

TEMA: IMPROCEDENCIA DEL CONTRATO LABORAL – La actividad de madre comunitaria para la época de los hechos no constituía un vínculo laboral, ni encuadraba dentro del ámbito funcional asignado a los trabajadores oficiales. Por lo anterior, no resulta procedente predicar la existencia de un contrato laboral con una entidad pública como el ICBF antes de la entrada en vigencia del Decreto 289 de 2014, norma que, junto con el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, dio origen al proceso de formalización laboral exclusivamente frente a las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, mas no respecto del ICBF en su calidad de establecimiento público. De esta manera, cualquier intento de proyectar efectos laborales hacia períodos anteriores carece de fundamento jurídico. /

HECHOS: La señora (MJMM), promovió demanda contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF, con el fin de que se declare que entre las partes existió un contrato verbal de trabajo de carácter indefinido, comprendido entre el 1º de enero de 1991 y el 30 de marzo de 1994, fecha en la cual culminó la relación laboral; sin que se hubieran efectuado los aportes correspondientes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones a su favor; que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar la afiliación y las cotizaciones en pensiones por el periodo mencionado, y que, como efecto directo de esa obligación, se expida el bono pensional correspondiente a los tiempos servidos, con destino a Colpensiones, para su incorporación en la liquidación de la pensión de vejez. El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, absolió al ICBF, y a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, de las pretensiones, asimismo declaró prosperas las excepciones de ausencia de relación laboral legal o reglamentaria entre las partes, propuesta por el ICBF al dar respuesta a la demanda. Corresponde a la Sala determinar Si la señora (MJMM) demostró haber prestado servicios personales al ICBF, entre el 1º de enero de 1991 y el 30 de marzo de 1994, de manera que pueda configurarse un contrato de trabajo, y de ser así, si le asiste el derecho a que dicha entidad afilie y pague las cotizaciones al Sistema General de Pensiones por ese periodo, incluyendo la expedición del bono pensional solicitado.

TESIS: El artículo 1º de la Ley 6ª de 1945 y el artículo 2º del Decreto 2127 de 1945 establecen que para que exista contrato de trabajo con una entidad pública deben concurrir los siguientes elementos: a) Actividad personal del trabajador, esto es, la prestación del servicio por sí mismo y a favor de la entidad contratante. b) Continuada subordinación o dependencia, entendida como la facultad del empleador para impartir órdenes, instrucciones y ejercer control sobre la ejecución de las labores. c) Salario, como retribución directa y periódica por la actividad desarrollada. (...) El artículo 20 del mismo Decreto 2127 prevé una presunción a favor del trabajador, según la cual la sola prestación personal del servicio permite inferir la subordinación, salvo prueba en contrario. Esta presunción, sin embargo, puede ser desvirtuada por la entidad pública demostrando que la actividad ejecutada se desarrollaba bajo un régimen no laboral, como aquel que históricamente ha regido la labor de las madres comunitarias hasta la formalización dispuesta por la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 2892 de 2014. (...) La definición de quiénes son trabajadores oficiales se encuentra en el artículo 5 de la Ley 3135 de 1968, disposición que diferencia las actividades susceptibles de regirse por contrato de trabajo dentro de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado. En lo que concierne a la naturaleza jurídica del ICBF, conviene recordar que, conforme a la Ley 75 de 1968, se trata de un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Esta configuración determina que, como regla general, las personas que prestan sus servicios en la entidad adquieren la condición de empleados públicos, vinculados a través de una relación legal y reglamentaria que se perfecciona mediante nombramiento y posesión. (...) únicamente frente a los trabajadores oficiales es posible predicar la existencia de un contrato de trabajo y, por tanto, la aplicación del régimen laboral

