



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1828

Bogotá, D. C., miércoles, 30 de octubre de 2024

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

SAÚL CRUZ BONILLA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (e)

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

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 369 DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, en la organización territorial del Estado.*

Bogotá, D. C.

Señor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad,

**Referencia.** Proyecto de Acto Legislativo número de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, en la organización territorial del Estado.

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR LA CITREP 9 VÍCTIMAS DEL PACÍFICO MEDIO me permito radicar ante la Secretaría General del honorable Cámara de Representantes de la República el presente proyecto de Acto Legislativo, por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución

*Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, en la organización territorial del Estado.*

Atentamente

ORLANDO CASTILLO ADVINCULA  
REPRESENTANTE CITREP 9 – PACIFICO MEDIO

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO-DE 2024 CÁMARA

*por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la organización territorial del Estado.*

#### 1. Objeto

El proyecto de Acto Legislativo busca modificar el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de 1991 con el objetivo de incorporar los territorios colectivos históricamente ocupados por las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras dentro de la estructura territorial o división política del país. Se persigue con ello concretar el principio de igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, así como el principio de no discriminación establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en sus decisiones respecto a poblaciones indígenas y tribales.

## 2. Justificación

El Estado colombiano busca garantizar la igualdad de acceso a la cultura para todos los ciudadanos, reconociendo la igualdad y dignidad de todas las personas en el país. A través de normas como la Ley 70 de 1993 y el Decreto número 1088 de 1993, se pretende proteger a los grupos étnicos, especialmente las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras e indígenas, en términos de la titularidad de sus tierras, identidad y fomentar su desarrollo económico.

Adicionalmente, el artículo 70 de la Constitución establece el objetivo de promover los valores culturales de la nación. Para comprender estos valores, se pueden identificar aspectos relacionados con las culturas afrocolombiana, indígena y española, como el idioma, los grupos étnicos, las tradiciones a nivel nacional, regional y local, así como la normativa que protege estos elementos culturales, como monumentos y patrimonios.

## 3. Rol histórico de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras

Desde la promulgación de leyes como la de julio de 1821 y la 2ª de 1851, que abolieron la esclavitud, las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en Colombia pasaron a ser invisibles durante gran parte del siglo XIX y XX. Su inclusión en el ordenamiento jurídico ocurrió en 1991, con la Constitución que promovió la multietnicidad y pluriculturalidad. La propiedad de sus territorios y el derecho a la consulta previa se reconocieron, principalmente a través del Convenio 169 de la OIT, incorporado en la Ley 21 de 1991.

La Ley 70 de 1993 desarrolló los fines de protección y desarrollo social y económico de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras. A pesar de los avances normativos, persisten barreras, especialmente en términos de igualdad. La aprobación de un proyecto de acto legislativo permitiría a estas comunidades avanzar hacia la autonomía, gestionar sus asuntos, ejercer competencias territoriales, administrar recursos y participar en rentas nacionales, según lo autoriza la constitución y la ley.

## 4. Posición de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en el ordenamiento

La diversidad etno-cultural y la autonomía de los pueblos tribales, de acuerdo con sus prácticas y la legislación, se consagran en el Convenio 169 de la OIT y la Ley 21 de 1991. Este convenio se fundamenta en el respeto a las culturas y estilos de vida tribales, reconociendo su derecho a definir prioridades para el desarrollo y a participar en decisiones que les afecten. Además, protege el derecho a la consulta previa y el consentimiento informado, destacando la importancia de preservar la diversidad cultural frente a proyectos extractivos. El Convenio 169 es un referente internacional para proteger los derechos de los pueblos tribales y evitar su discriminación. La evolución del derecho internacional desde 1957 ha

llevado a adoptar nuevas normas que reconocen las aspiraciones de estos pueblos y su contribución a la diversidad cultural global, con la colaboración de diversas organizaciones internacionales.

Se ha establecido una especial protección para las Comunidades Indígenas; por ello la Ley 89 de 1890 facultó a los Cabildos Indígenas para administrar lo relativo al gobierno económico de las parcialidades; las facultad para asociarse, de tal manera que posibilite su participación y permita fortalecer su desarrollo económico, social y cultural, tal como lo estableció para las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras el artículo primero de la Ley 70 de 1993; Pero a diferencia de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, estos derechos para las comunidades indígenas se materializaron en el Decreto ejecutivo número 1088 de 1993 proferido por dicho Ministerio, y en su artículo primero la citada norma consagra sobre la Aplicabilidad de las normas a Los Cabildos y/o Autoridades Tradicionales Indígenas, en representación de sus respectivos territorios indígenas, y que estas podrán conformar asociaciones o entidades sin ánimo de lucro, el artículo segundo consagra que la naturaleza Jurídica de las asociaciones que crea el decreto, son entidades de Derecho Público de Carácter Especial, con Personería Jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Entendiendo según lo previsto en el artículo tercero que estas asociaciones tienen por objeto, el desarrollo integral de las comunidades indígenas y en su segundo aparte Para el cumplimiento de su objeto podrán desarrollar las siguientes acciones entre otras; Fomentar en sus comunidades proyectos de salud, educación y vivienda en coordinación con las respectivas autoridades nacionales, regionales o locales y con sujeción a las normas legales pertinentes.

Siendo así las cosas, llama profundamente la atención el porqué razón las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras asentadas en los Consejos Comunitarios no pueden constituir sus propias entidades de salud, asociadas sin ánimo de lucro, de tal manera que posibilite su participación y permita fortalecer su desarrollo económico, social y cultural, y en el más sentido humano es la posibilidad de superar esa deuda histórica del estado y poder resarcir económicamente los servicios de aquellos curanderos de culebras, parteras, curadores ancestrales, médicos alternativos, entre otros, que en efecto integrarían la nómina salarial de estas asociaciones sin ánimo de lucro, y que día a día en los más apartados rincones del litoral pacífico vienen salvando vidas y se convierten en la atención primaria de salud o urgencia intercultural, que no han podido acceder como prestadores al Sistema General de Seguridad Social en Salud y por esta razón su trabajo no es remunerado, partiendo de aplicación igualitaria de la máxima establecida en el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre Pueblos tribales, adoptado el 27 de junio de 1989 y ratificado por Colombia por

medio de la Ley 21 de 1991, por lo que tiene un rango superior a la propia Constitución Nacional.

Este convenio que es una supra norma, reconoce el derecho de los Pueblos tribales a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven. Es un instrumento jurídico internacional muy importante ya que protege los derechos de los pueblos tribales como sujeto colectivo.

La Ley 70 de 1993, por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política, define en su artículo 1° señala en su artículo 1° que: La presente ley tiene por objeto reconocer a las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva, de conformidad con lo dispuesto en los artículos siguientes. Así mismo tiene como propósito establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras de Colombia como grupo étnico, y el fomento de su desarrollo económico y social, con el fin de garantizar que estas comunidades obtengan condiciones reales de igualdad de oportunidades frente al resto de la sociedad colombiana.

De igual manera, en el artículo 3°, capítulo II, de la ley 70 se señala que los principios son:

1. *El reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural y el derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana.*
2. *El respeto a la integralidad y la dignidad de la vida cultural de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras.*
3. *La participación de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley.*
4. *La protección del medio ambiente atendiendo a las relaciones establecidas por las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras con la naturaleza.*

La Resolución número 1035 de 14 de junio de 2022, página 85 define el enfoque diferencial de derechos así:

*Como se expresó en el marco de los derechos humanos, sus características estructurantes y en particular, la igualdad y no discriminación, se constituyen en un elemento central de las maneras en las que la vida digna se debe materializar. Esto significa para la salud pública que las aspiraciones derivadas del contrato social basado en derechos,*

*relativas al logro del más alto nivel de salud posible, se deben dar sin discriminaciones por ninguna razón y con acciones afirmativas que prevengan, superen, corrijan y reparen cualquier condición o situación en las que se generen desigualdades o brechas de equidad entre grupos o segmentos poblacionales.*

*La normatividad vigente establece que el Estado debe ofrecer garantías especiales a estos segmentos, con el fin de responder a sus particularidades, pues se diferencian del resto en cuanto a la especificidad de sus fragilidades, “la desigualdad formal y real”, las necesidades de protección y atención distintas y a las posibilidades de reconstruir su proyecto de vida digna (Corte constitucional: sentencia C-438 de 2013)*

*La Corte Constitucional se ha referido a la categoría de “sujetos de especial protección constitucional”, señalando como tales a sujetos como los niños y niñas, las madres cabeza de familia, a las personas en situación de discapacidad, a la población desplazada, a las personas mayores, y todas aquellas personas que por su situación de “debilidad manifiesta” o “estado de indefensión”, están en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población, considerando que requieren de un tratamiento de especial protección y, por ende, se les debe aplicar un “amparo reforzado”, debido a la deuda histórica del Estado con estos grupos poblacionales” (Corte Constitucional en su Auto 006 de 2009, Sentencia T-282, 2008 y T-341 de 2012, C-293 de 2010)*

*El Enfoque con Pueblos y Comunidades en salud propia e intercultural permite identificar, comprender y resolver, en perspectiva intercultural, más allá de las vulnerabilidades existentes, la cultura para la vida y la ‘salud, el ambiente y salud, la ‘protección social y’ la integralidad en salud concebidos en el Plan Decenal de Salud Pública 2022 —2031, con el propósito de orientar la gestión de la salud pública con enfoque territorial y con visión biocéntrica, para la garantía del derecho a un ambiente sano y por tanto, a la protección del ambiente natural, sus ecosistemas y la biodiversidad.*

*El enfoque con pueblos y comunidades se aplica a las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y ROM, que conservan su identidad cultural y sus cosmovisiones, que los distingue de la mayoría de la población nacional.*

*Las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras están protegidas por un robusto y consistente bloque normativo, así como por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y por distintas leyes y actos administrativos. Los desarrollos estratégicos de estos pueblos y comunidades los cuales nacen de sus voces, sentires y necesidades en un marco de construcción conjunta con los actores del SGSSS, estos como apuestas políticas, jurídicas y organizativas para el reconocimiento de los derechos como pueblos en materia de salud para las comunidades negras,*

raizales, afrocolombianas, y palenqueras, entre los fundamentos están los acuerdos protocolizados mediante Consulta Previa (Decreto número 1372 de 2018), Convenio 169 de 1989 de la OIT, Plan de Acción del Decenio de las y los Afrodescendientes en las Américas (2016-2025), Ley 70 de 1993 y los Planes de Etnodesarrollo. Finalmente, para el caso de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, su fundamento es el Acta de Protocolización por Consulta Previa.

