



República de Colombia
Corte Suprema de Justicia

Sala de Casación Laboral
Sala de Descongestión N.º 3

JORGE PRADA SÁNCHEZ
Magistrado ponente

SL1184-2025

Radicación n.º 76001-31-05-018-2019-00331-01

Acta 15

Bogotá, D. C., siete (7) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

La Sala decide el recurso de casación interpuesto por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR ICBF**, contra la sentencia proferida el 23 de agosto de 2024 por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, en el proceso que **ROSALBA GALLEGO DE HERNÁNDEZ** instauró contra la recurrente, al que fueron vinculadas la **COOPERATIVA DE MADRES COMUNITARIAS DEL VALLE, COOMACOVALLE**, la **ASOCIACIÓN DE HOGARES DE BIENESTAR FAMILIAR ALFONSO BONILLA DE ARAGÓN No. 3**, y el **MINISTERIO DEL TRABAJO**.

I. ANTECEDENTES

Rosalba Gallego de Hernández solicitó declarar la existencia de un contrato de trabajo con el ICBF, ejecutado desde el 4 de agosto de 1991 hasta la presentación de la demanda. Pidió el pago del auxilio de cesantía y sus

intereses, la compensación por vacaciones y la prima de servicio causadas desde dicha fecha hasta el 31 de diciembre de 2015. Además, reclamó el pago de la pensión sanción o los aportes con destino al sistema de seguridad social en pensiones por todo el tiempo laborado. En cualquier hipótesis, con las costas del proceso.

Recordó que el gobierno nacional planeó la creación del programa de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar mediante documento CONPES de 1986. Que ello se concretó con la Ley 89 de 1988, que definió que los hogares funcionarían en la casa de la madre comunitaria. Acotó que, ante la precariedad de la vinculación, en sentencia CC T628-2012 se ordenó al ICBF celebrar contrato laboral con todas las madres comunitarias, lo que se dio a partir del 1 de febrero de 2014. Sin embargo, no hubo reconocimiento de derechos por los años anteriores.

Sostuvo que siempre se ha desempeñado como madre comunitaria al servicio del ICBF, en la atención y cuidado de los niños de 0 a 7 años, sometida a horario y sin descanso.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar repudió las pretensiones y propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de contrato laboral entre la demandante y el ICBF, imposibilidad jurídica del establecimiento público del orden nacional ICBF para celebrar contratos de trabajo, inexistencia o falta de causa para demandar, cobro de lo no debido, inexistencia de solidaridad prestacional, prescripción y buena fe.

Admitió los extremos temporales en que la actora fungió como madre comunitaria y el suministro de insumos para el funcionamiento del hogar. En su defensa, expuso que la accionante prestó un servicio comunitario regido por normas especiales que descartan la existencia de un contrato de trabajo. Adujo que la dotación, el cronograma de actividades y la labor de supervisión tenían por objeto garantizar el buen funcionamiento del programa de cuidado de los menores.

Llamada a integrar la litis, la Cooperativa Multiactiva de Madres Comunitarias del Valle del Cauca, Coomacovalle, se opuso al éxito de la demanda y propuso las excepciones de prescripción, falta de legitimación en la causa, petición de lo no debido y cosa juzgada. Recalcó que no hay contrato de trabajo entre el ICBF y las madres comunitarias, ni con la cooperativa.

También convocado al proceso, el Ministerio del Trabajo se opuso a las pretensiones y formuló las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, inexistencia de la obligación sobre contrato realidad respecto del Ministerio del Trabajo, inexistencia de la obligación respecto al pago de aportes por parte del fondo de solidaridad pensional y prescripción. Adujo que no tiene responsabilidad de cara a la vinculación de las madres comunitarias y que no le consta el tipo de nexo de la actora con el ICBF.

El *curador Ad litem* designado para representar a La Asociación de Hogares de Bienestar Alfonso Bonilla de

Aragón Sector 3, propuso la excepción de prescripción y dijo atenerse a lo probado en el proceso.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El 20 de marzo de 2024, el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali absolvió a las llamadas a juicio y gravó a la demandante con las costas del proceso.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

En grado jurisdiccional de consulta en favor de la actora, el Tribunal revocó la sentencia de primer grado y en su lugar, resolvió:

- a) Declarar probada parcialmente la excepción de prescripción respecto a las prestaciones sociales causadas antes del 03 de agosto de 2013, salvo las vacaciones, cuya prescripción afecta las causadas antes del 03 de agosto de 2012 y no probada respecto a las cesantías y pago de aportes.
- b) Declarar que la señora ROSALBA GALLEGO DE HERNANDEZ ha estado vinculada mediante contrato de trabajo con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como Madre comunitaria desde el 04 de agosto de 1991.
- c) Condenar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a pagar a la señora Rosalba Gallego de Hernández las siguientes sumas:
 - Primas de servicios y vacaciones: \$2.710.909.50
 - Intereses a las cesantías: \$221.982
- d) Condenar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a pagar las anteriores sumas debidamente indexadas al momento de su pago.
- e) Ordenar al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar a consignar en el fondo de cesantías al que se encuentre vinculada la señora Rosalba Gallego de Hernández, la suma de \$8.333.708. Por concepto de cesantías causadas del 01 de agosto de 1991 al

31 de diciembre de 2015.

SEGUNDO: COSTAS a cargo del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, y a favor de la demandante. Fijese como agencias en derecho en esta instancia, en el equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En lo que interesa al recurso extraordinario, coligió que, de acuerdo con las certificaciones obrantes en el expediente, quedó acreditado que la demandante prestó servicios como madre comunitaria. Por consiguiente, en desarrollo del artículo 24 del Código Sustantivo del Trabajo, se debía presumir la existencia de una relación laboral con el ICBF.

Estimó que, conforme la normativa y jurisprudencia aplicable, solo hasta el Decreto 289 de 2014 se previó la existencia de un contrato laboral para las madres comunitarias. Sin embargo, consideró que debía dar prevalencia a los servicios prestados, como quiera que, *«en el curso de la historia, a la madre comunitaria se le ha menoscabado su labor, al desconocérsele derechos laborales»*. Señaló que compartía plenamente el salvamento de voto a la sentencia CC SU-273-2019, porque:

[...] históricamente a la mujer madre comunitaria se le ha discriminado su trabajo al servicio de niños de escasos recursos, no se ha calificado como un contrato laboral, sino como un gesto de solidaridad de esa madre comunitaria a quien la normatividad jurídica le da un trato insolidario, calificando la vinculación con denominaciones diferentes al contrato laboral, omitiendo el propio artículo 53 de la Constitución Política, esto es, la primacía de la realidad, siempre interponiendo justificaciones, como las que se han visto en el recuento normativo tratando esa relación como civil, luego cuando se quiso declarar el contrato de trabajo directamente con el ICBF, el gobierno se escuda en la modificación de la estructura del Estado y en el principio de sostenibilidad del sistema, omitiendo el derecho fundamental a

la seguridad social de quienes por décadas han dedicado el servicio a favor de la niñez desamparada.

Anunció, entonces, que se apartaría de lo criterios jurisprudenciales que han negado la existencia de contratos de trabajo entre las madres comunitarias y el ICBF, para periodos anteriores a 2014 y, en su lugar, declararía que *«sí existió una relación laboral entre la demandante y el ICBF, que se quiere utilizar las asociaciones como intermediarias, (...) porque el servicio prestado por la actora, cumple el objetivo social de esa entidad»*. Reflexionó:

Cabe preguntarse ahora, porqué sólo para el año 2012 a través de la Ley 1607 se reconoce el contrato laboral, cuando la actora desde 1991 a 2015 siempre cumplió la misma tarea. Por lo tanto, en aplicación del principio de la realidad sobre las formas, conlleva a declararse el contrato realidad, calificando como el verdadero empleador al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la asociación y cooperativa convocadas al proceso han tenido la calidad de simple intermediarias. Si bien el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es una entidad Estatal, donde por regla general sus dependientes son empleados públicos, pero como quiera que la Ley 1607 de 2012 ha determinado que la vinculación de las madres comunitarias es por contrato laboral, y así se declarará en esta providencia (...).

Conforme lo anterior, revocó la sentencia de primer grado, anticipó la declaratoria del vínculo y se ocupó de las pretensiones derivadas de la declaratoria de contrato de trabajo.

IV. RECURSO DE CASACIÓN

Interpuesto por el ICBF, fue concedido por el Tribunal y admitido por la Corte. Se procede a resolver.

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Mediante 2 cargos, que fueron objeto de réplica, pretende que la Corte case la sentencia recurrida, para que, en sede de instancia, confirme íntegramente la absolutoria de primer grado.

