ANA MARÍA MUÑOZ SEGURA

Magistrada ponente

SL921-2025

Radicación n.° 44650-31-05-001-2015-00219-01

Acta 10

Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil veinticinco (2025).

La Sala decide el recurso de casación interpuesto por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**, frente a la sentencia proferida el 26 de octubre de 2023 por la Sala de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, en el proceso que iniciaron **ESTHER CECILIA GUERRA BARROS** y **MARÍA CLAUDIA DORIA CUJIA**, en contra de **LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE, EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ** y la recurrente.

I. ANTECEDENTES

Esther Cecilia Guerra Barros demandó a Eduvilia

María Fuentes Bermúdez y solidariamente a La Nación - Ministerio de Educación Nacional (en adelante Ministerio de Educación), al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo - Fonade (en adelante Fonade) y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF), para que se declarara la existencia de un contrato de trabajo con la primera desde el 9 de mayo hasta el 30 de septiembre de 2012, así como la ineficacia de su terminación.

En consecuencia, solicitó el pago de las prestaciones sociales, las vacaciones, los salarios adeudados, más los que se causaran durante el tiempo que estuviera sin trabajo y las costas. Subsidiariamente, la indemnización moratoria del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo.

Como fundamento de sus pretensiones, contó que el Fonade, el Ministerio de Educación y el ICBF, celebraron el convenio interadministrativo n.° 211034, el cual, tuvo como objetivo cumplir con el Programa de Atención Integral de la Primera Infancia (en adelante PAIPI). Además, relacionó las obligaciones que contrajeron las entidades para su desarrollo.

Especificó que, en el marco de la ejecución del referido programa, el Fonade celebró con Eduvilia María Fuentes Bermúdez, propietaria del Colegio Gabriela Mistral, el 28 de marzo de 2012 el contrato n.° 2121047, para garantizar el cuidado, la salud, nutrición y educación inicial de niños y niñas menores de cinco años, vinculados al PAIPI.

Informó que la señora Fuentes Bermúdez, la vinculó laboralmente a partir del 9 de mayo de 2012, a través de un contrato verbal, para desempeñarse como docente en el municipio de Villanueva (Guajira).

Detalló que ejecutó sus funciones en un horario de 7:30 a.m. a 5 p.m. de lunes a viernes, devengando $1.100.000 y que la relación contractual finalizó sin justa causa el 30 de septiembre de 2012. Del mismo modo, dijo que la empleadora no le pagó las prestaciones sociales, los aportes a la seguridad social ni los salarios de agosto y septiembre de ese año.

Indicó que agotó la vía gubernativa ante el Ministerio de Educación, el Fonade y el ICBF y discriminó las funciones y obligaciones de cada una de esas entidades.

El ICBF se opuso a las pretensiones, y frente a los hechos aceptó la celebración del convenio, las competencias de las entidades y el contrato celebrado entre la señora Fuentes Bermúdez y el Fonade.

Dijo que desconocía la relación entre la demandante y Eduvilia María Fuentes Bermúdez, por lo que no era responsable solidaria de las acreencias reclamadas.

Como excepciones, formuló las de falta de legitimación en la causa; principio del debido proceso y presunción de buena fe; ausencia de relación laboral, legal o reglamentaria entre las partes; imposibilidad jurídica del ICBF para celebrar contratos de trabajo; ausencia de solidaridad patronal; cobro de lo no debido; inexistencia «*[…] de*

elementos del contrato de trabajo» y de la obligación y prescripción.

El Ministerio de Educación, también se opuso a las pretensiones y aceptó la existencia del convenio interadministrativo, los compromisos adquiridos para su desarrollo y el agotamiento de la vía gubernativa.

Manifestó que no intervino en la contratación que operó entre la demandante y la propietaria del colegio; así como que no se acreditaron las exigencias del artículo 34 del estatuto del trabajo para concluirse que era solidariamente responsable.

Planteó como excepciones, las de falta de jurisdicción y de legitimación en la causa; *«[…] no comprender la demanda todos los litis consortes necesarios»* y *«[…] sobre la solidaridad»*; cobro de lo no debido; inexistencia del contrato laboral; falta de causa para demandar; buena fe y prescripción.

El Fonade se opuso a las pretensiones y, frente a los hechos, aceptó el contrato interadministrativo, los deberes de las entidades para cumplir con aquel, el vínculo que suscribió con Eduvilia María Fuentes Bermúdez, la reclamación y las funciones de la entidad.

Explicó que es una empresa industrial y comercial del Estado de orden financiero, por lo que las labores concertadas por Eduvilia María Fuentes Bermúdez le *«[…] son extrañas a las actividades normales»*.

Como excepciones, presentó las de falta de legitimación en la causa; inexistencia de la solidaridad; *«[…] póliza de seguros que ampara incumplimiento de la obligación»*; cobro de lo no debido; falta de causa para pedir; prescripción y buena fe.

Esa entidad llamó en garantía a las compañías Aseguradora la Equidad Seguros Generales y Aseguradora Solidaria de Colombia Entidad Cooperativa, el cual se determinó ineficaz por el juez de conocimiento, mediante auto del 4 de diciembre de 2020.