La jurisprudencia constitucional ha identificado y garantizado los derechos a la diversidad, pluralidad, identidad y al reconocimiento cultural de estas colectividades. Lo ha hecho mediante decisiones que buscan eliminar toda forma de discriminación o negación histórica en su contra y avalando acciones afirmativas que materializan su derecho a la igualdad, en una sociedad con una historia excluyente y diferenciadora. También ha concretado el alcance de estos derechos, a través de sentencias que protegen expresiones de esa diversidad, tales como el idioma, la educación, la salud, la participación en política, la consulta previa, el derecho colectivo a la propiedad de la tierra y a la cultura.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-932 del 2007, ha sostenido que la interpretación sistemática de la Constitución de 1991 permite concluir que las autoridades públicas pueden adoptar medidas para favorecer a un grupo de personas que se encuentran en situación de debilidad producida por desigualdades culturales, históricas, sociales o económicas. Así, en la sentencia precedente dijo que estas medidas son “instrumentos diferenciales diseñados para asegurar la satisfacción de bienes y servicios en una sociedad caracterizada por la escasez”. De esta forma, las acciones afirmativas como género y las medidas de discriminación positiva o inversa como especie, están dirigidas a remover diferencias fácticas que si bien son reales no deben continuar en un Estado cuya finalidad primordial es conseguir una sociedad más equitativa y justa, por lo cual se entiende la presente medida como acción afirmativa a favor de los Pueblos indígenas, en cumplimiento de los fines estatales, reconociendo capacidad contractual a las estructuras organizativas propias de los pueblos indígenas.

La Corte Constitucional destaca el caso de las comunidades indígenas y negras como paradigmático, ubicadas generalmente en la periferia geográfica y económica del país, enfrentando altos niveles de pobreza y marginación. Considera que, debido a su situación de indefensión, merecen una protección especial por parte del Estado, en línea con el artículo 13 de la Constitución, y ve el proyecto bajo revisión como una forma válida de discriminación positiva para contrarrestar desigualdades materiales.

En cuanto a la modificación del artículo 286, la Corte busca preservar la coherencia de representación, autonomía territorial y garantías constitucionales, destacando la exclusión de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras de la organización territorial como una violación al derecho a la igualdad. Asemejar a las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras como un grupo étnico les otorga derechos colectivos similares a las comunidades indígenas, que sí están contempladas en la organización territorial.

La Corte reconoce las acciones afirmativas y la discriminación positiva como herramientas para materializar la igualdad real, considerando que son medidas transitorias cuyo desmonte se evalúa según su eficacia en superar la desigualdad.

### **5. Principio de no discriminación**

Vinculado a la garantía de la igualdad se halla el principio de no discriminación, establecido en el artículo 13 de la Constitución. Este principio es crucial para todos los Estados en la protección de garantías y derechos, siendo inseparable de la actuación estatal. La CIDH afirma que este principio es imperativo del derecho internacional general y se aplica a todo Estado, incluso si no es parte de un tratado internacional. El Estado no puede actuar en contra del principio de igualdad y no discriminación, según la CIDH.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos destaca la importancia y validez del principio de igualdad, considerándolo parte del *ius cogens*, esencial para el orden público nacional e internacional. Este principio, junto con la justificación objetiva y razonable para tratos diferenciales a grupos vulnerables, completa el esquema de garantías derivadas del derecho a la igualdad y principio de no discriminación.

La Corte Europea de Derechos Humanos sostiene que una distinción solo es discriminatoria si carece de justificación objetiva y razonable. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también reconoce la discriminación indirecta, que se produce cuando normas aparentemente neutrales resultan en efectos negativos desproporcionados para ciertos grupos vulnerables. En este contexto, se destaca la importancia de evaluar cualquier trato desigual en base a justificaciones objetivas y razonables para evitar violaciones al principio de igualdad y no discriminación.

### **6. Razonabilidad y proporcionalidad de los medios para el fin propuesto**

Dado la imperiosa finalidad de generar igualdad material y aseverar tratos igualitarios a todos los colombianos, el juicio de proporcionalidad para este caso debe ser estricto. Siendo los fines la corrección de un trato desigual, que como consecuencia generaría que territorios históricamente relegados de actividad económica gocen del principal instrumento de planificación nacional. Por tanto, es conducente

la inclusión planteada dado que corrige el trato desigualitario del actual artículo 286. Además, hacer participe a las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras de las rentas nacionales crearía mayor cobertura educativa, hospitalaria, entre otros servicios esenciales, son todos estos fines imperiosos por su consonancia con el fin último dispuesto en el artículo 13 de nuestra C/M.

Para mayor claridad de los honorables legisladores es necesario precisar que, a propósito del juicio de proporcionalidad la corte constitucional ha señalado: “El juicio de proporcionalidad de intensidad estricta exige verificar, previamente, (i) persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa, urgente o inaplazable. Una vez ello se establece, debe determinarse si tal medio resulta (ii) efectivamente conducente, (iii) necesario y (iv) proporcionado en sentido estricto. Se trata de una revisión rigurosa de la justificación de la medida juzgada y se aplica, entre otros casos, en aquellos en los que la medida supone el empleo de categorías sospechosas, afecta a grupos especialmente protegidos, o impacta el goce de un derecho constitucional fundamental” (C -115, 2017)

Teniendo en cuenta que el territorio es la base de la construcción de la autonomía y autodeterminación del pueblo afrocolombiano, el espacio en el que se crea y recrea su identidad cultural en lo rural y por medio de la extensión de la territorialidad resignan también lo urbano, el cual requiere de condiciones materiales y espirituales acordes con la cosmovisión de esta comunidad étnica, es imperioso para la democracia colombiana el reconocimiento del derecho constitucional de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras a administrar sus territorios ancestrales.

### 7. Impacto fiscal

La aprobación del presente proyecto de acto legislativo por parte del congreso de la República no genera ningún impacto fiscal, pues se trata del reconocimiento de un derecho que ha estado ausente en el ordenamiento jurídico colombiano, lo cual no afecta el presupuesto general de la nación, ni el marco fiscal de mediano plazo ni la regla fiscal, pues no ordena ningún gasto ni genera cambio fiscal alguno.

### 8. Conflicto de interés

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, en la que se estableció que el autor del proyecto y el ponente presentarán en la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, me permito precisar que el presente proyecto de

acto legislativo no genera conflictos de interés ni para su autor ni los ponentes, en atención a que se trata de un proyecto que no genera un beneficio particular, actual y directo a los Congresistas, de conformidad con lo establecido en el artículo 1° de la Ley 2003 de 19 de noviembre de 2019; sino que, por el contrario, se trata de la inclusión de un derecho de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la constitución, adicionando la expresión y “y de comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras”. Es decir que se trata de modificar una norma general, por tanto, el beneficio no puede ser particular.

Al respecto el Consejo de Estado ha precisado que “No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que solo lo será aquel 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 concorra 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”

### 9. Texto propuesto

Se propone modificar el texto constitucional así:

**Proyecto de Acto Legislativo número de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras en la organización territorial del Estado.**

### El Congreso de Colombia

#### DECRETA:

**ARTÍCULO 1°.** Modifíquese el artículo 286 de la Constitución Política de Colombia la expresión “y de comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras”, el cual quedará así:

**Artículo 286.** Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas **y de comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras.**

La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

**ARTÍCULO 2°.** Modifíquese el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia la expresión **“y a los Consejos Comunitarios de las comunidades negras, raizales,**

**afrocolombianas, y palenqueras**”, el cual quedará así:

**Artículo 356.** Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. Los Distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos para efectos de la distribución del Sistema General de Participaciones que establezca la ley. Para estos efectos, serán beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas. Así mismo, la ley establecerá como beneficiarios a los resguardos indígenas **y a los Consejos Comunitarios de las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras**, siempre y cuando estos no se hayan constituido en entidad territorial indígena. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, garantizando la prestación de los servicios y la ampliación de cobertura. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada una de estas entidades; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de éstas, incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:



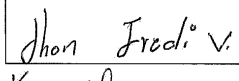

- a) Para educación y salud: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad;
- b) Para otros sectores: población, reparto entre población y urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y pobreza relativa.



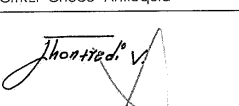
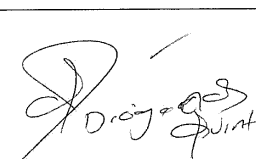
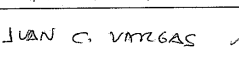
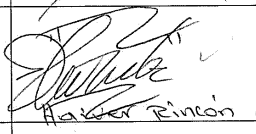
No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas. Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios se distribuirán por sectores que defina la ley. El monto de recursos que se asigne para los sectores de salud y educación, no podrá ser inferior al que se transfería a la expedición del presente acto legislativo a cada uno de estos sectores.

**PARÁGRAFO TRANSITORIO.** El Gobierno deberá presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos, y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

**ARTÍCULO 3º. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 ORLANDO CASTILLO ADVÍNCULA REPRESENTE A LA CÁMARA - CITREP 9 PACIFICO MEDIO	 GERSON LISÍMACO MONTAÑA ARIZALA REPRESENTE A LA CÁMARA - CITREP 10 NARIÑO
 Jhon Fredi V. KAREN MANRIQUE ARAUCA-CITREP.	 WILLIAN FERNEY ALJURE MARTÍNEZ John Jairo González # - CITREP # 3.

 JAMES MOSQUERA TORRES Representante a la Cámara CITREP Chocó- Antioquia	 Representante a la cámara - CITREP 7 Meta - Guaviare
 JHON FREDI VALENCIA CAICEDO Representante a la Cámara Citrep No. 11 Putumayo	 J. Orjones Quintana
 JUAN C. VARGAS	 Javier Rincón 6.

**CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 2 de Octubre del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley            Acto Legislativo

No. 369 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.A. Orlando Castillo

  
**SECRETARIO GENERAL**

# PROYECTOS DE LEY

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 356 DE 2024 CÁMARA

*por medio de la cual se establece la enseñanza obligatoria sobre la protección legal y constitucional a la mujer.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** La presente ley tiene como objeto establecer la enseñanza obligatoria sobre la protección legal y constitucional de la mujer, enfatizando en la prevención de cualquier forma de violencia que pueda aplicarse en su contra.

