



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**PROCESO N°:** ORDINARIO-NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO  
**RADICACIÓN No.:** 11001-33-35-012-2018-00444-00  
**ACCIONANTE:** MARIA EUGENIA TARAZONA VEGA  
**ACCIONADOS:** INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR - ICBF

**AUDIENCIA DE JUZGAMIENTO**

**ART. 182 LEY 1437 DE 2011**

**ACTA N° 80- 2021**

*En Bogotá D.C. a los siete (7) días del mes de mayo de dos mil veintiuno (2021) siendo las diez y treinta de la mañana (10:30 a.m.), fecha y hora previamente señaladas para llevar a cabo la presente audiencia, la suscrita Juez Doce Administrativo de Oralidad de Bogotá en asocio de su secretaria ad hoc, se constituyó en audiencia pública en la sala de audiencia virtual en la plataforma Microsoft Teams, con la asistencia de los siguientes:*

**INTERVINIENTES**

**La parte demandante:** CANDIDA ROSA PARALES CARVAJAL identificada con cédula de ciudadanía No. 68.288.454 y T.P. 215.862 del C.S. de la J.

**La parte demandada:** ABRAHAM JAVIER BARROS AYOLA identificado con cédula de ciudadanía No. 73.594.292 y T.P. 209.522 del C.S. de la J.

*Una vez revisados los antecedentes los apoderados no presentan impedimentos para actuar.*

**Ministerio Público: Fabio Andrés Castro Sanza.**

**PRESENTACIÓN DE LA AUDIENCIA**

*Se informa a las partes, asistentes y/o intervinientes a esta audiencia que de conformidad con el artículo 180 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante CPACA, se agotarán las siguientes Etapas:*

1. Saneamiento del proceso.
2. Fallo

## **1. SANEAMIENTO DEL PROCESO**

*Se concede el uso de la palabra a los apoderados con el fin de que se pronuncien si observan alguna irregularidad que pueda ser saneada en este momento. Como no advierten irregularidades y el Despacho tampoco evidencia causal que invalide lo actuado, se da por agotada esta etapa.*

### **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

#### **FALLO**

##### **Problema Jurídico**

*Corresponde el Despacho determinar qué tipo de relación se mantuvo entre la actora y el ICBF durante el tiempo en que aquella fungió como madre comunitaria. En segundo término, establecer si en el desarrollo de tal relación se generaron perjuicios que deban ser indemnizados a la accionante.*

##### **CONSIDERACIONES**

*Sea lo primero señalar que sobre el tipo de relación jurídica que existe entre las madres comunitarias y las entidades administradoras del programa Hogares Comunitarios, la Corte Constitucional señaló:*

*“Si bien la legislación debe evolucionar progresivamente en el sentido recomendado por el Comité del PIDESC, el hecho de que las normas actuales excluyan la relación laboral entre las madres comunitarias, el ICBF y las asociaciones que participan del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar no es violatorio per se del derecho a la igualdad de las mujeres. En virtud del principio de la primacía de la realidad sobre las formalidades consagrado en el artículo 53 de la Constitución, la naturaleza laboral de una relación no depende de lo que lo estipulen las normas o los contratos sino de si en la realidad se presentan las características de tal relación, especialmente la subordinación. Con base en dicho principio constitucional, toda persona, incluida cualquier madre comunitaria, puede solicitar ante los jueces competentes el reconocimiento de una relación laboral, acreditando los requisitos necesarios para ello según el ordenamiento jurídico vigente”.<sup>1</sup>*

*Posteriormente observó la Corte en la sentencia T-130 DEL 2015 “que entre los años 2013 y 2015 y particularmente, a partir del año 2014, el régimen jurídico de las madres comunitarias pasó de ser un régimen jurídico especial a convertirse en un régimen laboral con ciertas especificidades. El primer paso estuvo en la citada Ley 1607 de 2012 que dispuso que durante el año 2013 la beca o bonificación que recibían las madres comunitarias debía equivaler al valor de un salario mínimo legal mensual vigente; además, se mantuvo el subsidio especial otorgado a las madres comunitarias para sus aportes al Sistema General de Pensiones por medio del Fondo de Solidaridad Pensional. El segundo avance se produjo con la expedición del Decreto 289 de 2014 reglamentó la vinculación laboral de las madres comunitarias con las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar[19], de manera que cuenten con todos los*

---

<sup>1</sup> T-628 DEL 2012

*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”*

*Agregó que en esa evolución legislativa también se tuvo en cuenta a las madres retiradas que laboraron antes del 2012, para quienes el legislador creó un subsidio de subsistencia mediante el Decreto 605 del 2013. Que antes del año 2012 el Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, se regía por la Ley 89 de 1988, que define los Hogares Comunitarios como aquellos que se constituyen a través de becas que otorga el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar con miras a atender las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de estratos sociales más vulnerables del país. De manera que en ese tiempo la bonificación que se entregaba a las madres comunitarias por su trabajo solidario y su contribución voluntaria en el Programa de Hogares de Bienestar no constituía salario sino becas.*

*Adicionalmente señaló en virtud del el Acuerdo 21 de 1996 expedido por el instituto, el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar era ejecutado a través de Asociaciones conformadas por los padres de familia de los niños que se veían beneficiados, quienes podían celebrar contratos de aporte con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el fin de administrar los recursos asignados por el Gobierno Nacional y los provenientes de la comunidad. Dichos recursos eran destinados al financiamiento de la dotación inicial, la capacitación, la beca, la supervisión y la evaluación de los hogares comunitario.*

