



57

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00466

**Demandante:** Lidis Margoth Jiménez Olivero

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 15 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB)*

para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 15 de diciembre de 2017.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

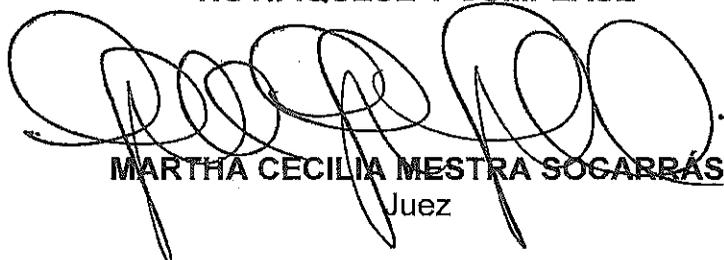
En virtud de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 15 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

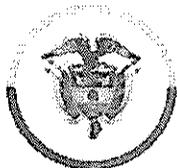
<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,

  
CIRA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00556

**Demandante:** Leinet del Carmen Araujo Ordóñez

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 15 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB)*

para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.**" (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 15 de diciembre de 2017.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 15 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

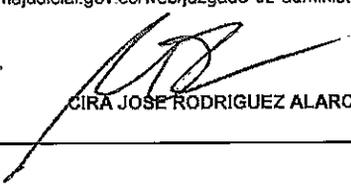
  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



CIRA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00535

**Demandante:** Blanca Alicia Avilez Pacheco

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB)*

para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante las **becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.**" (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 13 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Planeta Rica, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personería a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 13 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Planeta Rica".*

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

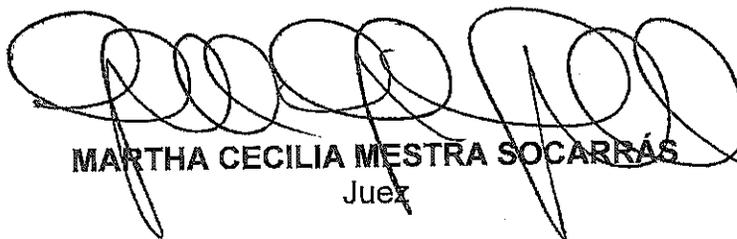
<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**QUINTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



OIRA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00289

**Demandante:** Elen del Rosario Bedoya Usta

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB)*

para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESEC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 13 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Civil del Circuito de Cereté, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Se devolverá el remanente de los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personería al doctor Cesar Armando Herrera Montes para actuar como apoderado sustituto de la demandante.

En virtud de lo expuesto, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 13 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Civil del Circuito de Cereté".*

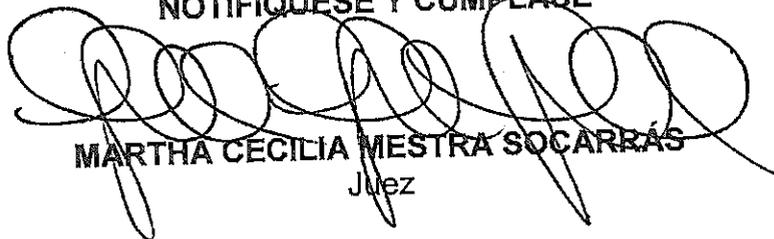
<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**TERCERO:** Devolver el remanente de los gastos ordinarios del proceso. Por Secretaría, deberán realizarse las deducciones contables pertinentes.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

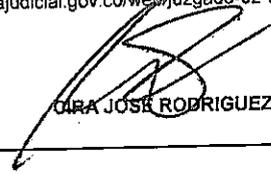


**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link <http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



**CLARA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2013.00092

**Demandante:** Gladys Cecilia Flórez Medrano

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

<sup>84</sup> Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha

contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de**

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

**Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Montería, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Finalmente, se devolverá el remanente de los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de Jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

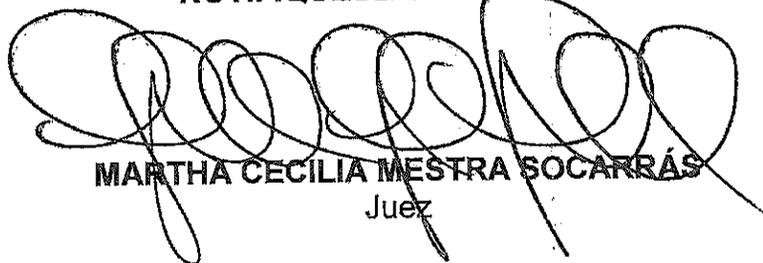
<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

*"Remitir el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Montería".*

**TERCERO:** Devolver el remanente los gastos ordinarios del proceso. Por Secretaría, deberán realizarse las deducciones contables pertinentes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