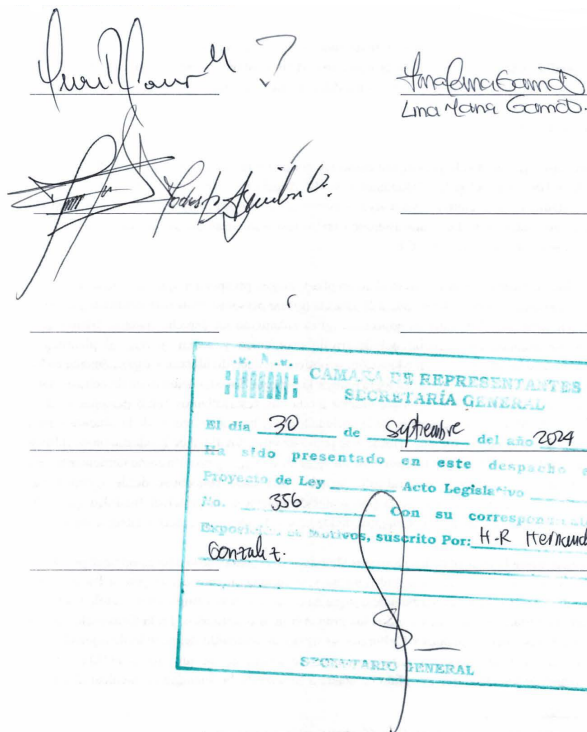
**ARTÍCULO 2°. Enseñanza sobre la protección legal y constitucional de la mujer en Colombia.** Modifíquese el literal e) del artículo 14 de la Ley 115 de 1994, que define la enseñanza obligatoria en los establecimientos oficiales o privados que ofrezcan educación formal, el cual quedará así:

- e) La educación sexual, impartida en cada caso de acuerdo con las necesidades psíquicas, físicas, afectivas de los educandos según su edad y la enseñanza de la protección legal y constitucional a la mujer en Colombia.

**ARTÍCULO 3°. Contenido.** Los contenidos transversales, temáticos y de estudio sobre la protección legal y constitucional a la mujer en Colombia, serán fijados por el Ministerio de Educación y construidos con base en la ley, y la jurisprudencia.

**ARTÍCULO 4°. Transitoriedad.** El Ministerio de Educación tendrá un año como máximo para la construcción y adaptación de los contenidos curriculares al presente requerimiento, y a su reglamentación.

**ARTÍCULO 5°. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**Exposición de motivos al Proyecto de Ley**  
*por medio de la cual se establece la enseñanza de la protección legal y constitucional a la mujer en Colombia en los establecimientos de educación formal.*

### ANTECEDENTES

Esta iniciativa ya había sido presentada como ley “ni una más” en la Legislatura 2019- 2020, por parte de la honorable Senadora Emma Claudia Castellanos y la honorable Representante Angela Sánchez Leal, miembros del partido Cambio Radical. La iniciativa tuvo apoyo unánime del Congreso de la República en sus cuatro debates, lamentablemente hubo una diferencia en los textos salientes de las Cámaras, por lo cual la iniciativa se hundió en Julio de 2021-

La actividad educativa es una actividad de amplia y magna prospectiva que debería pensar en el futuro y, en consecuencia, adelantarse a él para así formar personas aptas para controlar y mejorar la vida en sociedad. Por tanto, la educación no es solamente un derecho humano básico, sino también un componente esencial del desarrollo económico y social, y que, al planificarse adecuadamente las inversiones en educación, se obtiene un buen dividendo, y especialmente en los países menos desarrollados, donde se logra reducir la pobreza.<sup>1</sup> La educación es un derecho humano fundamental y un bien público porque gracias a ella nos desarrollamos como personas y como especie, y contribuimos al desarrollo de la sociedad. El ser humano necesita de la educación para desarrollarse plenamente como tal. Desde este punto de vista, finalidad de la educación es cultivar la humanidad<sup>2</sup>, por lo que



<sup>1</sup> REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 2007.  
<sup>2</sup> Savater, Fernando, educar es universalizar, 2000.

la educación tiene un valor en sí misma y no sólo como herramienta para el crecimiento económico o el desarrollo social, como suele concebirse desde visiones más utilitaristas. El pleno desarrollo de la personalidad humana es la principal finalidad que se le atribuye a la educación en los instrumentos de Derechos Humanos de carácter internacional.

En la Declaración Universal de los Derechos Humanos se expresa que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; y que ha de favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos. En la Convención de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se agrega el desarrollo del sentido de dignidad y de capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre. En la Convención de los Derechos del Niño se añade a lo anterior la finalidad de inculcar al niño el respeto por el medio ambiente natural, por su identidad cultural, su idioma y el respeto a los valores nacionales y al de otras civilizaciones. El derecho a la educación hace posible el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y, en consecuencia, de la ciudadanía. Dificilmente se podrá acceder a un empleo digno, o ejercer la libertad de expresión o de participación, si no se tiene educación. Esto supone que no puede ser considerada como un mero servicio o una mercancía negociable, sino como un derecho que el Estado tiene la obligación de respetar, asegurar, proteger y promover. Los servicios pueden ser diferidos, pospuestos y hasta negados, mientras que un derecho es exigible y justiciable por las consecuencias que se derivan de su violación o irrespeto<sup>3</sup>.

Como la educación constituye un derecho social básico y un elemento impulsor del desarrollo de los pueblos, se convierte en el principal recurso y en la mayor riqueza que puede tener un país, es decir, se convierte en el medio más adecuado para garantizar el ejercicio de una ciudadanía democrática y responsable, indispensable para la construcción de sociedades avanzadas y justas que persiguen los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es por eso por lo que educación basada en las prerrogativas de respeto de la dignidad humana y de la igualdad podrían significar una baja notable en las cifras de violencia por lo cual resulta fundamental apoyar este proyecto de ley, el cual está fundamentado en la educación para lograr a mediano y largo plazo un cambio radical en la concepción de los derechos de los demás, en este caso de la mujer.

<sup>3</sup> Blanco, R. (2006). La equidad y la inclusión social: uno de los desafíos de la educación y la escuela hoy. Revista electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación, 4(3), pp. 1-15.

### Avances legislativos en América Latina en prevención de violencia contra la mujer

País	No. de normas principales	No. de normas Complementarias	Eficiencia
Anguila	1	-	Baja
Antigua y Barbados	3	1	Baja
Argentina	9	3	Baja
Aruba	1	-	Baja
Bahamas	2	-	Baja
Barbados	2	1	Baja
Belice	3	1	Baja
Bolivia	9	4	Muy baja
Brasil	10	5	Baja
Chile	5	3	Media
Costa Rica	8	5	Baja
Cuba			Media (datos no oficiales)
Dominica	-	3	Baja (sanciona violencia sexual pero no existen garantías de protección legal a la mujer violentada)
Ecuador	8	1	Baja
El Salvador	4	4	Baja
España	4	2	Media, con mejoras pequeñas.
Granada	1	1	Baja
Guatemala	8	5	Baja
Guyana	4	1	Baja
Haití	3	1	Baja
Honduras	8	1	Baja
Jamaica	6	2	Baja
México	7	3	Baja
Nicaragua	6	2	Baja
Panamá	6	2	Baja
Paraguay	6	3	Baja
Perú	12	3	Baja
Puerto Rico	5	4	Baja
República Dominicana	4		Baja
San Cristóbal y Nieves	2	1	Baja
San Vicente y las Granadinas	2	-	Baja
Santa Lucía	2	3	Baja
Surinam	2	1	Baja
Uruguay	8	1	Baja
Venezuela	4	-	Sin datos actuales

\*datos de la CEPAL.

Las cifras anteriores consolidan la premisa de que no existen legislaciones que minimicen de manera categórica de violencia contra la mujer, es una problemática a nivel internacional que ha generado el pronunciamiento de múltiples especialistas en el tema, que han venido definiendo la violencia, desde sus diferentes formas, y/o fuentes, puesto que en los últimos años las lesiones personales y el feminicidio han sido frecuentes en las cifras de violencia en Latinoamérica.



Para el caso del feminicidio, concepto atribuido a Diana Russell, originaria de Sudáfrica quien lo definió como “*el asesinato de mujeres por parte de hombres por el hecho de ser mujeres*”<sup>4</sup>. Dicho concepto ha venido variando y adaptándose a diferentes contextos, así Marcela Lagarde, mexicana, cuyo foco de investigación han sido los asesinatos en mujeres en Ciudad Juárez, vincula el concepto de feminicidio al componente de impunidad definiéndolo como un “*conjunto de delitos de lesa humanidad que contienen los crímenes, los secuestros y desapariciones de niñas y mujeres en un cuadro de colapso institucional. Se trata de una fractura del Estado que favorece la impunidad. El feminicidio es un crimen de Estado*”<sup>5</sup>.

La violencia filio-parental por su parte, es un fenómeno que se ha ido abordando progresivamente en los estudios de violencia intrafamiliar, lo que no quiere decir que no hayan existido previamente casos de dicha violencia; de hecho, desde antes de la década de los sesenta del siglo XX, ya existía literatura que la describe específicamente. Llama la atención que hay literatura que apunta a que la población preadolescente es la que mayor tendencia tiene a realizar este tipo de maltrato, aunque hay estudios que orientan a que es la población adolescente la que tiene la mayor tendencia. En cuanto a las características de la persona autora de la agresión en el contexto de la violencia filio-parental, hay literatura contradictoria entre sí, dado que hay estudios que sugieren que los varones son quienes más cometen este tipo de violencia, mientras que otros sostienen que son las mujeres; no se observa una concordancia tampoco en la modalidad de agresión empleada dependiendo si la persona agresora es un varón o una mujer<sup>6</sup>. Sin embargo, se ha visto que el modelo familia monoparental es el más correlacionado con la violencia filio-parental, así como aquellos hogares con dificultades de índole financiero.

#### OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

La presente ley tiene como objeto establecer la enseñanza obligatoria sobre la protección legal y constitucional a la mujer, en su favor, y en contra de cualquier forma de violencia que pueda aplicarse en su contra. La educación como motor de cambio está llamada a ser transformadora de la sociedad, por eso este proyecto de ley busca en el fondo de que los estudiantes de educación formal adquieran competencias desde edades tempranas para así lograr desde la escuela una transformación cultural en el país en lo que tiene que ver con la violencia hacia la mujer.

<sup>4</sup> Russell, Diana. The origin and Importance of the term Femicide. (Consultado: 3-04-2019). Disponible en: [http://www.dianarussell.com/origin\\_of\\_femicide.html](http://www.dianarussell.com/origin_of_femicide.html)

<sup>5</sup> Informe Forensis 2018, página 70

<sup>6</sup> Marín, S. y Martínez Luz (2016). Violencia Filio Parental: un fenómeno emergente. Tesis Inédita. Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia

#### JUSTIFICACIÓN

Colombia tiene una de las más ricas legislaciones en el mundo en consonancia con la protección a la mujer, desde la promulgación de la Constitución de 1991 el legislador ha dirigido sus esfuerzos en mitigar las diferentes formas de violencia hacia las mujeres. Sin embargo, las cifras siguen creciendo año a año, y no parece que exista una fórmula que nos permita disminuir las devastadoras cifras que han venido impactando negativamente a las mujeres.

#### ¿Cifras actuales de violencia contra la mujer en Colombia?

A pesar del gran compendio normativo que existe en Colombia, y de su amplia estructura legal en comparación con otros países latinoamericanos, para prevenir y sancionar todas las formas de violencia contra la mujer, las cifras de los últimos años en Colombia nos indican que la medicina en vez de menguar parece incrementar la violencia de manera progresiva.