Eduvilia María Fuentes Bermúdez contestó la demanda a través de curador *ad litem*, no aceptó ningún hecho y expuso que se atenía a lo que se probara en el proceso. No planteó excepciones.

El juez a través de auto del 18 de septiembre de 2019 acumuló el proceso con el de María Claudia Doria Cujia, quien planteó las mismas pretensiones y hechos, con la diferencia que su trabajo fue como coordinadora, por lo que devengó $1.500.000 y no le fueron pagados los salarios durante su vinculación.

Las demandadas contestaron esa demanda en los mismos términos que en el proceso de Esther Cecilia Guerra Barros, salvo la señora Fuentes Bermúdez, por intermedio de curadora, quien dijo se oponía a las pretensiones.

Como excepciones propuso la de buena fe e inexistencia de la obligación.

II. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante fallo del 24 de marzo de 2023, el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar (Guajira), resolvió:

> **PRIMERO: DECLARAR** que entre las demandantes [...] y la señora EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ, existieron sendos contratos de trabajo [...].
>
> **SEGUNDO**: **CONDENAR** a la demandada EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ a cancelar a las DEMANDANTES, las sumas de dinero por los siguientes conceptos: A ESTHER CECILIA GUERRA BARROS, por cesantías $457.388, por intereses de cesantías, $21.497, por primas de servicios $457.388, por vacaciones, $215.416, por salarios $2.200.000, A MARÍA CLAUDIA DORIA CUJIA. Por cesantías $587.500, por intereses de cesantías, $27.612, por primas de servicios $587.500, por vacaciones, $293.750, por salarios $3.000.000. **DECLARAR** la ineficacia de la terminación de los contratos de trabajo y consecuencialmente condenar a [...] EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ a pagar a las demandantes un día de salario diario, a razón de $36.666 para ESTHER GUERRA Y $50.000 a MARÍA CLAUDIA DORIA, contados a partir del 1º de diciembre 2012 hasta tanto se verifique la cancelación de los aportes por seguridad social y parafiscalidad correspondientes a los últimos meses de labores de las trabajadoras.
>
> **TERCERO: DECLARAR** que EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR es solidariamente responsable de las obligaciones que [...] EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ tiene para con las demandantes, haciendo la salvedad que en el proceso de MARÍA CLAUDIA DORIA esta se limita solo a las causadas en el periodo comprendido entre el 4 de junio y el 30 de septiembre de 2012; ello, en cuanto a las condenas por salarios, auxilio de transporte, primas, intereses de cesantías y vacaciones, y plenamente solidario respecto a las cesantías e indemnización por ineficacia de la terminación de la relación laboral.
>
> **CUARTO: ABSOLVER** a FONADE y al MEN de todas y cada una de las pretensiones [...].

QUINTO: Declarar probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la solidaridad, presentadas por los apoderados de FONADE y el MINISTERIO DE EDUCACIÓN en todos los procesos; parcialmente probada la de prescripción en el proceso de MARÍA CLAUDIA DORIA y no probadas las demás propuestas por el apoderado del ICBF en la contestación de las demandas.

III. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

Al resolver la apelación del ICBF y el grado jurisdiccional de consulta a su favor, la Sala de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, el 26 de octubre de 2023, confirmó la decisión de primera instancia.

Como problema jurídico, se propuso resolver si entre las demandantes y Eduvilia María Fuentes Bermúdez existió un contrato de trabajo y, de ser así, si eran procedentes las condenas por ineficacia de la terminación de la relación y la responsabilidad solidaria de las acreencias.

Recordó el contenido y los alcances de los artículos 22, 23 y 24 del Código Sustantivo del Trabajo y de las pruebas aportadas al proceso.

De su análisis integral, concluyó que entre las demandantes y Eduvilia María Fuentes Bermúdez, existió un contrato de trabajo entre el 9 de mayo y el 30 de septiembre de 2012.

En punto a la excepción de prescripción, citó la sentencia CSJ SL5159-2020 y explicó que de conformidad con los artículos 151 del Código Procesal del Trabajo y el 488 y 489 del estatuto laboral, estos derechos prescribían en tres años, contados a partir de su exigibilidad.

En ese orden, señaló que, en el caso del ICBF, la reclamación la presentó la señora Guerra Barros el 6 de mayo de 2015 y en el de Doria Cujia el 4 de junio de ese mismo año, por lo que únicamente encontró prescritos los derechos de esta última, salvo las cesantías del 9 de mayo al 3 de junio de 2012.

Sobre la ineficacia del despido, analizó el parágrafo 1° del artículo 29 de la Ley 789 de 2002 y determinó que la demandada no actuó con buena fe, por cuanto las relaciones laborales terminaron el 30 de septiembre de 2012 y *«[…] han transcurrido más de 11 años a la actualidad, y no obra prueba alguna de que efectivamente se haya pagado las cotizaciones de seguridad social y parafiscalidad de las demandantes, ni mucho menos que se haya informado al respecto a las accionantes».*

De esta forma, estableció que se afectaron los derechos de las trabajadoras, entre otras, porque no existió ninguna *«[…] argumentación seria y atendible de la demandada que permita a esta Corporación eximirla de tal obligación»*.