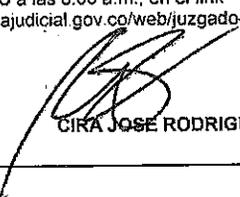


**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

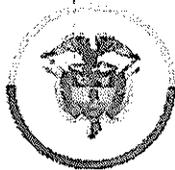
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



CIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2013.00083

**Demandante:** Eneida del Carmen Izquierdo Tordecilla

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha*

contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país:

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de**

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

**Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Montería, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Finalmente, se devolverá el remanente de los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de Jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

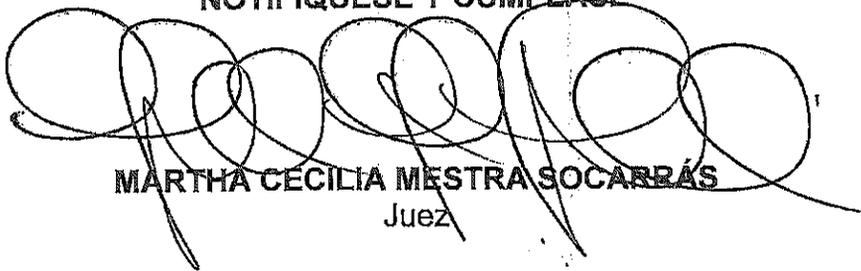
<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

*"Remitir el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Montería".*

**TERCERO:** Devolver el remanente de los gastos ordinarios del proceso. Por Secretaría, deberán realizarse las deducciones contables pertinentes.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERÍA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



**CIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00456

**Demandante:** Carmen Meza Camaño

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB)*

para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibídem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 18 de diciembre de 2017.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

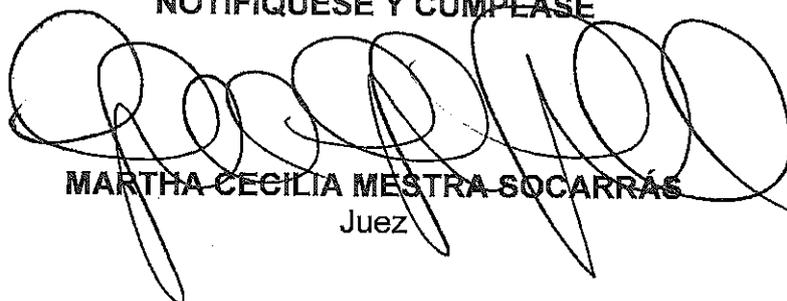
En virtud de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



CIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2013.00084

**Demandante:** Sunilda De Jesús Corcho Conde

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Solicita que en caso de no reponerse la decisión adoptada, se ordene la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Ulianov Martínez Pereira.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra*

la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Montería, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Finalmente, el Despacho devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que efectivamente fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

*"Remitir el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Montería".*

**TERCERO:** Devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que efectivamente fueron consignados. Para lo anterior, se dispondrá por secretaría hacer las deducciones contables a que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

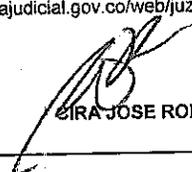
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**

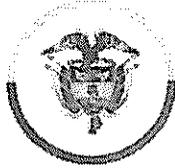
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaría,

  
SARA JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00518

**Demandante:** Marelvis Puche Mármol

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Civil del Circuito de Lorica, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Civil del Circuito de Lorica".*

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**QUINTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

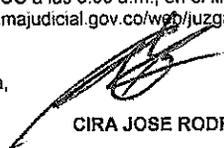


**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link <http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



CIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00543

**Demandante:** Doris del Carmen Argumedo Pastrana

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto del auto recurrido.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados

**TERCERO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>





Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00282

**Demandante:** Martha Isabel Argel Grandeth

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESc reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.**" (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto recurrido.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados

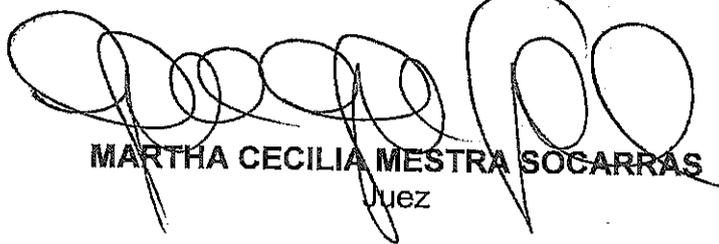
**TERCERO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

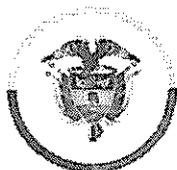


**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRAS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>





Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00455

**Demandante:** Fenny Maria Saenz Puentes

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto del auto recurrido.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados

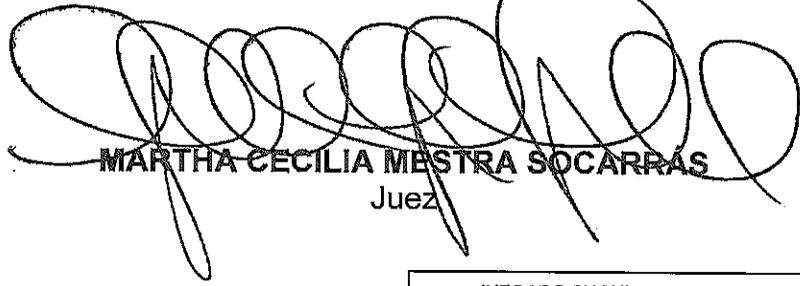
**TERCERO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

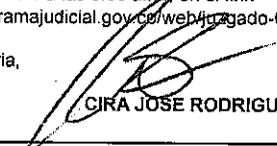


**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m. en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



**CIRIA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00557

**Demandante:** Eunice Del Carmen Martínez Nisperuza

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESEC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto del auto recurrido.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados

**TERCERO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.famajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00545

**Demandante:** Agripina Montiel Hernández

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 15 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESc reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.**" (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto recurrido.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Planeta Rica quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 15 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 15 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Planeta Rica".*

**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

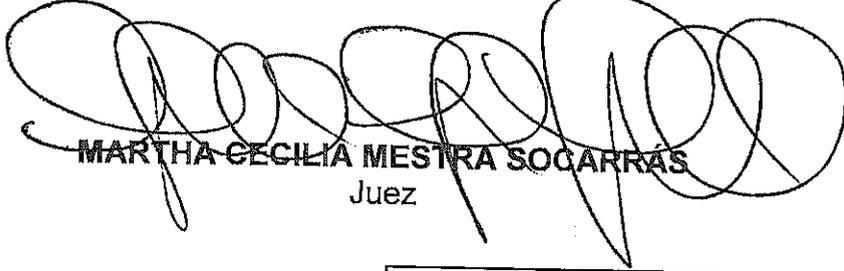
<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**QUINTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERÍA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00463

**Demandante:** Norma Del Carmen pacheco padilla

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes:

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, **atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar.**" (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto recurrido.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Civil del Circuito de Lorica, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Civil del Circuito de Lorica".*

**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**QUINTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRAS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00539

**Demandante:** Danit Cristina González Cardenas

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 15 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar.**" (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto del auto recurrido.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 15 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados

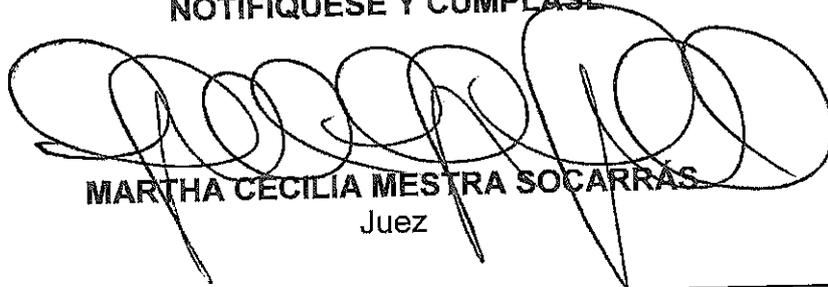
**TERCERO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

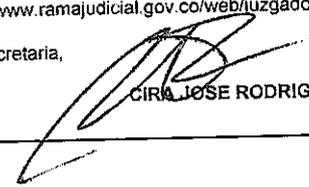


**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

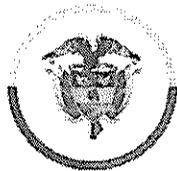
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



**CIRIA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho  
**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00276  
**Demandante:** Estilita Del Carmen Almanza Simanca  
**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los*

programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto del auto recurrido.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados

**TERCERO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

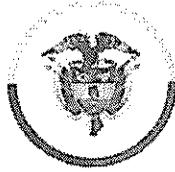


**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Jueza

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>





Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00544

**Demandante:** Carmen Alicia Verona de Olascoaga

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el*

Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF." (Art. 4).

(iv) "El ICBF inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negritas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 18 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados

**TERCERO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



GIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON

**SECRETARIA.** Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018). Al Despacho del señor Juez, informando que los documentos solicitados fueron allegados. Lo anterior para que provea.

  
**CIRA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCÓN**  
Secretaria

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MONTERÍA**

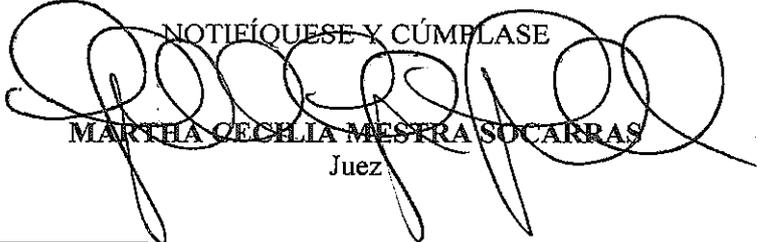
Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018).

Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho  
Expediente: 23.001.33.33.002.2014-00364  
Demandante: ENIT CRISTINA OTERO OLIVERO  
Demandado: ESE CAMU DIVINO NIÑO PUERTO LIBERTADOR

Visto el informe secretarial que antecede, y para efectos de continuar con el proceso, al revisar el expediente, observa el Juzgado que resulta necesario dar traslado de la prueba arrimada, por lo que el Juzgado,

**DISPONE:**

- 1- Admitir como pruebas y darle valor probatorio que en derecho corresponda a los documentos aportados por la entidad requerida.
2. En consecuencia de lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>12</sup>, córrase traslado a las partes por el término de cinco (5) días, contado a partir de la notificación de la presente providencia, de los documentos allegados.
- 2- En firme lo anterior, vuelva el expediente al despacho para continuar con la etapa procesal pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRAS**  
Juez

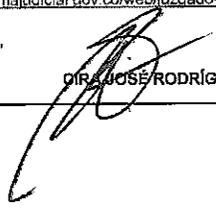
<sup>1</sup> Sección Tercera Subsección C, CP Enrique Gil Botero, auto del 12 de febrero de 2012. Rad. 05001-23-25-000-1995-00925-01 (20580)

<sup>2</sup> Sección Tercera Subsección C, CP Enrique Gil Botero, auto del 18 de enero de 2012. Rad. 05001-23-24-000-1991-06968-01-01 (21216)

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería , MARZO 15 DE 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaría,

  
DRA. JOSÉ RODRÍGUEZ ALARCÓN



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00306

**Demandante:** Ebyn Esther Seña Pacheco.

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Ulianov Martínez Pereira.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra*

la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESEC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

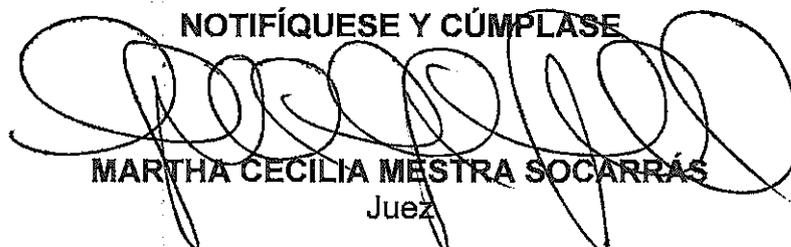
En virtud de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**NUMERAL ÚNICO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

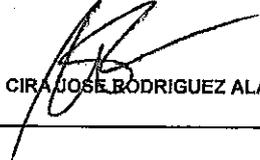
  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO ELECTRONICO a las 8:00 a.m., en el link <http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,

  
CIRIA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO  
DE MONTERÍA**

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00296

**Demandante:** Diana Mayerlin Guerra Escobar

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

**CONSIDERACIONES**

**1. RECURSO DE REPOSICIÓN**

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

**2. DECISIÓN**

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra

la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas."

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**NUMERAL ÚNICO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**

Juez

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 16 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



CIRA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00286

**Demandante:** Katia Inés Ortega Estrada.

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra*

la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, **atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar.**" (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

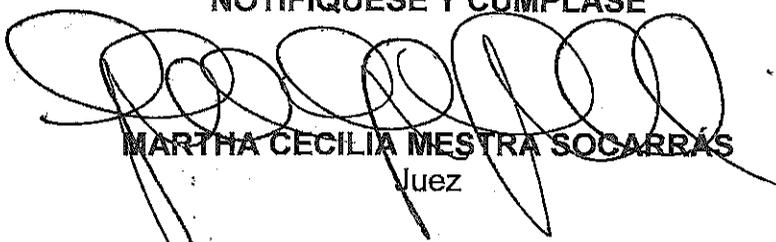
En virtud de lo expuesto, se

**RESUELVE:**

**NUMERAL ÚNICO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

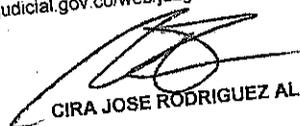
  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 16 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



CIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Medio de Control:</b> | Nulidad y Restablecimiento del Derecho               |
| <b>Expediente N°:</b>    | 23.001.33.33.002.2017.00235                          |
| <b>Demandante:</b>       | Marleny Isabel Rivera Pérez                          |
| <b>Demandado:</b>        | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -<br>ICBF |

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante, contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción, para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### I. CONSIDERACIONES

#### 1.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo el apoderado de la parte demandante, que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo, suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33), no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar, atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Ulianov Martínez Pereira.

## 1.2 DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

“84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como “aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.”

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: “Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país.” (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: “regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo”<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: “Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.” (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

<sup>1</sup> “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.”

<sup>2</sup> “Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.”

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

<sup>5</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones.”