#### Violencia física (cifras Sivigila)

De acuerdo con el aplicativo del Ministerio, Sivigila, en 2022 se registraron 66.624 casos de violencia física. De este total, 83% se presentaron contra mujeres, adolescentes y niñas; de ese total, 30% fue contra mujeres entre los 18 y 28 años. Los principales agresores son: 39.3%, la pareja; 21.7%, la expareja; 15%, un familiar. En conclusión, en promedio, cada hora 4 mujeres fueron víctimas de violencia física a manos de su pareja o expareja.

#### Violencia sexual (cifras Sivigila)

Según el mismo aplicativo, en dicho período se registraron 37.480 casos, de los cuales 87% de las víctimas fueron mujeres; de este total, 66% fueron niñas y adolescentes menores de 18 años. En cuanto al lugar de ocurrencia, el 65,8% ocurrió al interior de la vivienda. Lo anterior indica que cada hora 2 niñas o adolescentes fueron víctimas de algún tipo de violencia sexual en el país.

#### Feminicidio (cifras Sivigila)

En 2023, Colombia reportó 238 feminicidios. Esta cifra representa un aumento en comparación con años anteriores y refleja una preocupación persistente sobre la violencia de género en el país.

#### ¿Por qué es necesario una iniciativa así?

Lastimosamente las normas existentes hoy en día, sancionan las conductas posteriores a la violencia, pero este proyecto de ley genera competencias tanto en hombres como en mujeres en su formación básica y media que les permitan ser ciudadanos respetuosos y coherentes frente a la protección de la mujer. Con este proyecto, se previene desde la escuela toda conducta que atente contra las mujeres haciendo hincapié en los derechos consagrados por la constitución y la ley a la mujer en el país.

No solo es educar al hombre en las cuestiones de respeto a la mujer, sino también a la mujer en los asuntos de igualdad, dignidad humana y respeto. Por lo anterior, este proyecto de ley está enfocado

en disminuir esas cifras a mediano y largo plazo a través del fortalecimiento en la educación formal de los derechos de las mujeres.

### FUNDAMENTO JURÍDICO

Desde la promulgación de la carta magna en Colombia el legislador de manera atenta ha visto la necesidad de que en el país se implementen contenidos normativos que protejan a la mujer de toda situación de violencia. De las normas que protegen a la mujer de violencia en el país encontramos las siguientes:

#### Fundamento Constitucional

- **Artículo 11.** El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte.
- **Artículo 13.** Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.
- **Artículo 42.** *La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.* Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla. El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes. Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley. Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progeneración responsable. La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos. Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil. Los matrimonios religiosos

tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley. Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil. También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley. La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

- **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, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.

#### Fundamento legal.

- **Ley 248 de 1995** aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; entró en vigor el 15 de diciembre de 1996 A los efectos de esa convención, debe entenderse por violencia contra la mujer toda acción o conducta basada en su género que le cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como en el privado.
- **Ley 294 de 1996**, por medio de la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar Esta ley tiene por objeto desarrollar el artículo 42, inciso 5° de la Constitución Política, mediante un tratamiento integral de las diferentes modalidades de violencia en la familia a efectos de asegurar su armonía y unidad. Define medidas para proteger a las víctimas y establece procedimientos para los distintos casos.
- **Ley 575 de 2000**, que modifica parcialmente la Ley 294 de 1996 Traslada la competencia en materia de violencia intrafamiliar de los jueces de familia a los comisarios de familia y, a falta de estos, a los inspectores de policía. Otorga asistencia a las víctimas de maltrato y tipifica los delitos contra la armonía y la unidad familiar: maltrato físico, psíquico o sexual.
- **Ley 1257 de 2008**, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra la mujer, se reforman el Códigos Penal, el de Procedimiento Penal, la Ley 294 de 1996 y se dictan otras disposiciones.
- **Ley 1542 de 2012**, con el propósito de fortalecer los mecanismos de protección a

los derechos de las mujeres, esta ley suprime el carácter de querrelable y desistible a los delitos de violencia intrafamiliar e inasistencia alimentaria, y establece la investigación oficiosa de éstos. Reforma el artículo 74 de la Ley 906 de 1994, Código de procedimiento penal.

- **Ley 1639 2013**, por la cual se fortalecen las medidas de protección a la integridad de las víctimas de crímenes con ácido.
- **Ley 1719 de 2014**, por la cual se modifican a artículos de las Leyes 599 de 2000, 906 de 2004 y se adoptan medidas para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas de violencia sexual, en especial la violencia sexual con ocasión del conflicto armado.
- **Ley 1761 de 2015**, por la cual se crea el tipo penal de feminicidio como delito autónomo y se dictan otras disposiciones (Ley Rosa Elvira Cely)

#### Decretos

- **Decreto número 652 de 2011**. Reglamenta la Ley 294 de 1996 reformada parcialmente por la Ley 575 de 2000.
- **Decreto número 4796 de 2011**. Define las acciones necesarias para detectar, prevenir y atender integralmente a las mujeres víctimas de violencia a través de los servicios que garantiza el Sistema General de Seguridad Social en Salud, e implementar mecanismos para hacer efectivo el derecho a la salud.
- **Decreto número 4798 de 2011**. Establece para el Ministerio de Educación Nacional, para las secretarías de educación de entidades territoriales certificadas en educación y para los establecimientos educativos, obligaciones en torno a la identificación, denuncia, prevención y abordaje de situaciones de violencia contra la mujer en el contexto educativo; y regula las acciones de formación y sensibilización de la comunidad educativa frente a las violencias contra la mujer, y estrategias que permitan crear ambientes escolares protectores de situaciones de violencia.
- **Decreto número 2733 de 2012**. El decreto tiene el objetivo de establecer los requisitos necesarios para hacer efectiva la deducción de que trata el artículo 23 de la Ley 1.257 de 2008.
- **Decreto número 2734 de 2012**. El decreto tiene el objetivo de establecer los criterios, condiciones y procedimientos para el otorgamiento de las medidas de atención definidas en el artículo 19 de la Ley 1257 de 2008. Decreto.

#### Jurisprudencia relacionada

- **C297-16 (sentencia feminicidio)** en el derecho internacional de los derechos humanos, la obligación de garantizar el derecho de las mujeres a estar libres de violencia tiene dos fuentes. de un lado, surge de la lectura sistemática de las disposiciones

neutras que proscriben la violencia y reconocen los deberes de protección a la vida, la seguridad personal, la integridad, la honra, la salud y la dignidad de las personas, entre otros, con aquellas normas que establecen: (i) el derecho a la igualdad en el reconocimiento y protección de esos derechos; y (ii) la prohibición de discriminación por razón del sexo, pues imponen un deber de protección especial por razón al género. de otro lado, surge de las disposiciones que explícitamente consagran protecciones y deberes alrededor de la erradicación de la discriminación contra de la mujer y de la prevención, investigación y sanción de la violencia contra esta.

- **T27-17 (Protección especial de la mujer)** La Corte Constitucional, en cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales, ha reconocido en su jurisprudencia que las mujeres son sujetos de especial protección constitucional debido a que presentan una “(...) situación de desventaja que se ha extendido a todos los ámbitos de la sociedad y especialmente a la familiar, a la educación y al trabajo”. En este sentido, y en el marco de un ámbito investigativo y de juzgamiento de la violencia de género, la Corte ha amparado los derechos fundamentales de este grupo poblacional cuando se ha demostrado que las autoridades de conocimiento han vulnerado el derecho al debido proceso al momento de evaluar la necesidad de brindar medidas de protección por violencia intrafamiliar.
- **T239-18** Entre las obligaciones que el Estado debe desarrollar, se encuentran acciones de prevención que incluyen la promoción de la igualdad y la prohibición de discriminación en razón en el ámbito educativo, así como el fomento a la denuncia de conductas que atenten contra los citados valores, y la información acerca de los mecanismos jurídicos de los cuales disponen las víctimas para que se desarrolle adecuadamente la investigación y sanción de delitos como el acoso o el abuso sexual.

#### CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de Ley consta de 5 artículos, necesarios para que de manera transversal se trabaje desde la educación por combatir todas las formas de agresión contra la mujer, y ayudar a que las mujeres sean conscientes de sus derechos, y de las protecciones legales a las que ellas mismas pueden acceder, pero también busca formar valores cívicos en los estudiantes de educación formal para que en su vida adulta tengan criterios propios que eviten la violencia contra la mujer.

Es por esta razón, que la presente iniciativa será un gran aporte que se articula así:

- El artículo primero incluye el objeto del proyecto de ley el cual es implementar en la enseñanza de los derechos de las mujeres en la educación básica y media.

- El segundo artículo establece la enseñanza de los derechos de las mujeres de manera obligatoria en las instituciones de educación formal.
- El artículo tercero, establece que la autoridad para fijar las temáticas de enseñanza será el ministerio de educación.
- El artículo cuarto le da un término al ministerio de educación de un año a la promulgación de la ley para que la enseñanza de los derechos de las mujeres comience a operar en el país.
- El artículo final establece la vigencia

**IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley, al no ordenar gasto, no comprende un impacto fiscal y en consecuencia no requiere cumplir con lo establecido en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003, ni se encuentra condicionado al aval del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

**PROPOSICIÓN**

En concordancia con los términos anteriores, en nuestra condición de miembros del Congreso de la República, y en uso del derecho consagrado en el artículo 152 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de los Honorables Miembros del Congreso de la República el presente proyecto de ley, teniendo en cuenta que el mismo preserva los principios constitucionales de especial protección a la población vulnerable, existencia de la necesidad de garantía de derechos fundamentales como la vida, y el deber del Estado de protegerla en condiciones dignas, para su discusión y votación.

Cordialmente,

Atentamente:

HERNANDO GONZÁLEZ  
Representante a la cámara por el Valle del Cauca  
Cambio Radical

GERSEI PEZ

Betsy Pérez Arango  
BETSY PÉREZ ARAANGO

Juan Pérez

Walter Pastora

Juan Pérez

Mauricio Parra

Juan Rodríguez

Roberto Aguilar

Juan Pérez

Córdoba

**PROYECTOS DE LEY NÚMERO 370 DE 2024 CÁMARA**

*por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C.  
Doctor  
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
Ciudad,

**Referencia. PROYECTO DE LEY – CÁMARA,** *por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

En ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, en mi calidad de REPRESENTANTE A LA CÁMARA POR LA CITREP 9 VÍCTIMAS DEL PACÍFICO MEDIO me permito radicar ante la Secretaría General del honorable Cámara de Representantes de la República el presente proyecto de ley, *por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente

**ORLANDO CASTILLO ADVINCULA**  
**REPRESENTANTE CITREP 9 – PACIFICO MEDIO**

**PROYECTO DE LEY - CÁMARA**

*por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. CONTEXTO**

Las madres comunitarias son responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia del Programa de Hogares Comunitarios del ICBF

Bienestar. En todo el territorio nacional hay alrededor de 69.000 madres comunitarias, que deben atender más de un millón setecientos mil (1.700.000) niños y niñas en la modalidad comunitaria de la educación inicial, a través del servicio de hogares comunitarios en todas sus formas: i) Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) – Tradicional, cuando una madre comunitaria en su casa abre un espacio para atender entre 12 y 14 niños; ii) Hogares Comunitarios de Bienestar FAMI: se encargan de atender a las madres gestantes y lactantes, y a los niños hasta dos años, enseñándoles a las familias buenas prácticas de cuidado y crianza y iii) Hogares Comunitarios de Bienestar Agrupados: se organizan en grupos hasta de 4 HCB tradicionales, en una infraestructura que generalmente es propiedad del municipio.