Indicó que, *«[…] aplican los mismos requisitos previstos tratándose de la indemnización moratoria, en específico, que*

será concedido un día de salario por cada día de retardo hasta tanto se verifique el pago de las obligaciones».

Por ello, decidió que la «*[…] condena por concepto de impago de aportes a seguridad social integral será confirmada en igual forma*», a partir del 30 de noviembre de 2012 y hasta que se verificara el pago efectivo de las cotizaciones a la seguridad social y parafiscales, por lo que se debía pagar un día de pago por cada día de retardo, teniéndose en cuenta el *«[…] salario declarado».*

Al estudiar la solidaridad, examinó el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo y precisó que, como las demandantes ejercieron sus actividades como docente y coordinadora en el entorno institucional, no hacían parte del *«[…] giro ordinario de la demandada en solidaridad I.C.B.F»*, el cual se circunscribió a «*[…]* "*trabajar con calidad y transparencia por el desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas y como objetivos institucionales, promover la seguridad alimentaria y nutricional en el desarrollo de la primera infancia, los niños, niñas y adolescente y la familia».*

Reprodujo un acápite de la sentencia *«[…] radicado 82593 del 25 de agosto de 2021»* y revisó el objeto del convenió interadministrativo n.° 211034 así como las obligaciones del ICBF, contempladas en su cláusula tercera.

Luego del análisis anterior y teniendo como

fundamento la sentencia CSJ SL2186-2022 indicó:

> De esta forma, y en aplicación del precedente vertical […] "(…) *se observa que el convenio se sustenta, entre otras disposiciones normativas, en lo previsto en el artículo 44 de la Constitución Nacional, la Ley 1098 de 2006 – Código de la Infancia y la Adolescencia- y, la Ley 1295 de 2009 - Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia, de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisben-, todas ellas encaminadas a ejecutar una política pública en los niveles nacional, distrital y municipal, con la finalidad de velar por la atención integral de la población compuesta por niños y niñas, conforme los límites y excepciones allí planteados* (…).
>
> *El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, creado por la Ley 75 de 1968, es la entidad estatal encargada de velar por el bienestar de los niños y niñas del país, razón por la cual trabaja por la protección y prevención integral de la primera infancia, la niñez y la adolescencia de las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza o vulneración de sus derechos, por lo que, para el cumplimiento de tales objetivos ejecuta las políticas gubernamentales relacionadas con esos aspectos y lleva a cabo la celebración de los contratos a que haya lugar con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales, para poder realizar de forma óptima cada uno de los programas que para la protección de la familia y la niñez apruebe el Gobierno Nacional - Artículo 21 Ley 7 de 1979-.*
>
> *Desde esta perspectiva, no luce desatinada la decisión del a quo que tuvo por acreditada la responsabilidad solidaria del ICBF en el presente asunto, en tanto, como viene de verse, el convenio interadministrativo n.° 211034, tiene como finalidad el adelantamiento del programa de atención integral para la primera infancia y sus actividades complementarias, en el marco de la estrategia «De Cero a Siempre», que sin lugar a dudas se identifica y enmarca dentro de la misión que le fue encomendada desde su creación al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y, que permite concluir, en los términos del artículo 34 del CST, su calidad de beneficiaria del servicio, al existir afinidad entre las funciones y competencias de esa entidad y la actividad desarrollada por el Colegio Gabriela Mistral para el cual prestaron sus servicios las demandantes en el marco normativo y contractual del referido convenio*" (subraya fuera del texto).

IV. RECURSO DE CASACIÓN

Interpuesto por el ICBF, concedido por el Tribunal y admitido por la Corte, se resuelve en los términos presentados y de acuerdo con los límites del recurso extraordinario.

V. ALCANCE DE LA IMPUGNACIÓN

Pretende que la Corte case totalmente la sentencia del Tribunal, para que, en su lugar:

> REVOQUE el artículo PRIMERO que confirmó la sentencia de primera instancia [...].
>
> En consecuencia, se modifique el numeral TERCERO (3) de la sentencia de primera instancia [...], por ende, se absuelva de responsabilidad solidaria al ICBF sobre la condena impuesta en los numerales PRIMERO y SEGUNDO a la demandada principal EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ.
>
> Modifique el artículo segundo (2º) de la sentencia de primera instancia, en lo que hace relación a la DECLARACIÓN de la ineficacia de la terminación de los contratos de trabajo y exclusivamente frente a la condena, indicando que las demandantes solo tendrán derecho al reconocimiento de los intereses moratorios, según se desprende de la sustentación del II CARGO propuesto, es decir, aplicando en debida forma el artículo 65 del C.S.T., y la jurisprudencia que lo ha desarrollado, en el entendido que la sanción moratoria impuesta, no guarda relación con los hechos de la demanda y la forma en que se aplicó la ley.

Formula dos cargos por la causal las demandantes y se abordan conjuntamente, toda vez que presentan argumentos complementarios.

VI. CARGO PRIMERO

Denuncia la violación indirecta, por la aplicación indebida del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo.