especial previsto en la Ley 6^a de 1945 y el Decreto 2127 de 1945. Lo anterior significa que las normas del Código Sustantivo del Trabajo no rigen las relaciones individuales entre los servidores del ICBF y la entidad, salvo en los casos en los que se acredite, de manera excepcional, la condición de trabajador oficial. (...) La tarea de las madres comunitarias surgió como una forma de participación social y no como un vínculo de carácter laboral, pues su objetivo central consistía en articular esfuerzos entre el ICBF, las asociaciones comunitarias y las familias beneficiarias para garantizar necesidades básicas de nutrición, protección y desarrollo infantil. (...) La Corte Constitucional en la Sentencia SU-224 de 1998, analizó la naturaleza del vínculo entre una madre comunitaria, la asociación de padres y el ICBF, concluyéndose que dicho nexo es de carácter civil y no comporta relación laboral, en tanto no se acreditan los elementos esenciales del contrato de trabajo ni los presupuestos que configuran una relación legal y reglamentaria con una entidad pública. En esa línea, la Corte destacó que el ICBF no actúa como empleador, beneficiario o dueño de obra, sino como entidad estatal que financia y apoya proyectos comunitarios ejecutados por terceros, en el marco de una política pública orientada a la atención de niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad. (...) partir de la expedición del Decreto 289 de 2014, la naturaleza del vínculo jurídico de las madres comunitarias sufrió una transformación sustancial: pasó de ser una actividad solidaria y voluntaria, articulada a través de asociaciones comunitarias, a constituir una relación laboral, pero únicamente respecto de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, y no frente al ICBF ni a otras entidades públicas. En consecuencia, solo desde la vigencia de dicha norma puede predicarse un verdadero contrato de trabajo para quienes desempeñan estas funciones. (...) No existe evidencia que permita afirmar que la señora (MJMM) haya prestado de manera personal, continua y verificable servicios al ICBF entre 1991 y 1994, pues el proceso quedó huérfano de prueba, no compareció a la audiencia, no se practicaron los testimonios anunciados y la documentación allegada se limita a la respuesta a un derecho de petición y a actos administrativos relacionados con su pensión, ninguno de los cuales acredita la ejecución real de labores como madre comunitaria, lo que impide activar la presunción de subordinación del artículo 20 del Decreto 2127 de 1945. (...) Aun bajo el supuesto hipotético de que la actora hubiese logrado demostrar la prestación personal del servicio, lo cierto es que la actividad de madre comunitaria para la época de los hechos no constituía un vínculo laboral, ni encuadraba dentro del ámbito funcional asignado a los trabajadores oficiales. (...) Por lo anterior, no resulta procedente predicar la existencia de un contrato laboral con una entidad pública como el ICBF antes de la entrada en vigencia del Decreto 289 de 2014, norma que, junto con el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, dio origen al proceso de formalización laboral exclusivamente frente a las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, mas no respecto del ICBF en su calidad de establecimiento público. De esta manera, cualquier intento de proyectar efectos laborales hacia períodos anteriores carece de fundamento jurídico. (...) y al no ser acreditada la existencia del contrato de trabajo alegado, tampoco es posible derivar la obligación de afiliar o cotizar al Sistema General de Pensiones, ni ordenar la expedición de un bono pensional. Tanto la Ley 100 de 1993 como la reglamentación aplicable exigen la existencia real del vínculo laboral para generar aportes o calcular títulos pensionales retroactivos, lo cual no ocurrió.

MP: ANDRÉS MAURICIO LÓPEZ RIVERA

FECHA: 18/12/2025

PROVIDENCIA: SENTENCIA



TRIBUNAL SUPERIOR
Medellín
"Al servicio de la Justicia y de la Paz Social"
REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL SUPERIOR
DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN
SALA SÉPTIMA DE DECISIÓN

Lugar y fecha	Medellín, 18 de diciembre de 2025
Proceso	Proceso Ordinario Laboral
Radicado	05001310500120220044401
Demandante	Marlene de Jesús Mira Mesa
Demandado	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – I.C.B.F.
Citado	Colpensiones
Providencia	Sentencia No. 209 de 2025
Tema	Existencia del contrato de trabajo – Prueba insuficiente
Decisión	Confirmación
Ponente	Andrés Mauricio López Rivera

La Sala Séptima de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín procede a emitir pronunciamiento en grado jurisdiccional de consulta a favor de la demandante, en los términos del artículo 69 del CPT y SS, respecto de la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, dentro del proceso ordinario laboral promovido por la señora **Marlene de Jesús Mira Mejía** contra el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF**.

AUTO

Para representar a la Administradora Colombiana de Pensiones COLPENSIONES se le reconoce personería a la sociedad UNION TEMPORAL UT SUPRA LEGAL, representada legalmente por el abogado Jorge Eliecer Pabón Morales, identificado con la C.C. No. 80.490.732 de Bogotá D.C. y T.P. 245.510 del C.S. de la J y por sustitución de éste se le reconoce personería a la abogada Marya Astrid Giraldo Zuluaga, identificada con la cédula de ciudadanía No. 39.456.383 y portadora de la T.P. No. 190.179 del C. S. de la Judicatura.

I. ANTECEDENTES.

La señora **Marlene de Jesús Mira Mejía**, por conducto de apoderada judicial, promovió demanda ordinaria laboral contra el **Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF**, con el fin de que se declare que entre las partes existió un contrato verbal de trabajo de carácter indefinido, comprendido entre el 1º de enero de 1991 y el 30 de marzo de 1994, fecha en la cual culminó la relación laboral; sin que se hubieran efectuado los aportes correspondientes al Sistema General de Seguridad Social en Pensiones a su favor.