Según el ICBF, las madres comunitarias del Programa Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar son mujeres que tienen como función contribuir en el cuidado y la protección de los niños y las niñas diariamente. A lo largo del desarrollo del papel que cumplen las madres comunitarias en el cuidado de la primera infancia, se le han otorgado distintos roles dependiendo de la órbita desde la que se observe, pues analizada su calidad desde el perfil que considera el ICBF, se podría concluir que una madre comunitaria es aquella persona que posee una aptitud especial para trabajar con los menores, que se ubica dentro de un rango de edad, que posea una vivienda y que goza de buena reputación. La madre comunitaria ejerce multitud de roles en la vida del menor, siendo la profesora, la mamá, la cuidadora, la chef, entre otros. Como principales objetivos está mejorar las prácticas de crianza realizando actividades de socialización y convivencia que permitan un óptimo desarrollo psicológico, físico y social de los niños con el apoyo de sus mismos familiares y de la comunidad para fortalecer las relaciones intrafamiliares y los vínculos afectivos desde la gestación. Es por esto que nace la necesidad de cuidar y salvaguardar esa relación estrecha que se forma entre la madre comunitaria y el menor, pues como se ha explicado antes, la influencia directa que ejerce la una sobre el proceso de formación del otro, hace necesario que se garantice el cuidado y protección de este vínculo, primando el interés del menor, su estabilidad emocional y la necesidad de proteger sus derechos.

Aclarado el rol social y humanitario de las madres comunitarias en la sociedad colombiana, es indispensable indicar que ese rol, no se compadece con la forma en que son vinculadas y remuneradas, ya que en múltiples ocasiones se desconocen sus derechos laborales.

Al respecto la Corte Constitucional en varias sentencias ha señalado que, ni la ley, ni los contratos y/o los acuerdos y convenios de trabajo, pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores y específicamente sobre las madres comunitarias, ha establecido que existen dos situaciones claramente diferenciadas

con respecto a la línea jurisprudencial que involucra a las madres comunitarias; a) la primera, donde se indica que no existe un contrato de trabajo entre estas y las asociaciones o entidades que participan en el programa y que el vínculo es de naturaleza contractual de origen civil y b) la segunda, a partir de la sentencia T-628 de 2012, donde advierte que ese tipo de vinculación laboral viola los derechos laborales de las madres comunitarias.

Luego de muchos debates y avances tanto legislativos como jurisprudenciales, el gobierno emitió el Decreto número 1072 del año 2015 o Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, el cual en su artículo 2.2.1.6.5.2, establece:

“MODALIDAD DE VINCULACIÓN. Las Madres Comunitarias serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social.”

La realidad de nuestro ordenamiento jurídico sobre la contratación o vinculación de las madres comunitarias indica que serán contratadas bajo la modalidad de contrato de trabajo, con un salario mínimo con salud garantizada y todas las prestaciones sociales que conlleva la formalidad del contrato laboral. Pero esta modalidad de contrato no se llevó a cabo en cabeza del ICBF, sino que se sesgó la norma y se le dio continuidad a la contratación tercerizada y no a cargo del Estado, como un servicio público.

Ante esta nueva situación la Corte Constitucional mediante sentencia T-480 del año 2016, se manifestó sobre la primacía de la realidad en los contratos que tenían las madres comunitarias, a quienes anteriormente les reconocían una beca como contraprestación económica, la referida beca no alcanzaba a ser el salario mínimo, lo que oculta el verdadero carácter laboral de la contratación. Es decir que la modalidad de contratación vigente hoy para las madres comunitarias “busca desvirtuar las formas jurídicas mediante las cuales se pretende ocultar o encubrir un verdadero contrato de trabajo, tal como ocurre con los contratos civiles, comerciales y de prestación de servicios, entre otros” (Corte Constitucional Sentencia T-480, 2016)

En consecuencia y atendiendo la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional, resaltadas en la exposición de motivos de este proyecto de ley, lo que busca el legislador con esta iniciativa es poner fin a todo este estado de cosas de inconstitucionalidad e ilegalidad en la contratación de las madres comunitarias, para colocar en cabeza del Estado la prestación del servicio público de atención a la primera asumiendo de manera directa y sin tercerizaciones, lo que implica la contratación de las madres comunitarias como servidoras públicas.

## 2. OBJETO

El presente proyecto de Ley, tiene por objeto garantizar que la vinculación de las madres comunitarias, sea a través de un proceso de contratación a cargo del Estado, lo que las convierte en servidoras públicas, que realizan su labor de manera directa, sin intermediaciones, ni tercerizaciones ni sistemas de contratación que han terminado por eludir los derechos laborales de las personas dedicadas a esta loable labor. Como se sabe existe una legislación progresiva que ha buscado reconocer los derechos laborales de las madres comunitarias, pero de alguna manera no se cumplen o se cumplen a medias, lo que ha impedido que estas personas, puedan contar con contratos de trabajo acordes con el servicio público que prestan, tal como lo ordenan la constitución, las leyes, los pronunciamientos de las altas cortes y los convenios internacionales suscritos por Colombia. Se busca que sea el Estado el que realice esta contratación de manera directa con el objeto de proteger los derechos económicos, y sociales de las madres comunitarias y garantizar así la prestación del servicio de Atención Integral a la Primera Infancia.

Con este cambio de vinculación laboral de las madres comunitarias, no sólo se les garantizan sus derechos laborales, sino que también se le brindará una estabilidad y atención integral a los niños y niñas de primera infancia vinculados al referido programa, buscando que la madre comunitaria tenga vocación de permanencia en su formación, lo anterior en aras de salvaguardar el interés superior del menor, el cual emana del artículo 44 de la Carta Política de 1991.

Este proyecto de ley establece de manera definitiva el carácter de la vinculación laboral de las madres comunitarias y madres FAMI en el cuidado y atención integral de los niños y niñas entre 0 y 5 años de edad pertenecientes a los estratos más pobres de la población, en el marco del Programa de Atención de la Primera Infancia como un servicio público a cargo del Estado.

Igualmente, este proyecto de ley pretende acabar con la forma irregular como han sido vinculadas las madres comunitarias y madres FAMI al Programa de Hogares del ICBF durante los 24 años de existencia, dando lugar a una grave violación de los principios constitucionales a la igualdad y a la no discriminación, especialmente en las relaciones del trabajo, razón por la cual se busca establecer los derechos laborales de las madres comunitarias con la propuesta de vinculación en calidad de servidoras publicas cuya contratación pasa a manos del Estado, como único patrón.

De esta forma, se estaría acatando las normas previstas en el artículo 53 superior, las previsiones establecidas en la legislación laboral colombiana y los convenios, principios y recomendaciones de la OIT alusivas a la protección del trabajo, así como las recomendaciones proferidas por el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Cpidesc y por el Comité

de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Cedaw en relación con la situación de las madres comunitarias, madres FAMI y sustitutas.

## 3. JUSTIFICACIÓN

Una ley como la que se propone, se justifica porque el Estado debe responder sin dilaciones por la prestación del servicio público de Atención Integral a la Primera Infancia a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, de manera directa y para cumplir con este mandato constitucional y legal, se requiere cambiar la modalidad de contratación de las madres comunitarias convirtiéndolas en servidoras públicas en calidad de trabajadoras oficiales y poder atender así, de manera directa los niños de la primera infancia de los estratos sociales más pobres y marginados de Colombia, poniendo fin a la tercerización laboral, la proliferación de supuestos contratos de prestación de servicios que en realidad encubren la existencia de contratos laborales de hecho lo que conlleva a la violación sistemática de los derechos laborales de las madres comunitarias y al incumplimiento de la ley.

Es necesario precisar que la Atención Integral a la Primera Infancia es un servicio público y a cargo del Estado, quien lo puede prestar de manera directa o a través de particulares. Nuestro ordenamiento jurídico es claro respecto a la definición y caracterización de los servicios públicos, pero para efectos del presente proyecto de ley, es preciso resaltarlo.

### A) El servicio público en la Constitución Política de Colombia

Sin duda, la fuerza del acuerdo social entre ciudadanos y Estado, se materializa en el servicio público que, en últimas es la razón de ser de la administración pública, convirtiéndose en uno de los temas fundamentales Estado Social de Derecho, en pro del bienestar de todos los ciudadanos, cuya garantía de prestación efectiva, es un deber del Estado para con sus asociados, ya sean prestados por él directamente o por particulares.

Pero la condición central o fundamental, para que el servicio público lo presten los particulares y no el Estado es que lo hagan conforme a la Constitución, la ley y los convenios internacionales.

Precisamente nuestra Constitución establece en el Capítulo 5 del Título XII, que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado”, y que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.

Para reforzar estos principios la Corte Constitucional ha dicho que los servicios públicos “constituyen un instrumento necesario para la realización de los valores y principios constitucionales fundamentales”.

Hoy, tras múltiples procesos de privatizaciones y tercerizaciones fracasados, en los cuales el Estado confió en la iniciativa privada para trasladarle determinados servicios públicos, se puede afirmar

que el servicio público en toda su extensión, es una actividad en la cual su cumplimiento debe estar asegurado por los gobernantes, porque es tal su naturaleza que solo puede ser realizada completamente por la intervención de la fuerza gobernante y no por terceros implicados.

### **B) Fundamentos constitucionales**

El artículo 1° de la Constitución Política de Colombia señala que: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

De otra parte, el artículo 2° establece: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”.

El concepto de Estado Social de Derecho, no es un simple prendedor o adorno de la Carta Fundamental, ya que la transformación de un Estado de derecho en un Estado social de derecho, conlleva un contenido específico de nivel conceptual que propugna porque el fin del Estado sea el bienestar social de todos sus asociados, contenido fundante de la Norma Superior, sin descremaciones ni privilegios a favor de parte alguna.

Ahora bien, en Colombia la definición vigente de servicios públicos se encuentra en el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, que los define como “Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas”.