Manifiesta que el Tribunal incurrió en los siguientes errores de hecho:

> 1. Dar por demostrado, sin estarlo, que el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR SOCIAL (sic) es solidariamente responsable de los dineros adeudados por parte de la señora EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ a las demandantes, por considerar que se dan todos los elementos señalados en el artículo 34 del C.S.T.
>
> 2. Dar por demostrado, sin estarlo, que por haber intervenido el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR SOCIAL (sic) en el convenio interadministrativo No. 211034 del 29 de noviembre de 2011, es el único beneficiario de los servicios y responsable solidario.

Reprocha a la segunda instancia haber concluido, sin la argumentación suficiente, que esa entidad era la beneficiaria exclusiva de los servicios prestados por las demandantes, por lo que era responsable solidaria de lo adeudado.

Asegura que las obligaciones del instituto, consagradas en el convenio celebrado con el Fonade, son las *«[…] mismas establecidas a cargo del Ministerio de Educación Nacional»*, como las de desembolso de recursos para el desarrollo del contrato y la entrega de soportes para la implementación del programa de *cero a siempre*.

Argumenta:

> De acuerdo con los apartes del fallo puestos en consideración y al contrario de lo concluido por el Tribunal frente al fallo ahora impugnado, el **ICBF,** tampoco sería responsable solidario tal cual se le imputa, pues no existe un estudio debido en el fallo atacado de las normas bajo las cuales esta institución desarrolla la política pública a ella encomendada, ya que el Tribunal en el fallo del 26 de octubre de 2023, se limita a transcribir las cláusulas tercera del convenio 211034, para

> llegar a conclusiones equivocadas y que no lo comprometan con dichas obligaciones a título de solidaridad, pues la atención integral de la primera infancia, tampoco es prestada directamente por el ICBF, ni presta este labores de docencia, sino que sus funciones corresponden a un nivel de planificación, asesoramiento y financiación de los programas, en estricto apego a lo dispuesto por las leyes que regulan la materia, lo que hace a través de contrato interadministrativos o contratos de aporte, cuya normatividad ha excluido la aplicación del artículo 34 del C.S.T., pero que sobre ello no dijo nada el fallador de segunda instancia.

De similar manera, afirma que se equivocó la segunda instancia al apoyarse en la sentencia CSJ SL2186-2022, por cuanto, *«[…] las salas de descongestión […] no tienen la virtualidad de unificar la jurisprudencia»*, en atención a lo dispuesto por el artículo 4° de la Ley 169 de 1896.

Indica que el ICBF, está habilitado para suscribir convenios con personas jurídicas para garantizar el bienestar de los menores que se atienen en el programa de *cero a siempre*, sin embargo, la institución no ejecuta de manera directa el *«[…] objeto para el cual se suscriben los convenios o contratos con terceros».*

Expresa que si el Tribunal *«[…] pretendió anteponer el artículo 34 C.S.T. al Decreto 2388 de 1979»*, apartándose del precedente de la providencia CSJ SL4430-2018, así debió argumentarlo.

Asegura que el ICBF no se benefició de los servicios que prestaron las demandantes, por lo que no están acreditados los requisitos del artículo 34 del estatuto del trabajo.

En similar sentido, dice que las labores desempeñadas por las demandantes no se relacionan con las actividades sociales de la entidad, por lo que no hay un *«[…] nexo de causalidad entre la labor realizada por las trabajadoras y las actividades misionales del ICBF; además, el beneficiario directo de su misionalidad no es el ICBF, como ya se dijo, sino la comunidad, familiar y niños y niñas menores de 5 años».*

VII. CARGO SEGUNDO

Acusa la violación indirecta, por la interpretación errónea del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo.

Expresa que *«[…] los errores de hecho y apreciación indebida de los medios de convicción, que condujeron a la adopción de una decisión equivocada»*, al ordenar que el pago de la indemnización moratoria *«[…] es de carácter indefinida hasta que se concrete el pago de los aportes a seguridad social».*

Explica el contenido del referido artículo 65 y advierte que las demandantes devengaron más de un salario mínimo, toda vez que para 2012, cuando estaba fijado en $566.700, la señora Guerra Barros, percibió $1.100.000 y la señora Doria Cujia $1.500.00, por lo que se desconoció el contenido de la norma, en tanto, se liquidó la sanción *«[…] por el valor del salario hasta la fecha de pago».*

Detalla:

En el caso que nos atañe las demandantes presentaron la demanda transcurridos más de 24 meses contados a partir de la finalización del vínculo laboral alegado, lo que conllevaba indefectiblemente a ordenar a título de sanción moratoria el reconocimiento de pago de intereses moratorios conforme lo dispone el artículo 65 del C.S.T.

Por otra parte, es claro que el Juzgado Laboral del Circuito Laboral de San Juan del Cesar, al momento de liquidar la indemnización moratoria reconocida a las demandantes da un entendimiento y alcance equivocado a la norma, al desconocer que estas devengaban más de un salario mínimo para el año 2012, por lo tanto, se les excluye de manera expresa de gozar de la imposición de indemnización moratoria de un día de salario por cada día de retardo hasta que se verificara el pago de aportes a parafiscales […].