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negritas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento, se advierte, que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

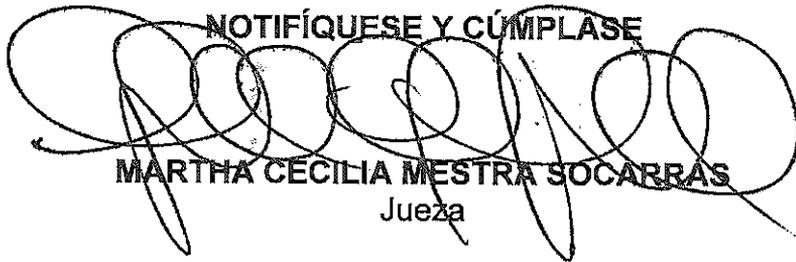
**II. RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado, para conocer del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 13 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Montelíbano".*

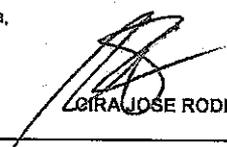
**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

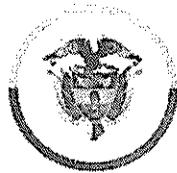
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Jueza

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,

  
**OSIRAJOSÉ RODRIGUEZ ALARCON**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Medio de Control:</b> | Nulidad y Restablecimiento del Derecho               |
| <b>Expediente N°:</b>    | 23.001.33.33.002.2017.00285                          |
| <b>Demandante:</b>       | Liciris del Carmen Molina Páez                       |
| <b>Demandado:</b>        | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -<br>ICBF |

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante, contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción, para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### I. CONSIDERACIONES

#### 1.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo el apoderado de la parte demandante, que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo, suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33), no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar, atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

## 1.2 DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

“84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como “aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.”

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: “Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país.” (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: “regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo”<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: “Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.” (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

<sup>1</sup> “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.”

<sup>2</sup> “Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.”

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

<sup>5</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones.”

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento, se advierte, que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

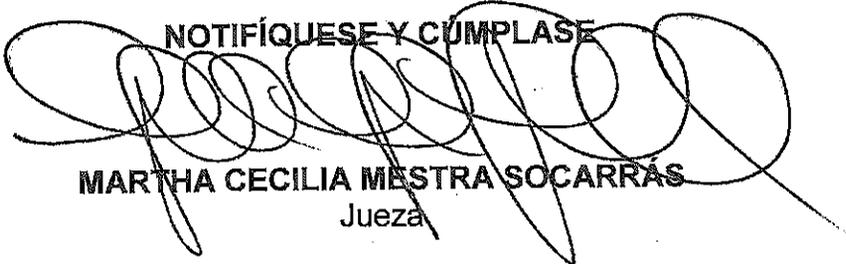
En virtud de lo expuesto, se

## II. RESUELVE:

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado, para conocer del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso, teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Jueza

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,

  
CIRA JOSÉ RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Medio de Control:</b> | Nulidad y Restablecimiento del Derecho               |
| <b>Expediente N°:</b>    | 23.001.33.33.002.2017.00226                          |
| <b>Demandante:</b>       | Nelvi de Jesús Rodríguez Carranza                    |
| <b>Demandado:</b>        | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -<br>ICBF |

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante, contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción, para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### I. CONSIDERACIONES

#### 1.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo el apoderado de la parte demandante, que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo, suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33), no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar, atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

## 1.2 DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

“84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como “aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.”

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF; las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: “Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país.” (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: “regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo”<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: “Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.” (Negrilla fuera del texto original).

<sup>1</sup> “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.”

<sup>2</sup> “Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.”

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento, se advierte, que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Ayapel, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

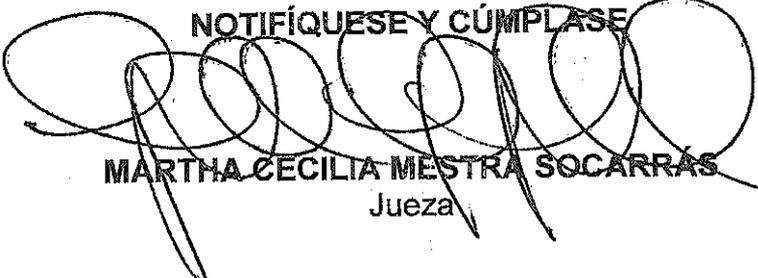
**II. RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado, para conocer del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Ayapel".*

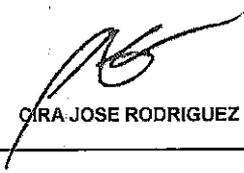
**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**  
  
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Jueza

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,

  
GIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

|                          |   |
|--------------------------|---|
| <b>Medio de Control:</b> | Nulidad y Restablecimiento del Derecho            |
| <b>Expediente N°:</b>    | 23.001.33.33.002.2017.00324                       |
| <b>Demandante:</b>       | Cayetana Gregoria Lance Hernández                 |
| <b>Demandado:</b>        | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF |

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante, contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción, para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### I. CONSIDERACIONES

#### 1.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo el apoderado de la parte demandante, que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo, suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33), no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar, atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

## 1.2 DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

“84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como “aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.”