Como fundamento de la norma citada, la Constitución resalta la importancia de los servicios públicos en el Capítulo 5 del Título XII que trata de El Régimen Económico y de La Hacienda Pública, titulado De la finalidad social del Estado y de los servicios públicos, en cuyo artículo 365, se establece que: “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y vigilancia de dichos servicios”.

Si bien es cierto los servicios públicos pueden ser prestados por el Estado o por particulares, es necesario precisar que tras más de treinta años de entrar en vigencia la constitución política que nos

rige, no se ha superado aun las tensiones entre el interés general de prestación del servicio público y el interés particular de quien lo presta cuando se trata de un particular cuyo interés no puede ser el de prestar el servicio a pérdida, lo que termina chocando con el artículo 366 Superior, que señala que “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado”.

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

Teniendo en cuenta las anteriores premisas, existen dos vías para catalogar un servicio de público o no. La primera es cuando la Constitución o la ley lo dicen expresamente; la segunda, mediante indicios que conjuntamente dan certeza al respecto; tales indicios son: 1. Si hay presencia del Estado. 2. Si hay un interés general. 3. Si está rodeado de privilegios, prerrogativas y excepciones en orden a garantizar el interés general. 4. Si tiene una legislación especial y hay un sometimiento de las diferencias a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En conclusión; la principal característica que tienen los servicios públicos, que los diferencia de los otros, es la necesidad del interés general que se busca satisfacer; el ejercicio de este servicio conlleva prerrogativas públicas por parte de los prestadores, aspecto que debe ser definido por el legislador, como lo propone este proyecto de ley.

Aunque el objeto de este proyecto de ley no es reglamentar la prestación del servicio a la Programa de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, sino la protección y garantía de los derechos laborales de las madres comunitarias, la aprobación de este proyecto de ley terminará beneficiando a los niños, ya que no se trata de proteger los derechos laborales de las madres comunitarias, *per se*, sino en función de que al mejorar las condiciones laborales de ellas, esta situación se verá reflejada en su labor, que no es otra que prestar adecuada y eficientemente sus servicio a los niños de la primera infancia que atiende el ICBF.

Por tal razón es necesario precisar los siguientes fundamentos constitucionales:

Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser

separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

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

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. En esa misma perspectiva la Ley 1098 de 2006 - Código de Infancia y Adolescencia señala en su “Artículo 7°. *Protección integral*. Se entiende por protección integral de los niños, niñas y adolescentes el reconocimiento como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de los mismos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de su restablecimiento inmediato en desarrollo del principio del interés superior.

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

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

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

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

#### **4. MARCO JURÍDICO DEL PROYECTO DE LEY**

##### **4.1. Fundamentos constitucionales**

Los siguientes son los fundamentos superiores sobre los cuales se soporta el presente proyecto de ley:

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

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

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

- Observancia de los principios consagrados en la Carta Política de 1991 como son:
  - a) La aplicación y desarrollo del principio de igualdad de oportunidades y de trato a favor de las madres comunitarias vinculadas a los Programas de Atención a la Primera Infancia (artículo 13);
  - b) La aplicación del principio de protección especial al trabajador y del derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas (artículo 25);
  - c) La aplicación de los principios consagrados en el artículo 53 de la Carta y que hacen alusión a: “La igualdad de oportunidades para los trabajadores, el derecho a una remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad del trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; (...) situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad”;
  - d) La aplicación de la protección especial por parte del Estado a la mujer cabeza de familia (artículos 42 y 43).
- Observancia y aplicación de los tratados y convenios internacionales que deben regir en la relación laboral de las madres comunitarias, madres FAMI y sustitutas a saber:
  - a) Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Cedaw, ratificada por Colombia mediante Ley 51 de 1981 y su Protocolo Facultativo,



- ratificado por Colombia mediante Ley 984 de 2005;
- b) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, Convención de Belén do Pará, ratificada por Colombia mediante Ley 248 de 1995;
  - c) Convenio 95 de la OIT, de 1952, revisado parcialmente en 1992 por el Convenio 173, ratificado por Colombia mediante la Ley 54 de 1992, relativo a la protección del salario;
  - d) Convenio 177 de la OIT, de 1996, sobre el trabajo a domicilio;
  - e) Convenio 100 de la OIT, de 1951, ratificado por la Ley 54 de 1962, relacionado con la igualdad de remuneración ante la fuerza de trabajo masculina y la fuerza de trabajo femenino por trabajo igual;
  - f) Convenio 156 de la OIT, de 1981, que establece consideraciones especiales para aquellos trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares;
  - g) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968;
  - h) Aplicación de las Recomendaciones proferidas por el Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en 1995, alusivas a la búsqueda de soluciones frente a la discriminación que ejerce el Estado colombiano con las Madres Comunitarias y Jardineras adscritas al ICBF y al DABS;
  - i) Aplicación de los resultados de la Primera Encuesta de Evaluación del Impacto que ha producido el Programa de Hogares Comunitarios, publicada en 1997 como culminación de un trabajo de investigación adelantado durante dos años en todo el país, con la que se demuestran las grandes carencias con las que prestan el Servicio de Bienestar Social las Madres Comunitarias y Jardineras del país.

#### 4.2. Fundamentos legales

##### Código Sustantivo del Trabajo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Discriminación indirecta en materia de retribución laboral por razón del género o sexo: Toda situación de trato diferenciado injustificado, expreso o tácito,

en materia de remuneración laboral que se derive de norma, política, criterio o práctica laboral por razones de género o sexo.

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

Para los fines del cumplimiento de esta disposición, el funcionario encargado por el Ministerio para realizar la vigilancia y control, una vez verifique la transgresión de las disposiciones aquí contenidas, podrá imponer las sanciones señaladas en el numeral 2 del artículo 486 y siguientes del Código Sustantivo del Trabajo.

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

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

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

1. A trabajo igual desempeñado en puesto, jornada y condiciones de eficiencia también iguales, debe corresponder salario igual, comprendiendo en este todos los elementos a que se refiere el artículo 127.
2. No pueden establecerse diferencias en el salario por razones de edad, género, sexo, nacionalidad, raza, religión, opinión política o actividades sindicales.
3. Todo trato diferenciado en materia salarial o de remuneración, se presumirá injustificado hasta tanto el empleador demuestre factores objetivos de diferenciación.

De otra parte, es muy importante resaltar que las siguientes normas, quedarán modificadas al ser aprobado el presente proyecto de ley, ya que cambiaría el régimen laboral de las madres comunitarias.

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

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

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

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

Durante ese año, todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente y devengarán

un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.

## 5. ARTICULADO

El proyecto de ley está compuesto por cuatro artículos, incluido el de la vigencia, distinguidos de la siguiente manera:

Artículo 1° - *Del vínculo contractual de las madres comunitarias y madres FAMI*.

Artículo 2° - *Proceso de vinculación de las madres comunitarias*. (con parágrafo único)

Artículo 3° - *Transición progresiva*. (con parágrafo único)

Artículo 4° - *Vigencia*.

## 6. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

Según lo indica la Ley 869 de 2003, todo proyecto de ley que ordene gasto, deberá hacerse explícito el impacto fiscal que genera y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

El artículo 7° de la norma citada señala que, 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.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la *Gaceta del Congreso*.

El presente proyecto de ley que se propone a los honorables congresista, no tiene otro efecto fiscal que el Presupuesto General de la Nación que anualmente el gobierno le asigna a la contratación laboral de las madres comunitarias, con la diferencia que, una vez se convierta en ley de la República este proyecto de ley, esta contratación no se realizará a través de terceros sino directamente por la entidad estatal designada para ese fin, que en este caso es el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

## 7. ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

La presente iniciativa legislativa no contraría lo establecido en la Ley 2003 de 2019, la cual modifica el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), que establece el -Régimen de Conflicto de Interés de los Congresistas-, de acuerdo con las siguientes y subreglas:

“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.

En este caso no existe un conflicto de interés dado que es una norma de carácter general que busca brindar estabilidad laboral y económica a un sector de la población como lo son las madres comunitarias, sin que esto implique un beneficio ni particular, ni actual ni directo.

**8. CONCLUSIÓN**

El análisis realizado nos permite concluir la necesidad de dar a las madres comunitarias estabilidad laboral y económica, ya que su rol es fundamental en el tejido social, por esto ponemos en consideración el presente proyecto de ley.

**9. TEXTO DEL PROYECTO DE LEY.  
PROYECTO DE LEY NO. - DE 2024  
CÁMARA**

*por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los programas de atención integral a la primera infancia del instituto colombiano de bienestar familiar (ICBF), como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia  
DECRETA:**

**Artículo 1°. Del vínculo contractual de las madres comunitarias y madres FAMI.** Las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), son servidoras públicas a cargo del Estado sin intermediación o tercerización alguna y su vínculo contractual se regirá mediante contrato de trabajo a término indefinido como cualquier trabajador oficial y su remuneración no podrá ser inferior a un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) o proporcional al tiempo de dedicación al programa, también tendrán derecho a las prestaciones sociales establecidas en la ley.

**Artículo 2°. Proceso de vinculación de las madres comunitarias.** El Gobierno nacional diseñará e implementará con la participación de las madres las madres comunitarias y/o sus organizaciones gremiales, el proceso y los mecanismos para materializar su vinculación laboral a cargo del Estado y formalizar sus derechos laborales y seguridad social, en el plazo de un año a partir de la vigencia de esta Ley.


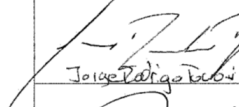
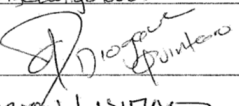

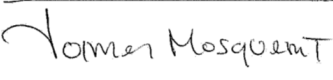

**Parágrafo.** Se designa al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como la entidad responsable de la vigilancia sobre el cabal cumplimiento de lo previamente dispuesto.

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

**Parágrafo.** Mientras avanza el proceso de vinculación laboral de las madres comunitarias decretado por esta ley, el gobierno nacional garantizará el desarrollo de los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), sin interrupciones.