VI. CARGO PRIMERO

Denuncia violación directa, por aplicación indebida, de los artículos 21, numeral 9, de la ley 7 de 1979; 127 del Decreto 2388 de 1979; de la «*Ley 89 de 1988*»; 4 del Decreto 1340 de 1995; 5, literal C, del Acuerdo 21 de 1996; 16 del Decreto 1137 de 1999; y 2 y 3 del Decreto 289 de 2014

Recrimina al Tribunal por declarar, sin sustento legal ni jurisprudencial, que la actora ha estado vinculada mediante contrato de trabajo con el ICBF, como madre comunitaria desde el 04 de agosto de 1991. Sostiene que esa conclusión desconoce la normativa que regula la materia, así como la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional y de la Corte Suprema de Justicia.

Deplora que el Tribunal no hiciera una interpretación sistemática de las normas denunciadas, que lo habría llevado a entender que el contrato de aporte que celebra el ICBF ostenta una naturaleza especial y se encuentra sujeto a las normas de derecho público. Por ello, no le son aplicables las disposiciones del derecho individual del trabajo y, en

consecuencia, no se predica el conflicto normativo percibido por el juez colegiado; menos, la declaratoria de un contrato de trabajo con la demandante.

Asegura que ese ha sido el criterio de esta Corte, así como el vertido en la sentencia CC SU 273-2019, en la que se descartó la aplicación del principio de primacía de la realidad sobre las formas a la relación de las madres comunitarias con el programa del ICBF, *«toda vez que, en cumplimiento de dicha actividad de carácter voluntario, solidario y de atención a la infancia de su comunidad, no se presentan los elementos para configurar un contrato realidad»*. Reproduce apartes de la sentencia CSJ SL1757-2023, en el mismo sentido:

Pese a tener clara la postura pacífica y unificada tanto de la Corte Constitucional, como de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, y la normativa que regula la vinculación de las madres comunitarias, decide apartarse sin fundamento jurídico alguno de dicha postura y tomar como sustento de su decisión el salvamento de voto de la sentencia SU 273 de 2019 (...).

(...)

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Cali, manifiesta que a su criterio la normatividad que regula la vinculación de las madres comunitarias es discriminatoria, dando aplicación al art. 53 Constitucional para declarar la existencia de una relación laboral, desconociendo de esta forma la normatividad que regula la creación, conformación y funcionamiento de los Hogares Comunitarios de Bienestar y de los contratos de aporte que suscribe el ICBF de conformidad con el art 127 del Decreto 2388 de 1979, igualmente desconoce la normativa contenida en el art. 4 del Decreto 1340 de 1995 y en el art. 16 inc. 2 del Decreto 1137 de 1999 que expresamente indican que no implica o existe una relación laboral con las asociaciones u organizaciones que participen en el mismo, ni con las autoridades públicas que en él participen. Desconoce igualmente el Tribunal, la jurisprudencia

de la Corte Constitucional y de la Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, quienes de forma pacífica han concluido que entre el ICBF y las madres comunitarias no existe relación laboral, conclusión a la que han llegado las altas Cortes después de analizar la normatividad que regula la creación de los Hogares Comunitarios, los contratos de aporte, decisión que sin motivación alguna es desconocida por el Juzgador de Segunda Instancia lo cual afecta el principio de seguridad jurídica tal y como lo ha indicado la Sala de Casación Laboral en sentencias SL 1940 de 2023 y SL 2038 de 2023.

VII. RÉPLICA

El Ministerio del Trabajo insiste en la ausencia de legitimación en la causa por pasiva, de suerte que cualquier resultado del recurso extraordinario no lo puede comprometer.

VIII. CONSIDERACIONES

Del contraste entre la sentencia confutada y la acusación, se infiere que la Sala debe ocuparse de verificar si el Tribunal se equivocó por haber colegido la existencia de un contrato de trabajo entre la demandante y el ICBF, desde el 4 de agosto de 1991.

Para resolver, basta acotar que esta controversia ya ha sido suficientemente zanjada por esta Corporación. En sentencia CSJ SL5090-2020, proferida en un proceso seguido contra la misma entidad acá accionada, se explicó:

En torno a este punto, por elemental que parezca, la Sala considera preciso recordar que nuestro ordenamiento jurídico está cimentado en el reconocimiento y la protección del trabajo realizado por las personas subordinadas en beneficio de otras,

independientemente de la fórmula o modalidad contractual que se utilice por las partes o de las maniobras tendientes a desconocer sus especiales garantías, como lo afirma la censura y no lo desconoció el Tribunal, en cumplimiento de normas como el artículo 53 de la Constitución Política, el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo y 3 del Decreto 2127 de 1945, entre otras.

