducción de las brechas socioeconómicas.

VI. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

LEY 19 DE 1958.

La **Ley 19 de 1958**, conocida como la **Ley de Acción Comunal**, fue promulgada durante el gobierno del Frente Nacional y fue un hito fundamental en la institucionalización del movimiento comunal en Colombia. Esta legislación formalizó la creación de las JAC, estableciendo el marco legal para su operación en todo el territorio nacional, especialmente en áreas rurales y marginadas. La ley permitía a las comunidades rurales acceder a mecanismos de apoyo estatal

para la ejecución de proyectos de desarrollo local, tales como la construcción de caminos, escuelas y acueductos, entre otros servicios básicos.

La Ley 19 fue pionera al reconocer el papel de las JAC como actores de autogestión comunitaria, permitiendo a las comunidades organizarse y trabajar conjuntamente para mejorar sus condiciones de vida. Además, estableció las bases para la interacción entre las organizaciones comunales y el Estado, sentando un precedente para futuras normativas que continuarían fortaleciendo la acción comunal en el país.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991

La **Constitución de 1991** marcó un nuevo enfoque en la participación ciudadana, consagrando la acción comunal como un pilar fundamental de la democracia participativa. En su artículo 103, la Constitución reconoce que la participación ciudadana puede ser ejercida a través de mecanismos como el voto, el plebiscito, la consulta popular, y especialmente mediante las **organizaciones comunales** como las JAC. Estas organizaciones se convirtieron en actores importantes en la promoción del desarrollo local, la planeación y ejecución de proyectos comunitarios en colaboración con entidades territoriales.

LEY 743 DE 2002

La **Ley 743 de 2002** es una de las normativas más importantes para las JAC, ya que estableció el marco legal que regula su creación, funcionamiento y supervisión. Esta ley reconoce a las JAC como organizaciones de derecho privado con funciones de interés público y establece los requisitos para su constitución, sus derechos y deberes. Además, otorga a estas organizaciones un rol protagónico en la gestión de proyectos comunitarios, alineando sus actividades con los planes de desarrollo locales y nacionales.

La ley también introduce mecanismos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas dentro de las JAC, con el objetivo de optimizar la gestión de recursos y garantizar que los proyectos que implementan beneficien de manera efectiva a las comunidades.

LEY 2166 DE 2021

La **Ley 2166 de 2021** actualiza y moderniza el marco normativo de la acción comunal en Colombia, derogando la Ley 743 de 2002. Esta normativa responde a los desafíos contemporáneos que enfrentan las JAC, promoviendo principios de equidad, inclusión y transparencia. La ley incentiva la adopción de nuevas tecnologías para modernizar la gestión comunal y mejorar la rendición de cuentas. Además, fomenta la capacitación continua de los líderes comunales para asegurar que estén preparados para gestionar de manera eficiente los proyectos que benefician a sus comunidades.

Uno de los aspectos más relevantes de esta ley es que reconoce la importancia de las JAC como actores fundamentales en la construcción de comunidades

sostenibles y equitativas, garantizando un respaldo institucional que fortalece su capacidad de gestión.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2022-2026

El **Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026** establece un enfoque integral para el fortalecimiento de la participación ciudadana a través de las JAC, reconociendo su papel esencial en la promoción de la democracia local y el desarrollo territorial. El plan subraya la importancia de las JAC en la creación de espacios de diálogo, cohesión social y gobernanza local, asegurando que estas organizaciones estén alineadas con las políticas públicas nacionales y territoriales.

Uno de los principales objetivos del Plan Nacional de Desarrollo es fortalecer las capacidades organizativas y de gestión de las JAC, asegurando que puedan ejecutar proyectos comunitarios que mejoren el bienestar de sus habitantes. El plan contempla mecanismos de apoyo y financiación dirigidos a las JAC, promoviendo su acceso a recursos y la implementación de proyectos sostenibles. Además, fomenta la capacitación continua de los líderes comunales, para que estén mejor preparados en la gestión de proyectos y la administración de recursos, contribuyendo así a la transformación de sus territorios.

En este marco, las JAC son vistas como actores claves para construir una Colombia más equitativa y participativa. El plan también propone la modernización de las JAC a través de la digitalización de sus procesos y la adopción de nuevas tecnologías, lo que mejora la eficiencia operativa y fortalece la transparencia y la participación democrática dentro de estas organizaciones.

VII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLE CONFLICTO DE INTERÉS

El artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificada por la Ley 2003 de 2019, establece a los autores de proyectos de ley la obligación de presentar en 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 con el fin de ser criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a su se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que se puedan encontrar.

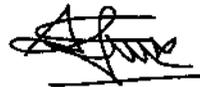
Así las cosas, es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003, según los cuales se debe confirmar que: 1) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica. 2) De manera directa al congresista de la República, su cónyuge o compañero permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil. 3) De manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir que no se trate de una ganancia futura o hipoteca.