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

Cordialmente,

 ORLANDO CASTILLO ADVINCULA Representante a la Cámara CITREP 9 - Pacífico Medio	Juan Pablo Salazar CITREP # 1
 Jorge Patiño Buitrago	KAREN MANRIQUE ATAUCA - CITREP
 Dionisio Quintana	Jhon Fredi V.
GERSON LISITAC MONTAÑO ARZOLA	Alvaro CITREP # 7
JUAN CARLOS VARELA BULIVAR.	 Rincón 6.
 Yomay Mosquera	 Luis Ramirez Pardo

El día 2 de Octubre del año 2024  
 Ha sido presentado en este Congreso el  
 Proyecto de Ley  Acto Legislativo  
 No. 370 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Orlando Castillo

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 372 DE 2024  
CÁMARA**

*por medio del cual se crea y emite la estampilla Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia.*



Bogotá, D. C,  
Doctor  
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA  
Secretario General  
Honorable Cámara de Representantes  
Bogotá, D. C

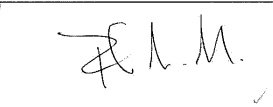
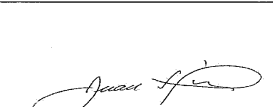
**Asunto: RADICACIÓN PROYECTO DE LEY**


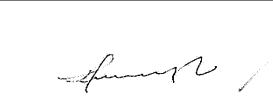
En nuestra condición de Congresistas de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, nos permitimos poner a consideración de la Honorable Cámara de Representantes el siguiente proyecto de ley, *por medio del cual se crea y emite la estampilla Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia.*

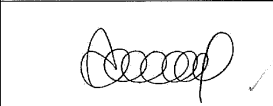

De los Honorables Congresistas,



  
**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba


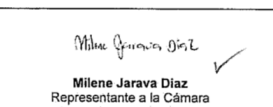
 <b>JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>Hugo Alfonso Archila Suárez</b> Representante a la Cámara Departamento de Casanare
---	--

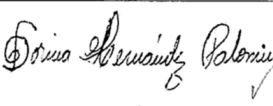
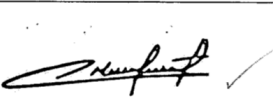
 <b>FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>JUAN LORETO GÓMEZ SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de La Guajira
---	---

 <b>KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 <b>DOLCEY ÓSCAR TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Departamento del Atlántico
--	--

 <b>ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
---	--

 <b>LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS</b> Representante a la Cámara CITREP 8 - Montes de María	 <b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara por Bolívar Partido Liberal
--	--

 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>Milene Jarava Díaz</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre
---	--

 <b>DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>ANDRES GUILLERMO MONTES CELEDÓN</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
---	---

**PROYECTO DE LEY \_ DE 2024**

*por medio del cual se crea y emite la estampilla Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La iniciativa busca crear la Estampilla denominada “Pro-Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia”, con el fin prevenir, atender y mitigar, de manera integral, las grandes afectaciones que viven los habitantes de esta subregión del país a causa de las inundaciones en época de invierno. El proyecto de ley, a través de sus 11 artículos, busca garantizar fondos para una mejor infraestructura que impida que las lluvias ocasionen estragos que sigan perjudicando esta rica y valiosa zona de nuestro país.

Precisamente, para el año 2021, se registró una ruptura del dique que contenía las aguas del río Cauca en el sector de Cara de Gato, ubicado en el municipio de San Jacinto del Cauca (Bolívar), uno de los once municipios que componen la subregión de La Mojana (seis en Sucre, tres en Bolívar, uno en Córdoba y otro en Antioquia), desde ahí en adelante, los campesinos y la comunidad han seguido sufriendo los estragos por las inundaciones. Es por eso que el Gobierno nacional, declaró la situación de Calamidad Pública a través del Decreto número 065 de fecha 24 de agosto de 2021. Para finales de ese mismo año, más de 150 mil personas habían resultado damnificadas por la emergencia, además de las múltiples afectaciones en viviendas, enseres, cultivos, vías y ganado. A inicios de marzo de 2022, una creciente súbita de 1,90 metros afectó las obras de mitigación que, según la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), estaban cercanas a ser culminadas.

Las pérdidas se siguieron extendiendo, durante esa temporada de lluvias, lo que produjo cuatro nuevos rompimientos de jarillones en la subregión de La Mojana, en los puntos: Cara de Gato, Bolívar; Los Arrastres, Sucre; Santillana, Antioquia; Caño Viloría, Sucre, inundando nuevamente a los 11 municipios de la subregión. Según un reporte de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), la situación del dique en temporada de lluvias ha ocasionado graves crisis humanitarias que han agudizado y exacerbado las necesidades y vulnerabilidades de las personas que habitan esta subregión. En el reporte de la OCHA, queda expuesto que “los niveles del agua para la emergencia de 2022 tuvieron un aumento aproximado de 40 cm respecto a la de 2021 alcanzando una altura entre los 1,5 metros y 3 metros, lo cual ha impactado a nuevas comunidades ubicadas en zonas más altas, que representan aproximadamente 10.000 personas más que la emergencia en 2021. Asimismo, estos niveles de agua producen rompimientos en la malla vial que, de acuerdo con las autoridades locales y sus comunidades, podría dejar incomunicados a

los municipios de Majagual, Guaranda, Achí, San Benito Abad y San Jacinto del Cauca”.

Ante esta situación, miles de familias se han visto afectadas por las pérdidas económicas que han ocasionado las inundaciones. Ganaderos han visto morir o han tenido que desplazar gran parte de sus reses, campesinos han perdido gran parte de sus cultivos, familias enteras han visto cómo sus enseres se llenan de agua y pierden su utilidad. También, ante la crisis, muchos trabajadores han perdido sus empleos, ya que no hay campos que cuidar, porque ante el desalojo de muchas fincas, su labor se reduce o simplemente se anula.

En esta zona de La Mojana donde convergen tres grandes ríos del país como lo son el Magdalena, Cauca y San Jorge, el problema a resolver está en la garantía de recursos a través de la “Estampilla Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia”, para evitar y mitigar los estragos a causa de las inundaciones, a través del recaudo del 0,5% todo contrato de obra que suscriban las entidades del orden nacional en los municipios que componen La Mojana los cuales deberán ser destinados para la solución de esta problemática. Esto a través de la ejecución de obras fluviales de control de inundaciones y erosión como; diques, tablestacados, espolones, diques fusibles, estructuras sumergidas y canales de evacuación, además de asegurar económicamente las labores de dragado en los caños para que no haya obstrucciones en el flujo del agua. Además, se garantizará a través de un fondo público en cada municipio, la ejecución de las obras según el aporte recibido de los contratos.

Para ratificar la idoneidad y conveniencia de esta estampilla, se estudiaron los informes realizados por los gobiernos locales y departamentales que componen esta subregión y se revisaron las cifras de los ciudadanos afectados por las inundaciones, y para el año 2022, según las diferentes oficinas de Gestión de Riesgo Departamentales, se registró un número inicial de 106.637 personas afectadas de en los 4 departamentos. Además, desde el 21 de abril de 2024, las comunidades de la subregión de La Mojana estuvieron enfrentando intensas lluvias que han alterado significativamente su vida cotidiana. La situación se vio afectada por las filtraciones de agua en la construcción del Jarillón Cara de Gato, que fue inicialmente cerrado en febrero del año 2024. Sin embargo, estas filtraciones provocaron un aumento en los niveles de agua en los caños y ciénagas de la región. Como consecuencia de las fuertes lluvias, el 6 de mayo de 2024, el Jarillón ‘Cara de Gato’ sufrió una nueva ruptura, lo que exacerbó aún más las condiciones de inundación; y posteriormente, el 8 de mayo, el Jarillón ‘Los Arrastres’ también se rompió, lo que intensificó aún más la crisis en la subregión.

San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda, Caimito	Sucre (6 municipios)	67.918 personas	31.645 personas
Magangué, Achí, San Jacinto del Cauca	Bolívar (3 municipios)	27.052 personas	2.939 personas
Ayapel	Córdoba (1 municipio)	7.751 personas	3.064 familias
Nechí	Antioquia (1 municipio)	3.916 personas	El municipio no tiene registro de damnificados.

**Tabla de afectados por inundaciones en la subregión de La Mojana según las oficinas de la UNGRD.**

Esta situación ha generado grandes afectaciones en los gremios productores de la Mojana, especialmente de los campesinos y ganaderos. Los primeros, en gran parte, han perdido sus cultivos de arroz, sandía, maíz, plátano y yuca, lo que supone la fuente de ingreso para muchas familias de la zona.

Por ejemplo, sólo para el caso del municipio de Ayapel, Córdoba, durante la última emergencia registrada en el año 2024, se vieron afectadas alrededor de 6.562 hectáreas de arroz, 764 hectáreas de maíz y 368 hectáreas en cultivos de pancoger.

Por su parte, la ganadería también se ha visto golpeada, ya que, según líderes gremiales de la zona, muchas reses mueren ahogadas, o por desnutrición y algunas deben ser vendidas a muy bajo costo a causa de la crisis para evitarles que se pierdan. Continuando con el caso específico de Ayapel, durante la última emergencia registrada en el año 2024, se reporta la afectación de por lo menos 800 bovinos.

Todas estas circunstancias han debilitado la actividad económica de la agricultura y la ganadería que permite el sostenimiento de muchos habitantes y el desarrollo social y cultural de los mojaneros a la vez que ha generado el aumento en el precio de los productos de la canasta básica familiar en los municipios afectados.

El desempleo ha sido una consecuencia adicional de esta situación, puesto que, ante el desalojo de muchas familias y las pérdidas económicas, muchos trabajadores en la zona ya no tienen funciones que desempeñar, no hay cómo pagarles por lo que han sido despedidos.

La crisis que agobia estas comunidades también ha tocado el ámbito social, ya que muchas familias se han visto en la necesidad de dejar la subregión y han migrado a ciudades o municipios capitales en búsqueda de mejores condiciones, lo que ha puesto en riesgo la composición social y el desarrollo de estos municipios.

Ante esta preocupante situación, la creación de esta estampilla resulta coherente y conveniente para mejorar las condiciones de vida de miles de familias que componen la Mojana y han sufrido los estragos de la ola invernal.

Es de tal importancia la problemática que hoy nos convoca alrededor de este proyecto de Ley,

que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, como entidad contratante, firmó el CONTRATO DE OBRA número 9677-PPAL001-1182-2023 por un valor cercano a los 130 mil millones de pesos, el cual tenía como objeto: *“REALIZAR LAS OBRAS DE EMERGENCIA PARA LA RECUPERACIÓN DE LA MARGEN IZQUIERDA DEL DIQUE DEL RÍO CAUCA EN EL SECTOR CONOCIDO COMO ROMPEDERO CAREGATO EN EL RÍO CAUCA, MUNICIPIO DE SAN JACINTO DEL CAUCA, DEPARTAMENTO DE BOLÍVAR, SECTOR DE LA MOJANA”*; no obstante lo anterior, a la fecha de radicación de este proyecto no se ha ejecutado el cierre definitivo del boquete Caregato y la comunidad y miles de familias mojaneras continúan gravemente afectadas.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en el artículo 150 al señalar las funciones del Congreso, en su numeral 12 destaca que una de ellas es: *“Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”* por lo que se desarrolla esta Estampilla.

Adicionalmente, en el artículo 8º constitucional se establece que es *“obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación”*, lo que debería cobijar esta subregión colombiana, donde las riquezas nacionales se han visto gravemente afectadas.