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: “Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país.” (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: “regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo”<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: “Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.” (Negrilla fuera del texto original).

<sup>1</sup> “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.”

<sup>2</sup> “Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.”

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento, se advierte, que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Ayapel, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**II. RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado, para conocer del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Ayapel".*

**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

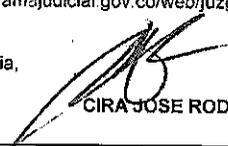
**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,

  
CIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Medio de Control:</b> | Nulidad y Restablecimiento del Derecho               |
| <b>Expediente N°:</b>    | 23.001.33.33.002.2017.00295                          |
| <b>Demandante:</b>       | Virginia Antonia Catalán Paternina                   |
| <b>Demandado:</b>        | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -<br>ICBF |

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante, contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción, para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### I. CONSIDERACIONES

#### 1.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo el apoderado de la parte demandante, que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo, suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33), no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar, atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

## 1.2 DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

“84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El parágrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como “aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país.”

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: “Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el parágrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país.” (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: “regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo”<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: “Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes.” (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

<sup>1</sup> “Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones.”

<sup>2</sup> “Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar.”

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones.”

<sup>5</sup> “Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones.”

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento, se advierte, que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

## II. RESUELVE:

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado, para conocer del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

**SEGUNDO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso, teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Jueza

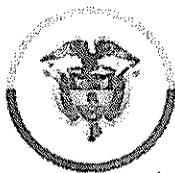
**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERÍA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



**CIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON**



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

|                          |  |
|--------------------------|--|
| <b>Medio de Control:</b> | Nulidad y Restablecimiento del Derecho               |
| <b>Expediente N°:</b>    | 23.001.33.33.002.2017.00231                          |
| <b>Demandante:</b>       | Denis del Carmen Rodríguez Carranza                  |
| <b>Demandado:</b>        | Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -<br>ICBF |

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante, contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción, para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### I. CONSIDERACIONES

#### 1.1 RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo el apoderado de la parte demandante, que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo, suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017, proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33), no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar, atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Uliánov Martínez Pereira.

## 1.2 DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESc reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibídem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento, se advierte, que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Ayapel, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Finalmente, el Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**II. RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado, para conocer del presente medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*“Remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Ayapel”.*

**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

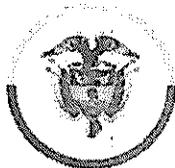
**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Jueza

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,

  
JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2017.00533

**Demandante:** Lucila Serpa Pastrana

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que establecen la modalidad de vinculación de las madres comunitarias, rigen desde su fecha de promulgación; en consecuencia, no son aplicables a la relación laboral existente entre las partes originada desde el Programa Hogar Comunitario de Bienestar. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no se ajusta al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). No se puede desconocer la estrecha relación entre la política pública de atención a la niñez, sus fines y objetivos y la labor desempeñada como madre comunitaria, inherente al servicio público.

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.*

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente,

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

con capacidad contractual, personería jurídica y que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF." (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Planeta Rica, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

El Despacho no devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

Finalmente, se reconocerá personerías a los doctores Armando Ramón Herrera Campo y Cesar Armando Herrera Montes, para actuar como apoderados principal y sustituto de la demandante, respectivamente.

En virtud de lo expuesto, se

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 13 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 13 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

*"Remitir el expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Planeta Rica".*

**TERCERO:** No devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que no fueron consignados.

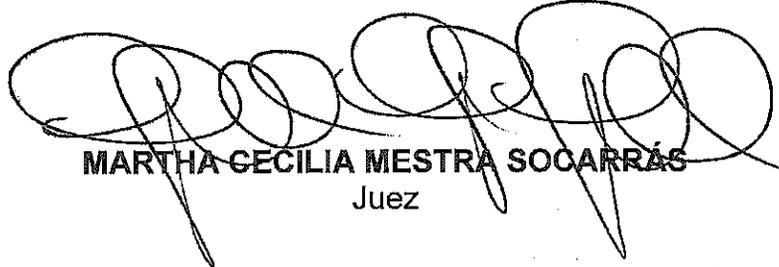
<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**CUARTO:** Reconocer personería al Doctor Armando Ramón Herrera Campo identificado con la cédula de ciudadanía N° 6.872.425 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 52.147 del C.S. de la J., para actuar como apoderado principal de la demandante, en los términos y para los fines del poder conferido.