Como consecuencia de lo anterior, pidió que se condene a la entidad demandada a reconocer y pagar la afiliación y las cotizaciones en pensiones por el periodo mencionado, y que, como efecto directo de esa obligación, se expida el bono pensional correspondiente a los tiempos servidos entre el 1º de enero de 1991 y el 30 de marzo de 1994, con destino a Colpensiones, para

su incorporación en la liquidación de la pensión de vejez de la actora.

Finalmente, solicitó la condena en costas y agencias en derecho.

Como fundamento de las pretensiones, la parte actora expuso, en síntesis, que se desempeñó como Madre Comunitaria prestando los servicios al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– a través del proyecto “Mujeres Luchadoras”, desde el 1º de enero de 1991 hasta el mes de marzo de 1994; indicó que el pago de la labor lo recibía mensualmente en su domicilio por intermedio de la funcionaria Teresita Jiménez, quien afirmaba que los recursos provenían del ICBF.

Adujo además que trabajó para la Fundación Solidaria La Visitación por varios años continuos, realizando cotizaciones al Sistema General de Pensiones y acumulando 577 semanas, de las cuales 500 semanas fueron continuas, tiempo que Colpensiones tuvo en cuenta para reconocerle su pensión de vejez, tener en cuenta el lapso laborado entre 1991 y 1994 para el ICBF.

Expuso que, tras el reconocimiento pensional, Colpensiones interpuso en su contra una acción de lesividad alegando incumplimiento de requisitos, situación que atribuye a que dicha administradora no consideró el periodo trabajado para el ICBF. Afirmó que la entidad demandada incumplió su deber de afiliarla y cotizar al Sistema de Seguridad Social en Pensiones durante los años 1991 a 1994, lo cual habría permitido incrementar su tiempo total de cotización.

Finalmente sostuvo que presentó un derecho de petición verbal ante la entidad solicitando el reconocimiento del bono pensional por el tiempo laborado, el cual fue resuelto de manera desfavorable.

Actuación procesal

Iniciado el trámite del presente proceso ordinario laboral, el Juzgado de conocimiento, mediante auto proferido el 29 de octubre de 2021¹, admitió la demanda presentada, ordenó la notificación de este a la demandada para lo de su competencia.

Al dar contestación a la demanda, **el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar – ICBF**², por intermedio de apoderado judicial, reconoció el hecho atinente al derecho de petición elevado por la actora, del cual obtuvo una respuesta desfavorable, aclarando que ello obedeció a que no le asiste a la demandante derecho alguno a bono pensional por cuanto nunca existió un vínculo laboral con esta y que por tanto la entidad no está obligada a efectuar cotizaciones ni expedir bono alguno.

En cuanto a los demás hechos señaló que no eran ciertos o no le constaban, sin embargo aclaró que las madres comunitarias no tienen ningún tipo de vinculación laboral con el ICBF. Indicó que quienes administran y ejecutan el programa son las Asociaciones de Padres de Familia, asociaciones comunitarias u otras entidades sin ánimo de lucro, las cuales son las responsables de

¹ Carpeta 01 – Primera instancia – Pdf. 04AdmiteDemandas – Expediente Digital

² Carpeta 01 – Primera instancia – Pdf. 08ContestacionICBF – Expediente Digital

contratar a las madres comunitarias y efectuar los procedimientos y pagos necesarios para la ejecución del contrato de aporte celebrado con el ICBF; por lo tanto, cualquier relación contractual que pudiera alegarse corresponde exclusivamente con dichas personas jurídicas y no con el ICBF.

Adujo que, conforme al precedente constitucional consolidado desde la sentencia SU-224 de 1998, y reiterado en las sentencias SU-079 de 2018 y SU-273 de 2019, no existe relación laboral entre el ICBF y las madres comunitarias o sustitutas, toda vez que su actividad es de carácter voluntario, solidario y comunitario, razón por la cual no se configuran los elementos del contrato realidad ni se genera la obligación a cargo del ICBF de reconocer prestaciones sociales o realizar aportes parafiscales o al Sistema General de Seguridad Social.

Finalmente, sostuvo que, por tratarse de una actividad comunitaria y voluntaria, la obligación de afiliarse y cotizar a seguridad social recae directamente en la persona que ejerce como madre comunitaria, según lo ha señalado la Corte Constitucional, por lo que el ICBF no puede ser compelido a asumir obligaciones que no derivan de un contrato laboral inexistente.

Se opuso a la totalidad de las pretensiones formuladas por la actora y formuló las excepciones de: ausencia de relación laboral, legal o reglamentaria entre las partes; falta de legitimación en la causa por activa; falta de legitimación en la causa por pasiva; imposibilidad jurídica del ICBF para celebrar contratos de trabajo; inexistencia o falta de causa para demandar; cobro de lo

no debido; inexistencia de la obligación; prescripción y compensación.