La Corte Constitucional, a través de la Sentencia C-205 de 1995 señaló como deber constitucional del Estado *la realización de obras de adecuación de tierras, drenaje y protección contra inundaciones, encaminado a garantizar la producción de alimentos.*

La Corte Constitucional, también, mediante la Sentencia T-881/02, determinó que el Derecho a la vida digna y dignidad humana en Colombia debe regirse por lo siguiente:

- *La dignidad humana debe ser entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características.*
- *La dignidad humana debe ser entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia.*
- *La dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral.*

Ante estas consideraciones, es justificable que los habitantes de La Mojana puedan vivir con dignidad por encima de las condiciones climáticas que azotan el territorio; a través de la ley, se pretende garantizar que los ciudadanos de la Mojana puedan tener una vida digna y no permanecer en la incertidumbre de lo que pueda pasar con sus viviendas, vías y las fuentes de sus ingresos.

Es por eso que, es deber del Estado fortalecer las estrategias en las zonas productoras de alimento y que se ejecuten las obras que garanticen un territorio

libre de inundaciones y fortalecido en la adecuación de los campos.

A partir de lo enunciado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, que modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992, estableciendo que todo autor de proyecto debe presentar en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, se considera que frente al presente proyecto no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

**4.2 Impacto fiscal**



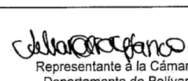
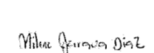
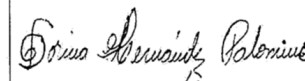
Este proyecto no genera ningún impacto fiscal que suponga una modificación específica o puntual en el marco presupuestal, por lo que no exige un gasto adicional del Estado, ni cambios en las rentas nacionales del Presupuesto General de la Nación, ya que los recursos provendrán de los mismos contratos que se celebren en los territorios, y serán administrados por fondos propios de los departamentos.

Ante las mencionadas consideraciones, presento el proyecto de Ley      *POR MEDIO DEL CUAL SE CREA Y EMITE LA ESTAMPILLA PRO MOJANA EN LOS DEPARTAMENTOS DE CÓRDOBA, SUCRE, BOLÍVAR y ANTIOQUIA*, la cual es una contribución parafiscal con destinación específica para prevenir, atender y mitigar las grandes afectaciones en los municipios de la región a causa de las emergencias por lluvias.

De los honorables Congresistas,

**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

 <b>JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>Hugo Alfonso Archila Suárez</b> Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 <b>JUAN LORETO GÓMEZ SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de la Guajira	 <b>KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 <b>DOLCEY ÓSCAR TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Departamento del Atlántico	 <b>FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 <b>ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

 <b>LUIS RAMIRO RICARDO BUEVAS</b> Representante a la Cámara CITREP 8 - Montes de María	 <b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara por Bolívar Partido Liberal
 <b>Milene Jarava Díaz</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>Milene Jarava Díaz</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 <b>DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	

PROYECTO DE LEY \_\_\_ DE 2024

por medio del cual se crea y emite la estampilla pro mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**ARTÍCULO 1°. Objeto.** Créase y emítase la Estampilla Pro-Mojana, con un término de recaudo de 10 años o hasta que se surta la consecución de 1 billón de pesos, recaudando el 0,5% de los contratos de obra que se celebren en los municipios que hacen parte de esta subregión del país, con recursos del Sistema General de Regalías y/o recursos públicos de las entidades territoriales, municipios-departamentos que componen La Mojana.

**ARTÍCULO 2°. Naturaleza Jurídica.** La estampilla “Pro-Mojana” es una contribución parafiscal con destinación específica para prevenir, atender y mitigar las grandes afectaciones ocasionadas por las inundaciones y otros efectos climáticos en los municipios que hacen parte de la subregión de la Mojana.

**ARTÍCULO 3°. Distribución de los Recursos.** La distribución de los recursos recaudados por la presente estampilla se realizará de la siguiente manera: el 50% de los recursos recaudados por concepto de la estampilla, se transferirá en partes iguales a los municipios de La Mojana que hagan parte del departamento donde se desarrollará el contrato de obra, estos son; San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda, Caimito (Sucre); Magangué, Achí, San Francisco del Cauca (Bolívar); Ayapel (Córdoba); Nechí (Antioquia). El 50% restante, será administrado por el respectivo departamento que hace parte de la subregión de ‘La Mojana’, con la única finalidad de financiar proyectos de inversión que tengan prevenir, atender y mitigar las grandes afectaciones ocasionadas por las inundaciones y otros efectos climáticos en los municipios que hacen parte de la subregión de La Mojana.

**Parágrafo.** En caso de no cumplirse la condición de recaudo de 1 billón de pesos, y con el fin de mantener la continuidad del recaudo y la ejecución

de obras que con esta estampilla se garantizan, y a falta de legislación que lo modifique, se prorrogará la vigencia del recaudo del que trata el artículo 1° de la presente ley, por un plazo adicional de 5 años, o hasta tanto se logre el recaudo, con un tributo del 0,5% de los contratos que se ejecuten al tenor de lo dispuesto en el artículo 1° de la presente ley.

**ARTÍCULO 4°. Destinación de los Recursos.**

Los recursos que se recauden mediante la estampilla, se destinarán exclusivamente al fomento de la adecuación, modernización y fortalecimiento de la infraestructura necesaria para prevenir, mitigar y atender el impacto de las inundaciones en la zona u otros desastres naturales.

**Parágrafo.** De conformidad con el artículo 47 de la Ley 863 de 2003, los ingresos que perciban las entidades territoriales por concepto de estampillas autorizadas por la ley, serán objeto de una retención equivalente al veinte por ciento (20%) con destino a los fondos de pensiones de la entidad destinataria de dichos recaudos. En caso de no existir pasivo pensional en dicha entidad, el porcentaje se destinará al pasivo pensional del respectivo municipio o departamento.

**ARTÍCULO 5°. Hecho Generador.** Está constituido por todo contrato de obra que se celebre en los municipios que hacen parte de la subregión La Mojana, con recursos del sistema general de regalías y/o recursos públicos, y con las entidades definidas por el parágrafo primero del artículo 2° de la Ley 80 de 1993, en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia, específicamente en los municipios de San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda, Caimito (Sucre); Magangué, Achí, San Jacinto del Cauca (Bolívar); Ayapel (Córdoba); Nechí (Antioquia), en donde se ejecute la obra, sus adiciones en dinero y en cualquiera que sea la modalidad de pago del precio del contrato.

El hecho generador se extiende a los contratos conexos al de obra, esto es: diseño, operación, mantenimiento o interventoría y demás definidos en la Ley 80 de 1993, artículo 32 numeral 2, o la que la modifique o sustituya.

**ARTÍCULO 6°. Sujeto Pasivo.** El tributo estará a cargo de la persona natural, jurídica, consorcio o unión temporal que funja como contratista en los negocios jurídicos a que se refiere el artículo anterior.

**ARTÍCULO 7°. Sujeto Activo.** El sujeto activo de la estampilla Pro Mojana en la relación jurídico-tributaria creada por esta ley, serán las Secretarías de Hacienda departamentales de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia, y las Secretarías de Hacienda municipales de San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda, Caimito (Sucre); Magangué, Achí, San Jacinto del Cauca (Bolívar); Ayapel (Córdoba); Nechí (Antioquia).

**PARÁGRAFO.** En los casos donde el contrato de obra que genere la causación de la Estampilla impacte a más de un departamento, el recaudo de ésta lo realizará la Secretaría de Hacienda

del departamento donde se causen las demás obligaciones tributarias del respectivo contrato.

**ARTÍCULO 8°. Información al Gobierno nacional.** Las ordenanzas expedidas por los gobiernos departamentales de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia referentes al desarrollo de la presente Ley serán llevadas al Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en coordinación con las secretarías de Hacienda.

**ARTÍCULO 9°. Control.** Las Contralorías Departamentales y municipales serán las encargadas de fiscalizar la inversión y cualquier tipo de traslado o gestión de los recursos provenientes de la presente ley y su ejecución.

**ARTÍCULO 10. Rendición de Informe.** Los Gobernadores de los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia, deberán rendir un informe anual a la Asamblea Departamental correspondiente, y los alcaldes de los municipios de San Marcos, Sucre, San Benito Abad, Majagual, Guaranda, Caimito (Sucre); Magangué, Achí, San Jacinto del Cauca (Bolívar); Ayapel (Córdoba); Nechí (Antioquia), deberán rendir un informe al concejo municipal correspondiente, donde se detalle la ejecución del recurso recibido por concepto de la Estampilla aquí autorizada.



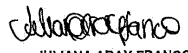


**PARÁGRAFO.** La Contraloría General de la República deberá rendir un informe anual a las Comisiones Terceras Constitucionales del Congreso de la República, sobre la fiscalización adelantada de los recursos de los que trata la presente ley.

**ARTÍCULO 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congressistas,

**ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS**  
Representante a la Cámara  
Departamento de Córdoba

 <b>JHON JAIRO BERRIO LÓPEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia	 <b>Hugo Alfonso Archila Suárez</b> Representante a la Cámara Departamento de Casanare
 <b>JUAN LORETO GÓMEZ SOTO</b> Representante a la Cámara Departamento de La Guajira	 <b>DOLCEY ÓSCAR TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Partido Liberal Departamento del Atlántico
 <b>ANGELA MARIA VERGARA GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>FERNANDO DAVID NIÑO MENDOZA</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar
 <b>KARYME ADRANA COTES MARTÍNEZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre	 <b>DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Antioquia

 <b>LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS</b> Representante a la Cámara CITREP 8 - Montes de María	 <b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara por Bolívar Partido Liberal
 <b>JULIANA ARAY FRANCO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	 <b>Milene Jarava Díaz</b> Representante a la Cámara Departamento de Sucre
 <b>DORINA HERNÁNDEZ PALOMINO</b> Representante a la Cámara Departamento de Bolívar	

SECRETARÍA GENERAL

El día 7 de Octubre del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley  Acto Legislativo

No. 372 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: H.A. Andrés Calle Aguas

SECRETARIO GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 1828 - Miércoles, 30 de octubre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO **Págs.**

Proyecto de Acto Legislativo Número 369 de 2024 Cámara, por medio del cual se modifica el artículo 286 y el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia y se incluyen las comunidades negras, raizales, afrocolombianas, y palenqueras, en la organización territorial del Estado..... 1

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 356 de 2024 Cámara, por medio de la cual se establece la enseñanza obligatoria sobre la protección legal y constitucional a la mujer..... 7

Proyectos de ley número 370 de 2024 Cámara, por medio de la cual se declara a las madres comunitarias que prestan sus servicios en los Programas de Atención Integral a la Primera Infancia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como servidoras públicas, se reconocen sus derechos laborales y se dictan otras disposiciones..... 12

Proyecto de ley número 372 de 2024 cámara, por medio del cual se crea y emite la estampilla Pro Mojana en los departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar y Antioquia..... 20