Sin embargo, en nuestro contexto no existe un marco unificado de regulación de las relaciones de trabajo, sino una particular clasificación de los trabajadores, con sistemas normativos propios, especiales y diferentes, en función de la naturaleza jurídica de su vínculo y de la persona jurídica a la que prestan sus servicios, por ejemplo. En ese sentido, por regla general, la ley reconoce a los *trabajadores particulares*, que prestan sus servicios a personas de naturaleza privada y que se encuentran regidos en su parte individual por el Código Sustantivo del Trabajo; a los *trabajadores oficiales*, vinculados a través de contratos de trabajo con entidades de naturaleza pública y regidos por normas especiales como la Ley 6 de 1945 y el Decreto 2127 de 1945, entre muchas otras; y a los *empleados públicos*, ligados a la administración pública a través de una relación legal y reglamentaria.

En todos los casos se trata de relaciones de trabajo subordinado, pero que tienen diferencias sustanciales de regulación y de juzgamiento, en el interior de nuestro ordenamiento jurídico, pues, por ejemplo, en lo que tiene que ver con la jurisdicción ordinaria laboral, solo le es posible conocer de los conflictos derivados de un *contrato de trabajo*, es decir, de las relaciones propias de los *trabajadores particulares* y de los *trabajadores oficiales*, mientras que a la jurisdicción de lo contencioso administrativo le es atribuido el conocimiento de los conflictos correspondientes a los *empleados públicos*.

De allí que, como lo resaltó el Tribunal, ante reivindicaciones atinentes a la existencia de un contrato de trabajo, en la realidad, con una entidad del Estado como el ICBF, el juez del trabajo se vea en la obligación, fundamental e ineludible, de determinar si el vínculo jurídico corresponde al propio de un trabajador oficial, pues, de lo contrario, carecerá de la competencia necesaria para emitir cualquier determinación, por justa que se presente, salvo la que se refiere exclusivamente al examen de la existencia del contrato de trabajo.

En ese sentido, no es cierto que cualquier relación de trabajo deba ser conocida y protegida por el juez del trabajo, como lo aduce de manera genérica y anodina la censura, pues siempre es preciso determinar qué tipo de vínculo jurídico puede atribuirse al respectivo servidor, dependiendo de la naturaleza de la entidad obligada – factor orgánico - y de la cualidad de las labores prestadas – factor funcional -.

Ahora bien, como en este caso la demandante pretendió el reconocimiento de una relación laboral con un establecimiento público, además de que sus labores no estaban ligadas a la construcción y sostenimiento de una obra pública, cuestiones que no son rebatidas en ninguno de los cargos, no se daban las condiciones necesarias para reconocer la existencia del contrato de trabajo, propio de los trabajadores oficiales, que activaba el conocimiento de la jurisdicción ordinaria.

[...].

El precedente transliterado deja sin piso, entonces, las reflexiones del Tribunal, encaminadas a connotar de la condición de contrato de trabajo una relación de otra naturaleza. Como se infiere de la sentencia aludida, la índole de la relación entre la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, por el periodo en discusión, lejos está de corresponder a un asunto puramente formal.

Esta Sala de la Corte no desconoce la importancia del trabajo humano y los efectos que está llamado a producir en el patrimonio y la seguridad social de las personas. Sin embargo, el marco jurídico vigente no permite aceptar la propuesta de la impugnante, si se tiene en cuenta que según Acuerdo 005 de 1991, expedido por el ICBF, las madres comunitarias debían cotizar a seguridad social; allí también se preceptuó que serían responsables directas de su vinculación y permanencia en dicho sistema.

El artículo 5 literal c) del Acuerdo 21 de 1996, preceptúa:

Los Hogares Comunitarios de Bienestar funcionarán bajo el cuidado de una madre comunitaria si es Hogar Comunitario Familiar o varias madres comunitarias si es Hogar Comunitario Múltiple o Empresarial, escogidas por la Asociación de Padres de

Familia o la organización comunitaria quienes deben tener el siguiente perfil. hombre o mujer con actitud y aptitud para el trabajo con los niños; mayor de edad y menor de 55 años, de reconocido comportamiento social y moral, con mínimo cuatro años de educación básica primaria, posea vivienda adecuada o tenga disposición para atender a los niños en espacio comunitario, acepte su vinculación al programa como un trabajo solidario y voluntario, esté dispuesto a capacitarse para dar una mejor atención a los beneficiarios, tenga buena salud y cuente con el tiempo necesario para dedicarse a la atención de los niños (subrayas de la Sala).