**QUINTO:** Reconocer personería al Doctor Cesar Armando Herrera Montes identificado con la cédula de ciudadanía N° 1.067.851.322 expedida en Montería y portador de la tarjeta profesional 228.058 del C.S. de la J., para actuar como apoderado sustituto de la demandante, en los términos y para los fines de la sustitución conferida.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRÁS**  
Juez

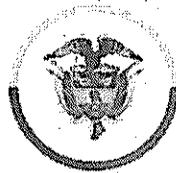
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERÍA

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/42>

La Secretaria,



CIRIA JOSE RODRIGUEZ ALARCON



Rama Judicial  
Consejo Superior de la Judicatura  
República de Colombia

## JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MONTERÍA

Montería, catorce (14) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Medio de Control:** Nulidad y Restablecimiento del Derecho

**Expediente N°:** 23.001.33.33.002.2013.00090

**Demandante:** Yovani del Carmen Pérez Fuentes

**Demandado:** Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Se procede a decidir el recurso de reposición interpuesto por la parte demandante contra el auto de 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción para conocer el medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, previas las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### 1. RECURSO DE REPOSICIÓN

Sostuvo que la Ley 1607 de 2012 y el Decreto Compilatorio 1072 de 2015, normas que consagran que las madres comunitarias se deben vincular a través de contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, rigen desde su fecha de promulgación. La providencia de fecha 27 de septiembre de 2017 proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura dentro del expediente radicado con el N° 11001010200020170180000 (14460-33) no es aplicable al caso concreto.

El medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho se interpuso contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y no contra terceros, teniendo en cuenta las labores desplegadas encaminadas a la educación, atención y protección de la niñez, las cuales se asemejan a las de un empleado público.

Es innegable el nexo entre el hogar comunitario de bienestar atendido por la demandante y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

En caso de no reponerse la decisión adoptada, solicitó la devolución de los gastos del proceso. Para tales efectos, autorizó al señor Ulíanov Martínez Pereira.

#### 2. DECISIÓN

En sentencia T-480/16, la Corte Constitucional realizó el estudio de la normatividad legal que ha regulado la labor de las madres comunitarias del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF):

*"84. Como se reiteró en el fundamento jurídico N° 78 de esta sentencia (pág. 57), en diciembre de 1986, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó el Plan de Lucha contra la Pobreza Absoluta y para la Generación de Empleo, y definió como uno de los programas*

específicos el de Bienestar y Seguridad Social del Hogar, donde se inscribió el Proyecto de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB) para atender a la población infantil más pobre de los sectores sociales urbanos y rurales del país.

85. Dos años después, se expidió la Ley 89 de 1988<sup>1</sup>, mediante la cual se incrementó el presupuesto de ingresos del ICBF, con destinación exclusiva para la continuidad, desarrollo y cobertura de los HCB. El párrafo 2 del artículo 1 de ese cuerpo normativo define a los HCB como "aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país."

86. Luego, se sancionó el Decreto 1340 de 1995<sup>2</sup>, cuyo artículo 1 precisa que los HCB se componen, principalmente, por las becas que asigna el ICBF, las cuales son pagadas a las personas que desempeñan la labor madre comunitaria, como retribución al servicio prestado. Así reza dicha norma legal: "Los Hogares Comunitarios de Bienestar a que se refiere el párrafo 2o del artículo 1o de la Ley 89 de 1988, se constituyen mediante **las becas que asigne el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar** y los recursos locales, para que las familias, en acción mancomunada, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales pobres del país." (Negrilla fuera del texto original)...

86.2. A su turno, el artículo 4 del decreto en mención indica que el vínculo que existe entre el ICBF y las personas que integran el programa de HCB, por ejemplo las madres comunitarias, no implica relación laboral, por cuanto se trata de un trabajo solidario que se constituye mediante la contribución voluntaria de la sociedad y la familia para asistir y proteger a los niños...

89. Ante tal situación, el Comité PIDESC reiteró su recomendación de 1995: "regularizar la condición laboral de las madres comunitarias y considerarlas como trabajadoras para que tengan derecho a percibir el salario mínimo"<sup>3</sup>.

90. Como resultado de esas recomendaciones internacionales y el arduo reclamo de las madres comunitarias para obtener el reconocimiento de sus derechos laborales que presuntamente han sido desconocidos de manera sistemática, se expidió la Ley 1607 de 2012<sup>4</sup>, cuyo artículo 36 dispone que: "Durante el transcurso del año 2013, se otorgará a las Madres Comunitarias y Sustitutas una beca equivalente a un salario mínimo legal mensual vigente. De manera progresiva durante los años 2013, se diseñarán y adoptarán diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

La segunda etapa para el reconocimiento del salario mínimo para las madres comunitarias se hará a partir de la vigencia 2014. Durante ese año, **todas las Madres Comunitarias estarán formalizadas laboralmente** y devengarán un salario mínimo o su equivalente de acuerdo con el tiempo de dedicación al Programa. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes." (Negrilla fuera del texto original).