El ICBF considera que la declaración de ineficacia de la terminación de los contratos de trabajo en la forma planteada tanto por el juzgado de primera instancia y confirmada por el de segunda, constituye una indebida o errónea aplicación de la ley, porque confunde la definición de (i) salario, (ii) prestaciones sociales y (iii) aportes al sistema de seguridad social, los cuales están plenamente fijados por el legislador y cada uno de ellos, tiene una finalidad y una sanción en cabeza del empleador cuando incumple la obligación.

Al respecto, reiteramos que el artículo 65 del Código de Procedimiento Laboral señala de manera expresa que la sanción moratoria se causa cuando el empleador no paga **salarios y prestaciones debidas** y *no se hace extensivo al pago de aportes a seguridad social*.

Explicó:

En este punto es de precisar que extender la sanción moratoria al pago de aportes a pensión constituye *doble castigo* no presupuestado por la Ley, pues el legislador prevé en los artículos 23 y 161 de la ley 100 de 1993 y en el artículo 92 del decreto 1295 de 1994 que, los empleadores que no cancelen los aportes de Seguridad Social en las respectivas fechas de vencimiento **deben pagar un interés igual al que esté vigente para el impuesto de renta y complementarios en el momento del pago**.

VIII. RÉPLICA

Las demandantes conjuntamente argumentan que el

ICBF, es solidariamente responsable de las funciones que ellas ejecutaron *«[…] dentro del programa de atención integral a la primera infancia PAIPI».*

Ello, por cuanto como docentes *«[…] desarrollaron labores tendientes al objeto y funciones del ICBF, toda vez que sus labores se encontraban encaminadas al cuidado, nutrición, educación»* de los niños y niñas de cero a cinco años de los estratos 1, 2 y 3, es decir, ejecutaron el programa PAIPI, *«[…] el cual iba encaminado con el objeto de»* aquél.

Explica:

> De esta manera podemos observar en el presente caso que, el ICBF es la entidad estatal encargada de velar por el bienestar de los niños y niñas del país, trabajando por la protección, prevención y cuidado de la primera infancia, la niñez y la adolescencia de las familias en Colombia en estado de amenaza o debilidad manifiesta, razón por la cual ejecuta las políticas gubernamentales relacionadas con esos aspectos, llevando a cabo la celebración de contratos con personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales.
>
> Por estas razones y por el objeto y funciones desarrolladas por el ICBF, es que se debe dar aplicación al artículo 34 del C.S.T., y proteger los derechos laborales de los trabajadores, mal sería no reconocer la solidaridad deprecada por las demandantes por el hecho de estar ante una entidad del Estado, de no vincularse las entidades del estado como solidarias ante una relación laboral que demuestra claramente que este si es el beneficiario directo de la obra o labor desarrollada por los trabajadores, se estarían vulnerando los derechos y garantías de los mismos, y no tendría sentido lo reglamentado en el artículo 34 del C.S.T.

Finalmente, pusieron de presente que el segundo cargo no puede prosperar, por cuanto no *«[…] fue objeto de apelación por parte de la recurrente»*. Además, porque la

sanción impuesta es por la omisión en el pago de los aportes de *«[…] parafiscalidad omitidos por la empleadora».*

IX. CONSIDERACIONES

Se observa que en el primer cargo se utilizan aspectos jurídicos y fácticos, lo cual es inapropiado dado que no es posible hacer una mixtura de las vías directa e indirecta, en tanto, son excluyentes, toda vez que la primera lleva a una equivocación jurídica, mientras que la segunda, conduce a la existencia de uno o varios errores probatorios (CSJ AL5534-2022 y CSJ SL4186-2022).

No obstante, lo anterior, la Sala analizará el fondo de la acusación, toda vez que se evidencia que el reproche que se plantea es la errada apreciación del convenio interadministrativo n.° 211034, suscrito entre el Ministerio de Educación, el Fonade y el ICBF.

Pese a que ese primer cargo está orientado por la vía indirecta, no es materia de debate que, ***i)*** el Ministerio de Educación, el Fonade y el ICBF celebraron el referenciado convenio para la atención integral de la primera infancia y sus actividades complementarias en la fase de transición de los niños y niñas atendidos por el PAIPI; ***ii)*** el Fonade suscribió con Eduvilia María Fuentes Bermúdez, propietaria del Colegio Gabriela Mistral, el contrato n.º 2121047, para atender a los menores vinculados al PAIPI y, ***iii)*** entre las demandantes y la dueña del centro educativo se configuró

un contrato de trabajo entre el 9 de mayo y el 30 de septiembre de 2012.

Así las cosas, el problema jurídico que debe resolver la Sala, se centra en determinar si se equivocó el Tribunal al considerar a partir del análisis que hizo del convenio interadministrativo que el ICBF era solidariamente responsable por el pago de lo debido a las trabajadoras.

Con el propósito de resolverlo, la Sala reiterará lo que ha definido sobre la figura de la solidaridad del artículo 34 del estatuto de trabajo y, con fundamento en ella, solucionará el caso concreto.

i) La solidaridad del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo

Como ya se mencionó, esta responsabilidad está contenida en la norma referenciada, según el cual, el beneficiario de la obra será solidariamente responsable con el contratista, por los salarios, las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los empleados, salvo que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa.