Mediante auto del 8 de marzo de 2022, el despacho ordenó **integrar al proceso, en calidad de citadas**, a la Administradora Colombiana de Pensiones – **Colpensiones**, a la Procuraduría Judicial para Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, conforme a los artículos 612 y 74 del CPTSS³.

Colpensiones⁴, por intermedio de apoderado judicial, manifestó que **no le constan o no eran ciertos** los hechos relacionados en el libelo genitor por parte de la actora. Se abstuvo de emitir pronunciamiento sobre las pretensiones incoadas por estar dirigidas a una entidad diferente a su prohijada y formuló las excepciones de: falta de legitimación en la causa por pasiva frente a la declaratoria de la existencia de una relación laboral; falta de causa para demandar; inoponibilidad frente al pago del cálculo actuarial si se declara la relación laboral; prescripción y la genérica o innominada.

II. Decisión de primera instancia⁵

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, mediante sentencia proferida el 28 de febrero de 2024, resolvió:

*PRIMERO: ABSOLVER al INSTITUTO COLOMBIANO
DE BIENESTAR FAMILIAR – ICBF, con NIT
899.999.239-2 y representado legalmente por LINA*

³ Carpeta 01 Primera Instancia – Pdf. 09IntegraPasiva - Expediente Digital

⁴ Carpeta 01 Primera Instancia – Pdf. 13ContestacionColpensiones - Expediente Digital

⁵ Carpeta 01 Primera Instancia – Pdf. 28ActaTramYJuz - Expediente Digital

MARÍA ARBELÁEZ ARBELÁEZ y a la ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES – COLPENSIONES, con NIT 900.336.004-7 y representada legalmente por JAIME DUSSÁN CALDERÓN de la totalidad de pretensiones incoadas en su contra por parte de la señora MARLENE DE JESÚS MIRA MESA, con CC 32.476.176, conforme a la parte motiva.

SEGUNDO: Se declaran prosperas las excepciones de AUSENCIA DE RELACIÓN LABORAL, LEGAL O REGLAMENTARIA ENTRE LAS PARTES, propuesta el ICBF al dar respuesta a la demanda.

TERCERO: Se CONDENA en costas a la señora MARLENE DE JESÚS MIRA MESA en favor de COLPENSIONES y del ICBF se fijan agencias en derecho en la suma de \$650.000 para cada una.

CUARTO: ORDENAR remitir el expediente a la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, para que se surta el grado jurisdiccional de Consulta en favor de la demandante, en caso de que esta decisión no sea apelada.

Para sustentar su decisión, la Juez de primera instancia señaló que no existió relación laboral entre la señora Marlene de Jesús Mira Mesa y el ICBF, y que la actora no logró acreditar los elementos esenciales del contrato de trabajo durante el periodo comprendido entre 1991 y 1994. En primer lugar, explicó que el proceso quedó huérfano de prueba, pues la parte demandante no compareció a la audiencia y no se aportó ningún testimonio que permitiera acreditar la prestación personal del servicio, la remuneración o la subordinación. Indicó que la simple afirmación contenida en la demanda no constituye prueba idónea.

Precisó que, conforme a los artículos 22, 23 y 24 del Código Sustantivo del Trabajo, corresponde al trabajador probar la prestación personal del servicio y la remuneración para que, a

partir de ello, opere la presunción de subordinación prevista en el artículo 24 ibidem. Sin embargo, en este caso no se demostró siquiera la actividad personal como madre comunitaria, ni el pago de alguna contraprestación económica, por lo que no resulta posible activar la presunción legal ni trasladar la carga de prueba al ICBF.

Agregó que, aun en el evento hipotético de acreditarse la labor de madre comunitaria, la jurisprudencia constitucional y de la Corte Suprema de Justicia ha sido uniforme en establecer que antes del 12 de febrero de 2014 no era posible predicar la existencia de un contrato de trabajo con el ICBF, en virtud de la naturaleza solidaria, comunitaria y voluntaria de los hogares comunitarios. Citó expresamente la Sentencia SU-224 de 1998, la SU-079 de 2018 y la SU-273 de 2019, para reiterar que la relación entre las madres comunitarias y las entidades ejecutoras del programa era de índole civil, sin que existiera subordinación laboral ni vínculo jurídico con el ICBF.

También destacó que la propia documentación allegada por la demandante, en particular, la respuesta al derecho de petición emitida por el ICBF, precisó que no existe vinculación laboral entre la entidad y las madres comunitarias antes de 2014, y que durante los años 1991 a 1994 no estaba a cargo del ICBF la afiliación al Sistema General de Seguridad Social, pues estas labores se desarrollaban a través de asociaciones sin ánimo de lucro, quienes eran las encargadas de administrar los programas comunitarios.