*La Asociación de Padres responsable del cumplimiento del contrato de aporte, era la que designaba a las madres comunitarias, personas que se encargaban de la atención de los menores, para lo cual recibían unos aportes destinados a atender las necesidades básicas del hogar comunitario (material didáctico de consumo y duradero, ración alimentos, reposición de la dotación, aseo y combustible) de conformidad con normas técnicas y administrativas dictadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.*

*Así, concluyó la Corte que las personas que aceptaban y querían participar en el Programa Hogares Comunitarios del Bienestar, en calidad de madres comunitarias, lo hacían mediante una vinculación de trabajo solidario y de contribución voluntaria.*

*En el anterior escenario jurídico aclarado por la Corte Constitucional entre otras sentencias<sup>2</sup> en la T-130 del 2015, el Despacho debe entrar a resolver las pretensiones de la actora.*

## **CASO CONCRETO**

*En cuanto a la declaración de la relación laboral solicitada por la aquí accionante, como bien lo señaló la Corte Constitucional, corresponde a quien pretende el reconocimiento de la relación laboral demostrar que durante el desarrollo de sus*

---

<sup>2</sup> SU 079 DEL 2018, SU 273 DEL 2019

labores como madre comunitaria se configuraron los elementos propios de dicha relación laboral: salario, subordinación y prestación personal del servicio.

Frente al salario según lo definido por la misma Corte lo recibido por las madres comunitarias antes del 2012 no fue salario sino beca.

En cuanto a la subordinación, se sostiene en la demanda que la señora **MARIA EUGENIA TARAZONA VEGA** tenía que cumplir el horario y las disposiciones establecidas por el ICBF, entre otras, sobre la organización de la casa, el número de niños que podían atender, la alimentación que debían suministrar. De acuerdo con lo analizado por la máxima Corporación constitucional, el Despacho entiende que este tipo de parámetros y obligaciones eran propios o concertados en el contrato celebrado entre la asociación de padres y el ICBF. Además, no debe perderse de vista que por ser el ICBF una entidad de derecho público está en la obligación de supervisar el debido manejo del dinero que invierte en cualquier programa y la correcta ejecución de este. En consecuencia, la obligación que le asistía a las madres comunitarias de atender las necesidades básicas del hogar comunitario bajo los parámetros señalados por ICBF, esto es en relación con la forma en que debían realizar la labor (material didáctico de consumo y duradero, ración alimentos, reposición de la dotación, aseo y combustible) no puede ser considerada como subordinación sino como actividades de coordinación.

En el proceso no se allegaron pruebas relacionadas con la forma en que la demandante ejecutó su labor de madre comunitaria a efecto de poder establecer si en su caso particular se configuró una relación laboral bajo la aplicación de la figura jurisprudencial de contrato realidad, solicitada por la accionante. En este orden de ideas, no está probada la subordinación, pues las obligaciones contractuales que predica la actora como subordinación ya fueron objeto de análisis por la Corte Constitucional concluyendo que no originaban relación laboral.

En cuanto a la indemnización de perjuicios que presuntamente se ocasionaron durante la ejecución de sus labores como madre comunitaria, igualmente se denegarán por falta de prueba. Ha debido acreditarse en el expediente los daños, su relación causal con la actividad desarrollada y el valor de los mismos, sin embargo, no se aportó prueba alguna al respecto.

Bajo estas condiciones el Despacho no accederá a las pretensiones de la demanda.

### **Condena en costas**

Se resolverá sobre la condena en costas bajo un criterio objetivo valorativo en el que se conjuga la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la actuación procesal adelantada. Esto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, y

con la interpretación que del mismo ha hecho el Consejo de Estado<sup>3</sup>

*El Despacho se abstendrá de condenar en costas, debido a la capacidad económica de la demandante, en aras de no desincentivar el acceso a la administración de justicia.*

*Se dispone destinar el remanente de lo consignado para gastos del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura, toda vez que cubrió los elementos necesarios para su funcionamiento<sup>4</sup>.*

*En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ - SECCIÓN SEGUNDA**, administrando Justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley.*

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NEGAR** las pretensiones de la demanda conforme a la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: No condenar** en costas a la parte demandante.

**TERCERO: DESTINAR** los remanentes del proceso a favor del Consejo Superior de la judicatura de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**CUARTO: EJECUTORIADA** esta providencia, **ARCHÍVENSE** las diligencias, previas las anotaciones respectivas.

### **DECISIÓN NOTIFICADA EN ESTRADOS**

*Asiste como secretaria Ad Hoc: Adriana Andrea Albarracín Bohórquez*

**SE DEJA CONSTANCIA QUE LA APODERADA DE LA DEMANDANTE INTERPONE RECURSO DE APELACIÓN.**

*La Señora Juez reitera a las partes la posibilidad de interponer recurso de apelación, modificar o adicionarlo por escrito dentro del término de legal*

**Firmado Por:**

---

<sup>3</sup> Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA, 24 de octubre 2016, Radicación número: 11001-03-26-000-2013-00006-00(45987)

<sup>4</sup> Artículo 8º del Acuerdo 2552 de 2004 "Por el cual se regulan los gastos del proceso y la expedición de copias en la jurisdicción contencioso administrativa",

**YOLANDA VELASCO GUTIERREZ**

**JUEZ CIRCUITO**

**JUZGADO 012 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-CUNDINAMARCA**

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

*Código de verificación:*

**2e89fdb32819512c3c258895827c46a414c46999e29c115e3d3c7192f1ea1f9b**

*Documento generado en 07/05/2021 04:39:49 PM*

***Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>***