La Corte en la providencia CSJ SL3774-2021, explicó:

> Recuérdese que en los términos del artículo 34 del CST, son dos los requisitos para que proceda la solidaridad del contratante frente a su contratista, a saber: ser beneficiario de la obra o del servicio contratado y, que las actividades ejecutadas por la contratista a favor de la contratante no se traten de labores

> extrañas a las actividades normales de esta última (CSJ SL3718-2020)
>
> Al respecto, la Sala ha reiterado que las actividades contratadas deben ser afines con las labores propias y ordinarias de la parte contratante; y que no cualquier actividad desarrollada por el contratista o el trabajador puede generar el pago solidario de las obligaciones laborales.

Ahora en la sentencia CSJ SL1899-2024, precisó:

> El fallador de instancia debe comenzar por verificar: (i) la existencia de una relación laboral entre el trabajador que presta su servicio y el contratista independiente; (ii) el vínculo entre esta última y la persona natural o jurídica que se beneficia de la actividad y; (iii) la relación de causalidad entre los dos vínculos o contratos realizados con anterioridad.
>
> Cumplido lo anterior, el análisis jurídico que ha de acompañar dichas conclusiones fácticas, debe definir si la sociedad que funge como contratista desarrolla actividades que son del resorte o propias a las de quien es beneficiario de la obra o servicio contratado

En este punto, resulta pertinente aclarar que la solidaridad no emerge del hecho de que las labores del contratista independiente sean idénticas a las del dueño o beneficiario de la obra, toda vez que no es cualquier actividad la que permite su nacimiento, tal cual se dijo en la providencia CSJ SL7789-2016, en la que se precisó:

> No se trata en absoluto de que el verdadero empleador (contratista independiente) cumpla idénticas labores a las que desarrolla quien recibe el beneficio de la obra, pero tampoco que cualquier labor desarrollada por éste pueda generar el pago solidario de las obligaciones laborales. En los términos del artículo 34 del C.S.T. es preciso que las tareas coincidan en el fin o propósito que buscan empresario y contratista; en otras palabras, que sean afines (subrayas fuera de texto).

Por tanto, el simple hecho de atender una necesidad del beneficiario del servicio no resulta ser suficiente para

configurar la solidaridad, en tanto que resulta *«[…] consustancial a dicha relación de responsabilidad el hecho de que la actividad desplegada por el contratista que suple una necesidad del «dueño de la obra», suponga que sean intrínsecamente «normales de su empresa o negocio» o lo que es lo mismo, del giro ordinario de su objeto social»* (CSJ SL1899-2024).

ii) Caso concreto

De esta manera, con miras a averiguar si la segunda instancia incurrió en los desaciertos que expone la impugnante, se analizará el convenio n.° 211034 del 29 de noviembre de 2011 (fls. 36-46 cuaderno de primera instancia del expediente digital), el cual, se insiste fue celebrado entre el Ministerio de Educación, el ICFB y el Fonade.

Su objeto se centró en establecer que este último se obligaba con las otras dos entidades, a ejecutar la gerencia para la atención *«[…] integral de la primera infancia y sus actividades complementarias en la fase de transición de los niños y niñas atendidos por el PAIPI, a la estrategia de cero a siempre en las modalidades de centros de desarrollo infantil temprano e itinerante».*

Como consideraciones previas, se citaron 17, de las que resaltan:

> 7) que el capítulo I del Plan Nacional de Desarrollo […] contempla la creación de la comisión interseccional para la

> estrategia de cero a siempre, la cual está encargada de coordinar, orientar y hacer seguimiento de la política de atención integral a la primera infancia, con el fin de garantizar que el trabajo que se diseñe y se implemente, sea ejecutado de manera organizada, articulada y armónica entre todos los actores responsables; 8) que para contratar la atención integral a la primera infancia de manera unificada a nivel nacional, bajo los lineamentos y estándares establecidos [...] se requiere contar con los servicios de una entidad que cuente con experiencia en programas de atención para la primera infancia y en proyectos de desarrollo, en las fases de preparación, financiación, administración y/o ejecución y, garantice la consecución de los objetivos propuestos; [...] 13) De conformidad con el artículo 6º de la Ley 489 de 1998: "En virtud del principio de coordinación y colaboración, las autoridades administrativas deben garantizar la armonía en el ejercicio de sus respectivas funciones con el fin de lograr los fines y cometidos estatales. En consecuencia, prestarán su colaboración a las demás entidades para facilitar el ejercicio de sus funciones y se abstendrán de impedir o estorbar en el cumplimiento por los órganos, dependencias, organismos y entidades titulares". En el marco de la Estrategia De Cero a Siempre, que brindará Atención Integral para la Primera Infancia y sus actividades complementarias, se identifica la necesidad de buscar colaboración de instituciones como el ICBF y FONADE, para la implementación a nivel nacional de esta estrategia teniendo en cuenta el conocimiento de las particularidades del programa. De conformidad con las disposiciones del artículo 2, numeral 4, de la Ley 1150 de 2007, las entidades estatales pueden celebrar directamente contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas de los mismos tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.