91. La disposición legal anteriormente citada fue reglamentada parcialmente por el Decreto 289 de 2014<sup>5</sup>, cuyo articulado desarrolló, entre otros, los siguientes aspectos en relación con la vinculación de las madres comunitarias:

(i) "El presente decreto **reglamenta la vinculación laboral de las Madres Comunitarias** con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar." (Art. 1).

(ii) "Las Madres Comunitarias **serán vinculadas laboralmente mediante contrato de trabajo** suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar y **contarán con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo**, de acuerdo con la modalidad contractual y las normas que regulan el Sistema de Protección Social." (Art. 2).

<sup>1</sup> "Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones."

<sup>2</sup> "Por el cual se dictan disposiciones sobre el desarrollo del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar."

<sup>3</sup> Ibidem.

<sup>4</sup> "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones."

<sup>5</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

(iii) "Podrán ser empleadores de las madres comunitarias, las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar que hayan sido constituidas legalmente, con capacidad contractual, personería jurídica y **que cumplan los lineamientos establecidos por el ICBF.**" (Art. 4).

(iv) "El ICBF **inspeccionará, vigilará y supervisará la gestión** de las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar en sus diferentes formas de atención, **con el fin de que se garantice la calidad en la prestación del servicio** y el respeto por los derechos de los niños beneficiarios del programa, atendiendo la naturaleza especial y esencial del servicio público de Bienestar Familiar." (Art. 7) (Negrillas fuera del texto original).

92. Como se observa, si bien la labor de madre comunitaria del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde sus inicios, fue concebida como una actividad que supuestamente no implicaba una relación laboral, lo cierto es que solo a partir del año 2012 se desechó tal postura e inició el reconocimiento y adopción gradual de su verdadera naturaleza, lo cual se materializó con la expedición del Decreto 289 de 2014, mediante la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo..."

Del anterior recuento se advierte que las madres comunitarias nunca han ostentado la calidad de empleadas públicas y que han ejecutado su labor en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar que las descritas en el Decreto 289 de 2014<sup>6</sup>, en el que se determinó que no tendrían calidad de servidoras públicas, que serían vinculadas mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, sin que se pudiera predicar solidaridad patronal con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y que contarían con todos los derechos y garantías consagradas en el Código Sustantivo de Trabajo; en consecuencia, como **se trata de un conflicto jurídico originado en un contrato de trabajo**, el Despacho considera que la Jurisdicción Ordinaria en su especialidad laboral y de seguridad social, es la encargada de conocerlo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral, razón por la que no se repondrá el numeral 1° del auto de 11 de diciembre de 2017.

Ahora bien, se dispondrá la corrección del numeral 2 de la providencia mencionada, en el sentido de remitir el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Montería, quien es el competente por razón del lugar y la cuantía<sup>7</sup>.

Finalmente, el Despacho devolverá los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que efectivamente fueron consignados.

En virtud de lo expuesto, se

#### RESUELVE:

**PRIMERO:** No reponer el numeral 1° del auto de fecha 11 de diciembre de 2017, mediante el cual se declaró la falta de jurisdicción de éste Juzgado para conocer del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

**SEGUNDO:** Corregir el numeral 2° del auto de 11 de diciembre de 2017, el cual quedará así:

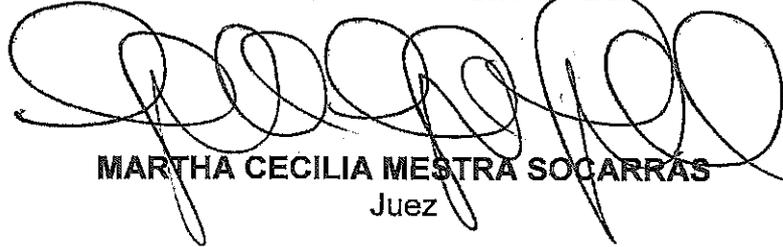
*"Remitir el expediente al Juzgado Laboral del Circuito de Montería".*

<sup>6</sup> "Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 36 la Ley 1607 de 2012 y se dictan otras disposiciones."

<sup>7</sup> Artículos 5 y 12 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Laboral.

**TERCERO:** Devolver los gastos ordinarios del proceso teniendo en cuenta que efectivamente fueron consignados. Para lo anterior, se dispondrá por secretaría hacer las deducciones contables a que haya lugar.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

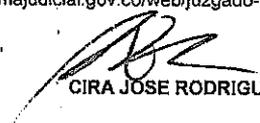


**MARTHA CECILIA MESTRA SOCARRAS**  
Juez

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
MONTERIA**

Montería, 15 de marzo de 2018. El anterior auto fue notificado por ESTADO  
ELECTRÓNICO a las 8:00 a.m., en el link  
<http://www.ramajudicial.gov.co/web/juzgado-02-administrativo-de-monteria/262>

La Secretaria,



**CIRA JOSE RODRIGUEZ ALARCON**