De acuerdo con el panorama esbozado atrás, el presente proyecto de ley, genera un beneficio que redundará en un interés general y sobre el cual tiene acceso al grueso de la sociedad sin discriminación alguna. Así las cosas, y tal como lo establece el artículo 286 del reglamento del Congreso, no habrá conflicto de interés 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 coincida o se fusione con los intereses de los electores. De manera que para ningún caso considero que se generen conflictos de interés.

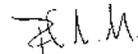
VIII. PROPOSICIÓN

Con base en lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo estipulado en la Ley 5ª de 1992 presentamos primer informe de ponencia positiva ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes y en consecuencia solicitamos dar trámite al primer debate del Proyecto de Ley número 411 del 2024 Cámara, *por medio del cual se rinden honores a la Confederación Nacional de Acción Comunal y a las Juntas de Acción Comunal del país en reconocimiento a su contribución al desarrollo social y comunitario.*

Atentamente,



WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
CITREP No. 7 Meta – Guaviare



FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 411 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se rinden honores a la confederación nacional de acción comunal y a las juntas de acción comunal del país en reconocimiento a su contribución al desarrollo social y comunitario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto rendir honores a la Confederación Nacional de Acción Comunal y a las Juntas de Acción Comunal del país, reconociendo su contribución al desarrollo social, económico y comunitario de Colombia, así como fomentar su fortalecimiento y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

Artículo 2º. *Declaración de interés nacional.* Declárese de interés nacional la promoción, fortalecimiento y reconocimiento de la Acción Comunal en Colombia, en virtud de su contribución al bienestar y desarrollo integral de las comunidades, y como una herramienta esencial para la democracia participativa y la inclusión social.

Artículo 3º. *Creación de la medalla al mérito comunal.* Créase la Medalla al Mérito Comunal, que

será otorgada a aquellas Juntas de Acción Comunal que se destaquen por su gestión comunitaria, la implementación de proyectos de impacto social, y su contribución a la mejora de las condiciones de vida de las comunidades. Esta distinción será otorgada por el Ministerio del Interior y será reglamentada en su contenido y alcance por el Gobierno nacional.

Artículo 4°. *Formación y capacitación.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior y en colaboración con las universidades públicas y privadas, creará programas de formación y capacitación dirigidos a los miembros de las Juntas de Acción Comunal, con el fin de fortalecer sus capacidades en gestión administrativa, liderazgo comunitario y ejecución de proyectos.

Artículo 5°. *Fortalecimiento institucional.* El Gobierno nacional promoverá la modernización y fortalecimiento institucional de las Juntas de Acción Comunal, asegurando la asignación de recursos suficientes para su funcionamiento, la implementación de tecnologías de la información para su gestión y la creación de redes de colaboración intercomunal. Se priorizarán aquellos territorios con mayores índices de vulnerabilidad social y económica.

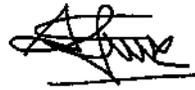
Artículo 6°. *Exenciones tributarias.* Las Juntas de Acción Comunal estarán exentas del pago de impuestos sobre los bienes, equipos o servicios que adquieran exclusivamente para la ejecución de proyectos comunitarios. El Ministerio de Hacienda reglamentará los mecanismos de control para garantizar que las exenciones se apliquen estrictamente a los fines establecidos.

Artículo 7°. *Reconocimiento a los líderes comunales.* El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, creará un programa de incentivos y estímulos para los líderes comunales que se destaquen por su labor en la defensa de los derechos comunitarios y la promoción del desarrollo local. Este programa incluirá becas de estudio, acceso preferencial a capacitaciones y reconocimientos oficiales por su trayectoria.

Artículo 8°. *Reglamentación.* El Gobierno nacional tendrá un plazo de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley para expedir la reglamentación correspondiente.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,



WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ
Representante a la Cámara
CITREP No. 7 Meta – Guaviare



FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA
Representante a la Cámara
Departamento de Bolívar

CONTENIDO

Gaceta número 43 - miércoles, 12 de febrero de 2025

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto en Cámara del proyecto de ley número 267 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establecen lineamientos sobre el nombramiento docente en vacantes temporales y se dictan otras disposiciones.	1
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del proyecto de ley número 271 de 2024 Cámara, por la cual se establecen lineamientos sobre el trabajo en casa de las madres gestantes y lactantes, promoviendo el derecho de los niños al cuidado y la lactancia materna y se dictan otras disposiciones.	25
Informe de ponencia positiva para primer debate y texto propuesto en Cámara del proyecto de ley número 411 del 2024 Cámara, por medio del cual se rinden honores a la Confederación Nacional de Acción Comunal y a las Juntas de Acción comunal del país en reconocimiento a su contribución al desarrollo social y comunitario.	38