La Juez resaltó que, al no acreditarse la prestación personal del servicio ni la remuneración, tampoco es posible ordenar la generación de semanas, cotizaciones o la expedición del bono pensional, ya que ello exige demostrar previamente la existencia del vínculo laboral. Señaló que la sola circunstancia de que Colpensiones hubiera reconocido una pensión en el pasado, o adelantara una acción de lesividad, no suple la carga probatoria que le corresponde a la actora en este proceso.

Concluyó que, ante la ausencia absoluta de pruebas que demostraran la existencia del contrato de trabajo alegado, y teniendo en cuenta el precedente constitucional y jurisprudencial sobre la naturaleza no laboral de la labor de las madres comunitarias antes de 2014, correspondía absolver al ICBF y a Colpensiones de todas las pretensiones y declarar próspera la excepción de ausencia de relación laboral propuesta por el ICBF.

III. Del grado jurisdiccional de consulta

Previo a abordar el estudio de fondo, es preciso dejar asentado que el conocimiento del presente asunto llega a esta Corporación en grado jurisdiccional de consulta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 69 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social. Ello por cuanto la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín resultó totalmente adversa a los intereses de la demandante, por la cual esta Sala asume el estudio integral de la decisión adoptada.

IV. Alegatos de conclusión

En sede de alegatos de segunda instancia, **Colpensiones** solicitó confirmar la sentencia al considerar que la decisión se ajusta al marco normativo y jurisprudencial aplicable. La entidad reiteró que no se demostró la existencia de una relación laboral entre la demandante y el ICBF durante los años 1991 a 1994, y que, en consecuencia, no le es exigible el reconocimiento de tiempos de servicio, cotizaciones o la expedición del bono pensional reclamado.

Manifestó que, conforme a los artículos 13, 15, 17 y 22 de la Ley 100 de 1993, las cotizaciones al Sistema General de Pensiones son obligatorias únicamente durante la vigencia de un contrato de trabajo, por lo que sin acreditación de dicho vínculo no procede trasladar obligación alguna a cargo del empleador ni de la administradora del régimen de prima media. Agregó que el cálculo actuarial o título pensional opera exclusivamente en eventos en los que el empleador omitió afiliar al trabajador que efectivamente prestó servicios, situación que no fue demostrada en el expediente.

Invocó además normas como los artículos 57 del Decreto 1748 de 1995, 38 del Decreto 3014 de 1966 y las disposiciones del Decreto 1833 de 2016, para reiterar que la financiación retroactiva de aportes solo procede cuando está probado el vínculo laboral y existe omisión del empleador, lo cual no ocurrió en este caso. Finalmente, recordó que la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema de Justicia ha sido clara en señalar que el reconocimiento de semanas o bonos pensionales exige demostrar

la existencia real del contrato de trabajo, y que en ausencia de prueba no puede imponerse responsabilidad alguna a la administradora.

V. Consideraciones

Problema jurídico

En atención al grado jurisdiccional de consulta que se surte a favor de la parte activa, corresponde a la Sala determinar Si la señora Marlene de Jesús Mira Mena demostró haber prestado servicios personales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– entre el 1° de enero de 1991 y el 30 de marzo de 1994, de manera que pueda configurarse un contrato de trabajo, y, de ser así, si le asiste el derecho a que dicha entidad afilie y pague las cotizaciones al Sistema General de Pensiones por ese período, incluyendo la expedición del bono pensional solicitado.

VI. PREMISAS NORMATIVAS

Existencia del vínculo laboral - contrato de trabajo, elementos y presunción

De cara al problema jurídico planteado, y dado que la demandante sostiene haber sido trabajadora del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– entre 1991 y 1994, es necesario recordar que la determinación de un vínculo laboral con una entidad pública se rige por lo dispuesto en la Ley 6^a de 1945 y el Decreto 2127 de 1945, normas especiales aplicables a

los trabajadores oficiales, complementadas por lo previsto en el Decreto 1083 de 2015 y el Decreto 1919 de 2002.

El artículo 1º de la Ley 6^a de 1945 y el artículo 2º del Decreto 2127 de 1945 establecen que para que exista contrato de trabajo con una entidad pública deben concurrir los siguientes elementos:

- a) **Actividad personal del trabajador**, esto es, la prestación del servicio por sí mismo y a favor de la entidad contratante.
- b) **Continuada subordinación o dependencia**, entendida como la facultad del empleador para impartir órdenes, instrucciones y ejercer control sobre la ejecución de las labores.
- c) **Salario**, como retribución directa y periódica por la actividad desarrollada.