El artículo 4 del Decreto 1340 de 1995, dispuso en su momento:

La vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de "Hogares de Bienestar", mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen.

En el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, se ordenó la formalización laboral entre las madres comunitarias y las asociaciones de padres. Ese propósito se materializó en 2013, mediante la entrega de una suma de dinero en forma de beca, así como a través de la vinculación de aquellas bajo distintas modalidades contractuales, sin que ello implicara dotarlas de la calidad de servidoras públicas. A partir de 2014, se dispuso formalizar la relación a través de un contrato de trabajo de carácter particular, que se concretó con la expedición del Decreto 289 de 2014. Esta última normativa reglamentó de manera definitiva el mecanismo de vinculación de las madres comunitarias con las entidades operadoras del programa de hogares comunitarios de

bienestar, preservando los beneficios, derechos y garantías previstos en el Código Sustantivo del Trabajo.

El Decreto 1072 de 2015, Sector Trabajo, Sección 5, que trata sobre la «*VINCULACIÓN LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS CON LAS ENTIDADES ADMINISTRADORAS DEL PROGRAMA DE HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR*», reiteró que eso se haría mediante contrato de trabajo de carácter particular suscrito con las entidades administradoras del programa, como único empleador, sin responsabilidad solidaria del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Las entidades administradoras del programa se encargarían, entonces, de satisfacer las acreencias laborales, de conformidad con el Decreto 2923 de 1994.

Así las cosas, conforme al referido compendio normativo, no le era posible al Tribunal declarar la existencia de una relación laboral entre la accionante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en la medida en que en la ejecución de las labores no se dio una relación de continua subordinación y dependencia, sino que se trató de una *contribución voluntaria y solidaria* con los menores de su comunidad.

De lo que viene de decirse, el cargo prospera y se casará la sentencia de segunda instancia, en cuanto revocó la de primer grado y, en su lugar, declaró la existencia de un contrato de trabajo entre la demandante y el ICBF, e impuso las condenas solicitadas. En consecuencia, innecesario se torna la resolución del segundo cargo, que

persigue el mismo objetivo por vía de reiterar argumentos similares, así como de exponer errores en la valoración probatoria que habrían conducido a colegir la existencia de la relación laboral con el ICBF, que quedó totalmente desvirtuada.

Sin costas.

IX. SENTENCIA DE INSTANCIA

Basta lo expuesto en sede extraordinaria para confirmar, en sede del grado jurisdiccional de consulta, la decisión absolutoria de primer grado. El *a quo* acertó al negar la existencia de una relación laboral de carácter particular entre la actora y el ICBF, en la medida en que esa hipótesis no encuentra un correlato en la normativa que gobierna la vinculación de los servidores de esa entidad, ni en la expedida a partir de 2012 para la contratación y remuneración de las madres comunitarias con los operadores del programa de hogares comunitarios de bienestar.

Sin costas en la alzada.

X. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley, **CASA** la sentencia dictada el 23 de agosto de 2024, por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali,

dentro del proceso seguido por **ROSALBA GALLEGO DE HERNÁNDEZ** contra el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, ICBF**, la **COOPERATIVA DE MADRES COMUNITARIAS DEL VALLE, COMACOVALLE**, la **ASOCIACIÓN DE HOGARES DE BIENESTAR FAMILIAR ALFONSO BONILLA DE ARAGÓN No. 3**, y el **MINISTERIO DEL TRABAJO**, en cuanto revocó la sentencia absolutoria de primer grado y, en su lugar, condenó.

En sede de instancia, confirma la sentencia dictada el 20 de marzo de 2024 por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali.

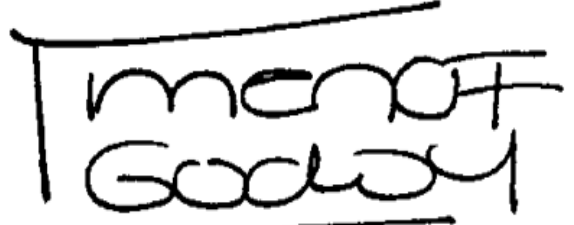
Sin costas.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase y devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Firmado electrónicamente por:



DONALD JOSÉ DIX PONNEFZ



JIMENA-ISABEL GODOY FAJARDO



JORGE PRADA SÁNCHEZ

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en artículo 103 del Código General del Proceso y el artículo 7 de la ley 527 de 1999

Código de verificación: 42C788D7B108EF43723349F7B55C9A8BEB6271ED4A8E0D28D493CD19109AF4BD

Documento generado en 2025-05-09