En el convenio, se fijaron en la cláusula tercera, las obligaciones conjuntas que asumirían el Ministerio de Educación y el ICBF, así:

> TERCERA. - OBLIGACIONES CONJUNTAS DEL MINISTERIO Y EL ICBF: En desarrollo del presente contrato, EL MINISTERIO y el ICBF, se comprometen a:
>
> 1. Desembolsar los recursos que por medio de este contrato se destinan al desarrollo de su objeto, previo cumplimiento de los requisitos legales.
>
> 2. Entregar los soportes (parámetros técnicos y lineamientos), para la implementación de la Estrategia “De Cero a Siempre”, los cuales son necesarios para ejecutar el objeto del contrato

dentro de los quince (15) días siguientes al perfeccionamiento del presente Contrato.

3. Ejercer conjuntamente la Supervisión del presente Contrato, con el fin de constatar la correcta ejecución, el cumplimiento del objeto y las obligaciones de FONADE, para el efecto designarán formalmente la(s) persona(s) que ejercerán esta función.

4. Liderar la interacción con las entidades o instancia que impacten la ejecución del contrato, incluida la Comisión Intersectorial de Primera Infancia.

5. Designar mediante documento escrito dos (2) representante (sic) del ICBF y dos (2) de EL MINISTERIO que conformarán parte del Comité de Seguimiento.

6. Comunicar a FONADE las cuentas bancarias para el reintegro de los recursos no ejecutados.

7. Autorizar la utilización, a partir del rol asignado, del Sistema de Información de Primera Infancia – SIPI, a FONADE, a fin de que los operadores, supervisores/interventores de éstos últimos puedan realizar el cargue y seguimiento de los registros de beneficiarios atendidos en el marco del proyecto de gerencia para la implementación de la Estrategia de Cero a Siempre, en los centros de desarrollo infantil temprano a nivel nacional, mientras no se defina por las partes la utilización de otro Sistema diferente.

8. Acordar conjuntamente en un periodo no superior a 15 días, después de suscrita el acta de inicio, el formato y la información requerida por cada entidad, para la presentación de los informes a que se refiere el numeral 16 de la cláusula anterior.

Ahora bien, sobre el fundamento legal, el objeto y las obligaciones de las partes intervinientes en el convenio, resulta oportuno verificar las funciones del ICBF, con el propósito de establecer si se relacionan o no con el trabajo que desarrollaron las demandantes a lo largo de su vinculación laboral con la señora Fuentes Bermúdez.

Resulta pertinente recordar que según la Ley 75 de 1968, el ICBF se creó como una entidad del Estado

encargada de velar por el bienestar de los niños y niñas del país, razón por la que trabaja por la protección y la prevención integral de la primera infancia, la niñez y la adolescencia de las familias en Colombia, dando atención principalmente a aquellos que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

De esta suerte y para el cumplimiento de esos objetivos, ejecuta las políticas gubernamentales relacionadas con esos aspectos y para ello, celebra los contratos pertinentes con personas naturales, jurídicas, públicas o privadas, nacionales o internacionales a fin de garantizar el óptimo desarrollo de los planes que para la protección de la familia y la niñez apruebe el Gobierno Nacional.

Particularmente el PAIPI, reglamentado por la Ley 1295 de 2009, tiene por objeto:

> Contribuir a mejorar la calidad de vida de las madres gestantes, y las niñas y niños menores de seis años, clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del SISBÉN, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud.

Ahora, el parágrafo 1° del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011, clarificó que debía entenderse por *«[…] atención integral a la primera infancia»*, la prestación del servicio y atención *«[…] dirigida a los niños y niñas desde la gestación hasta los 5 años y 11 meses, de edad, con criterios de calidad y de manera articulada, brindando intervenciones en*

las diferentes dimensiones del Desarrollo Infantil Temprano en salud, nutrición, educación inicial, cuidado y protección».

De esta suerte es evidente la equivocación del Tribunal, porque las funciones que legalmente cumple el ICBF como encargada de garantizar y propender por el bienestar y desarrollo integral de la niñez del país, si bien guardan alguna armonía con el objetivo que se pretendía cumplir con el convenio administrativo n.° 212034, lo cierto es que ello no trasciende de lo general, pues su labor no va más allá de la asistencia en la planeación y coordinación de esos programas o políticas públicas.

Es decir, contrario a lo que consideró el fallador, esa armonía no se traduce automáticamente en que el ICBF, sea responsable solidario, por cuanto dentro de sus atribuciones legales no está la prestación directa ni la ejecución de los servicios de educación a los menores, pese a que colabora con la implementación de las políticas públicas que surgen en esta materia.

Tal cual se explicó, lo cierto es que no *«[…] basta con que la actividad desarrollada por el contratista independiente cubra una necesidad propia del beneficiario, sino que se requiere que la labor constituya una <u>función normalmente desarrollada por éste</u>»* (subrayas fuera de texto) (CSJ SL1899-2024).