A su vez, el artículo 3º del Decreto 2127 de 1945 dispone que, reunidos estos elementos, la relación se reputa laboral sin atender a la denominación o forma utilizada por las partes, lo cual constituye la expresión del principio de primacía de la realidad sobre las formalidades consagrado en el artículo 53 de la Constitución Política.

Finalmente, el artículo 20 del mismo Decreto 2127 prevé una presunción a favor del trabajador, según la cual la sola prestación personal del servicio permite inferir la subordinación, salvo prueba en contrario. Esta presunción, sin embargo, puede ser desvirtuada por la entidad pública demostrando que la actividad ejecutada se desarrollaba bajo un régimen no laboral, como aquel

que históricamente ha regido la labor de las madres comunitarias hasta la formalización dispuesta por la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 2892 de 2014.

En consecuencia, para que pueda hablarse de una verdadera relación laboral es indispensable la concurrencia de los tres elementos mencionados (actividad personal, subordinación y salario), con independencia del nombre o forma que las partes hayan asignado al vínculo. Esta conclusión se ajusta al artículo 53 de la Constitución Política, que impone el principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, según el cual lo determinante no es la apariencia del contrato, sino las condiciones efectivas en que se desarrolla la prestación del servicio. Cuando alguno de dichos elementos no se acredita, el vínculo no es de naturaleza laboral y, por tanto, se enmarca en otra categoría jurídica distinta, conforme lo ha reconocido de manera reiterada la jurisprudencia constitucional.

De acuerdo con el marco normativo que rige la vinculación laboral con entidades públicas, una vez la parte actora acredita la prestación personal del servicio dentro de determinados extremos temporales, se activa en su favor la presunción legal de existencia del contrato de trabajo, prevista en el artículo 20 del Decreto 2127 de 1945, según la cual quien recibe o se beneficia del servicio debe desvirtuar la subordinación implícita en dicha actividad. Esta presunción desplaza la carga probatoria hacia la entidad pública, que debe demostrar, mediante los medios de convicción legalmente autorizados, que la labor ejecutada se desarrolló sin dependencia o que correspondía a un régimen jurídico diferente al laboral.

Bajo este entendimiento, corresponde recordar que la definición de quiénes son trabajadores oficiales se encuentra en el artículo 5 de la Ley 3135 de 1968, disposición que diferencia las actividades susceptibles de regirse por contrato de trabajo dentro de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales del Estado. Por lo anterior, debe entenderse que el régimen aplicable a los trabajadores oficiales se integra por el contenido del propio contrato, la convención colectiva, el pacto colectivo o el reglamento interno (cuando existan) y, en lo no regulado por estos instrumentos, por la Ley 6^a de 1945, el Decreto 2127 de 1945 y las normas reglamentarias posteriores.

En lo que concierne a la naturaleza jurídica del ICBF, conviene recordar que, conforme a la Ley 75 de 1968, se trata de un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Esta configuración determina que, como regla general, las personas que prestan sus servicios en la entidad adquieren la condición de empleados públicos, vinculados a través de una relación legal y reglamentaria que se perfecciona mediante nombramiento y posesión.

Solo de manera excepcional pueden existir trabajadores oficiales, categoría reservada por el artículo 5 de la Ley 3135 de 1968 para quienes desempeñan funciones relacionadas con la construcción, sostenimiento o mantenimiento de obras públicas o aquellas que, por previsión estatutaria, pueden ejecutarse mediante contrato de trabajo.

En ese contexto, únicamente frente a los trabajadores oficiales es posible predicar la existencia de un contrato de trabajo y, por tanto, la aplicación del régimen laboral especial previsto en la Ley 6^a de 1945 y el Decreto 2127 de 1945. Lo anterior significa que las normas del Código Sustantivo del Trabajo no rigen las relaciones individuales entre los servidores del ICBF y la entidad, salvo en los casos en los que se acredite, de manera excepcional, la condición de trabajador oficial.

Dicho lo anterior, resulta necesario precisar que la actividad ejercida por la demandante como madre comunitaria no se enmarca dentro del ámbito funcional propio de dicha categoría laboral. En efecto, la figura de los Hogares Comunitarios de Bienestar tiene su origen en la Ley 89 de 1988, norma que instituyó este programa como una estrategia de apoyo a las familias en la atención integral de la primera infancia, especialmente en contextos de vulnerabilidad social.

Dicha ley asignó al ICBF la responsabilidad de coordinar y financiar el funcionamiento de los hogares, pero la operación cotidiana del servicio se fundamentó en el trabajo comunitario y solidario de las personas residentes en cada territorio, quienes voluntariamente asumían labores de acompañamiento, cuidado y promoción del desarrollo de los niños. Bajo ese diseño institucional, la tarea de las madres comunitarias surgió como una forma de participación social y no como un vínculo de carácter laboral, pues su objetivo central consistía en articular esfuerzos entre el ICBF, las asociaciones comunitarias y las familias beneficiarias para garantizar necesidades básicas de nutrición, protección y desarrollo infantil.

En esa medida, las actividades que desempeñaban las madres comunitarias no corresponden a funciones típicas de los trabajadores oficiales, ni se relacionan con la construcción o mantenimiento de obra pública. Por el contrario, su actuación se inscribe dentro de un esquema de corresponsabilidad social, construido sobre la base de la colaboración voluntaria de la comunidad, y no sobre una estructura jerárquica o subordinada propia de la relación laboral. Este entendimiento coincide con la evolución normativa y jurisprudencial que por años ha caracterizado la naturaleza no contractual del rol desempeñado por estas mujeres antes del proceso de formalización laboral iniciado a partir del año 2014.

A partir de lo expuesto, se reafirma que los hogares comunitarios operan sobre la base del trabajo solidario y voluntario de las madres comunitarias, quienes aportan a la protección y desarrollo integral de la primera infancia como parte de un esquema comunitario y no de una estructura laboral. Este entendimiento fue precisado por la Corte Constitucional en la Sentencia SU-224 de 1998, en la cual se analizó la naturaleza del vínculo entre una madre comunitaria, la asociación de padres y el ICBF, concluyéndose que dicho nexo es de carácter civil y no comporta relación laboral, en tanto no se acreditan los elementos esenciales del contrato de trabajo ni los presupuestos que configuran una relación legal y reglamentaria con una entidad pública. En esa línea, la Corte destacó que el ICBF no actúa como empleador, beneficiario o dueño de obra, sino como entidad estatal que financia y apoya proyectos comunitarios ejecutados por terceros, en el marco de una política pública orientada a la atención de niños y niñas en condiciones de vulnerabilidad.

En similar dirección, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia SL4430 de 2018, precisó que la ejecución de programas sociales como los hogares comunitarios implica que el contratista presta directamente un servicio público a la comunidad utilizando recursos estatales, en el marco de una actividad de naturaleza *sui generis* regulada por normas especiales del derecho público. Por ello, se trata de contratos administrativos sometidos únicamente a las cláusulas obligatorias propias de esa categoría jurídica, lo que conduce a descartar la aplicación del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, dado que la responsabilidad derivada de tales programas recae exclusivamente en la entidad pública que los dirige.

Ahora bien, debe indicarse que a partir de la expedición del **Decreto 289 de 2014**, la naturaleza del vínculo jurídico de las madres comunitarias sufrió una transformación sustancial: pasó de ser una actividad solidaria y voluntaria, articulada a través de asociaciones comunitarias, a constituir una relación laboral, pero únicamente respecto de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, y no frente al ICBF ni a otras entidades públicas. En consecuencia, solo desde la vigencia de dicha norma puede predicarse un verdadero contrato de trabajo para quienes desempeñan estas funciones.

De ello se desprende que cualquier pretensión orientada a obtener la declaratoria de una relación laboral con el ICBF respecto de períodos anteriores a 2014 carece de sustento jurídico, pues el vínculo que regía la actividad de las madres comunitarias antes de esa fecha estaba definido por parámetros

de corresponsabilidad social y no por subordinación laboral. Esta comprensión ha sido reiteradamente respaldada por la Corte Constitucional y fue desarrollada de manera especial en la Sentencia de Unificación **SU-273 de 2019**, en la que la Corporación retomó y armonizó su propia doctrina sobre la materia y donde se indicó que:

“La relación jurídica entre las madres comunitarias, el ICBF y las entidades administradoras u operadoras del Programa Hogares Comunitarios, con anterioridad a la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 289 de 2014, como atrás se indicó, el artículo 4º del Decreto 1340 de 1995 estableció que la vinculación de las madres comunitarias en dicho programa “no implica relación laboral con las asociaciones que para tal efecto se organicen, ni con las entidades públicas que participen en el mismo”.

Asimismo, el artículo 16 del Decreto 1137 de 1999, señaló que la participación de la comunidad en el desarrollo de los programas adelantados por el ICBF “en ningún caso implicarán una relación laboral con los organismos o entidades responsables por la ejecución de los programas”, pues dicha participación se trata de un trabajo solidario y una contribución voluntaria brindada por ésta (negritas originales).