En ese sentido, es más que evidente que la labor de prestar el servicio de educación a los menores del país no es

una función que sea normalmente desarrollada por el ICBF, esto es, no hace parte de su giro ordinario, más allá que es el garante en la ejecución de las estrategias públicas que se dispongan para el cumplimiento de las agendas que propendan por el bienestar infantil y de sus familias.

Lo expuesto está en consonancia con lo dicho por esta Corporación en la sentencia CSJ SL3774-2021, asunto similar a este y en el que se estudió la solidaridad del Ministerio de Educación, si bien no lo hizo respecto del ICBF, lo allí decidido resulta aplicable al asunto bajo examen, en la medida en que este ente estatal tampoco presta o ejecuta servicios educativos, sino que como ocurre con el ministerio, sus funciones corresponden a un nivel de planificación, asesoramiento, financiación, regulación, vigilancia y control en cumplimiento de la Constitución y la ley.

En la providencia CSJ SL377-2021, esta Sala expuso:

> Siendo ello así, se equivocó el Tribunal al encontrar acreditada la responsabilidad solidaria de la hoy recurrente frente a las obligaciones laborales surgidas a favor de la demandante en instancias, pues la tarea que ella desempeñó resulta ajena a las actividades, funciones y competencias de esta entidad [...].
>
> De ahí que la calidad de entidad pública de la beneficiaria del servicio no incida en la aplicación de la responsabilidad fijada en el artículo 34 del CST, sino que resulta relevante, en este caso particular, que bajo ninguna circunstancia podría la Nación - Ministerio de Educación Nacional, hoy recurrente, prestar directamente el servicio educativo, o vincular o contratar docentes para que lo presten, con lo cual resulta más que evidente que no hay afinidad entre las funciones y competencias del ente público y la actividad desarrollada por el colegio para el cual prestó sus servicios la demandante en instancias, pues aunque ambos se ubican y desenvuelven en el

> sector educativo, sus roles resultan sustancialmente diferentes, por lo cual es un desatino endilgarle una responsabilidad solidaria que, a todas luces, no existe (subrayas fuera de texto).

No puede pasarse por alto que en el convenio administrativo n.° 212034, se estableció que la unión entre las diferentes entidades tuvo como propósito esencial la búsqueda de una colaboración armónica entre ellas, para así poder implementar de la mejor manera y a nivel nacional, la estrategia de *cero a siempre*, lo que evidencia que aquellas, únicamente se encargarían de coordinar y asesorar el programa desde el nivel central, y no local, precisamente porque la prestación del servicio de educación no es de sus *«[…] necesidades propias»* (CSJ SL1899-2024).

Por tanto, es incuestionable la equivocación fáctica en la que incurrió el Tribunal, y en consecuencia, se casará parcialmente la sentencia, en cuanto confirmó la decisión del juez que consideró solidariamente responsable al ICBF de las condenas y le impuso el pago de costas. No casa en lo demás.

No sobra agregar que no hay lugar a que la Sala aborde el estudio del segundo cargo, mediante el cual, se discute la ineficacia de la terminación del contrato de trabajo y la imposición de la indemnización moratoria del artículo 65 del Código Sustantivo del Trabajo, pues al determinarse que el ICBF no es solidario en el pago de obligaciones laborales a favor de las demandantes, carecería de interés para controvertir dichos aspectos.

Sin costas en el recurso extraordinario, dada la prosperidad de la acusación.

X. SENTENCIA DE INSTANCIA

Basta reiterar las consideraciones expuestas en casación a efectos de dictar la sentencia de instancia, en concreto, que el ICBF no es solidariamente responsable en el pago de las acreencias de las demandantes ni de las costas.

Por ende, se revocará únicamente en estos aspectos la sentencia del 24 de marzo de 2023, proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar (La Guajira) y en consecuencia se absolverá al instituto por todo concepto.

Por tanto, las costas de primera instancia quedarán como las fijó el juez, salvo las relativas al ICBF de las cuales se le absolverá.

Sin costas en esta instancia.

XI. 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 proferida el veintiséis (26) de octubre de dos mil veintitrés (2023), por la Sala de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Riohacha, en el proceso que iniciaron **ESTHER CECILIA GUERRA BARROS** y **MARÍA CLAUDIA DORIA CUJIA** en contra de **LA NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL, FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO - FONADE, EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ** y del **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**, únicamente en cuando consideró que este último era solidariamente responsable de las condenas impuestas y del pago de costas. No casa en lo demás.

En sede de instancia, **RESUELVE:**

PRIMERO: REVOCAR el numeral tercero y modificar el sexto de la sentencia dictada por el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar (La Guajira) y en consecuencia se absuelve al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- de todas las pretensiones, incluidas las costas.

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

Firmado electrónicamente por:



ANA MARÍA MUÑOZ SEGURA



ÓMAR DE JESÚS RESTREPO OCHOA



GIOVANNI FRANCISCO RODRÍGUEZ JIMÉNEZ
Salvamento de voto

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: 66C6CD583A7F804110263BB364D56FD5D94E0A3B094ECED9A01CB1401A6F789D
Documento generado en 2025-04-10