En suma, la Corte en sede control abstracto y concreto consideró que: (i) previo al proceso de formalización laboral entre las madres comunitarias y las asociaciones de padres, existió un vínculo de naturaleza civil, predictable a su vez, en su relación con el ICBF al tratarse de una contribución voluntaria y solidaria con los menores de su comunidad¹ , (ii) en desarrollo de una política pública, a partir de la vigencia fiscal del 2013 se ordenó el pago de un salario mínimo a través del mecanismo de la beca, pero desde el 12 de febrero de 2014 se decretó la vinculación exclusiva mediante contrato laboral, excluyendo con ello, cualquier posibilidad de ser consideradas servidoras públicas so pena el principio de realidad sobre las formas”

Caso concreto

De acuerdo con lo probado en el expediente, no existe evidencia que permita afirmar que la señora **Marlene de Jesús Mira Mesa** haya prestado de manera personal, continua y verificable servicios al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– durante los años 1991 a 1994. Como lo expuso la juez de primera instancia, el proceso quedó huérfano de prueba, pues no compareció la demandante a la audiencia de juzgamiento, no se practicaron los testimonios anunciados y la documentación allegada se limita a la respuesta a un derecho de petición y a actos administrativos relacionados con su pensión, ninguno de los cuales acredita la ejecución real de labores como madre comunitaria en el periodo discutido. Esta ausencia probatoria impide activar la presunción de subordinación prevista en el artículo 20 del Decreto 2127 de 1945.

Aun bajo el supuesto hipotético de que la actora hubiese logrado demostrar la prestación personal del servicio, lo cierto es que la actividad de madre comunitaria para la época de los hechos no constituía un vínculo laboral, ni encuadraba dentro del ámbito funcional asignado a los trabajadores oficiales. Tal como se explicó en el marco normativo, antes de la expedición del Decreto 289 de 2014, la participación de las madres comunitarias se desarrollaba bajo esquemas de corresponsabilidad social, coordinados por asociaciones comunitarias, y sin relación jerárquica ni dependiente con el ICBF. Esta naturaleza fue reiterada por la Corte Constitucional en las sentencias SU-224 de 1998, SU-079 de 2018 y SU-273 de 2019, en las que se precisó que la labor era de carácter voluntario, solidario y no

subordinado, razón por la cual no podía generar derechos derivados de un contrato de trabajo.

Por lo anterior, no resulta procedente predicar la existencia de un contrato laboral con una entidad pública como el ICBF antes de la entrada en vigencia del Decreto 289 de 2014, norma que, junto con el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, dio origen al proceso de formalización laboral exclusivamente frente a las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, mas no respecto del ICBF en su calidad de establecimiento público. De esta manera, cualquier intento de proyectar efectos laborales hacia periodos anteriores carece de fundamento jurídico.

Así las cosas, y al no ser acreditada la existencia del contrato de trabajo alegado, tampoco es posible derivar la obligación de afiliar o cotizar al Sistema General de Pensiones, ni ordenar la expedición de un bono pensional. Tanto la Ley 100 de 1993 como la reglamentación aplicable exigen la existencia real del vínculo laboral para generar aportes o calcular títulos pensionales retroactivos, lo cual no ocurrió en el sub lite. De igual forma, no se configura responsabilidad alguna a cargo de Colpensiones, pues la administradora solo está obligada a reconocer semanas que se encuentren debidamente acreditadas por el empleador.

En suma, la Sala concluye que no se acreditó la prestación del servicio ni se demostró la existencia de un vínculo jurídico que habilite la declaratoria del contrato realidad con el ICBF durante los años 1991 a 1994, razón por la cual no hay lugar a acceder a las pretensiones encaminadas a obtener la declaración del

contrato, el pago de cotizaciones o la expedición del bono pensional, por lo que se confirmará la sentencia consultada.

Sin costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Séptima de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Medellín, mediante la cual se absolvió al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– y a la Administradora Colombiana de Pensiones – Colpensiones de todas las pretensiones formuladas por la señora Marlene de Jesús Mira Mesa, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: SIN COSTAS en esta instancia.

Lo resuelto se notifica a las partes por **EDICTO, que se fijará por secretaria por el término de un día.**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

ANDRÉS MAURICIO LÓPEZ RIVERA
Magistrado Ponente.

MARICELA CRISTINA NATERA MOLINA
Magistrada

JAIR SAMIR CORPUS VANEGAS
Magistrado

Firmado Por:

Andres Mauricio Lopez Rivera
Magistrado
Sala 020 Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Maricela Cristina Natera Molina
Magistrada
Sala Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Jair Samir Corpus Vanegas
Magistrado
Sala Laboral
Tribunal Superior De Medellin - Antioquia

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **a4836dce356906f662ab37c92c5680223bd2a08e969da372db1d550fb72a284e**

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://firmaelectronica.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>