



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
TUNJA**

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

Tunja, Diez (10) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

**Referencia** : 15001-33-33-015-2017-00056- 00  
**Controversia** : ACCIÓN DE TUTELA  
**Demandante** : MARIA BERTILDE CARABUENA  
**Demandado** : INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR-  
ICBF.

Decide el Despacho sobre la **ACCIÓN DE TUTELA** instaurada por la señora **MARIA BERTILDE CARABUENA**, por intermedio de su apoderada judicial contra el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- ICBF**, en la que aduce vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, la dignidad, la seguridad social, pensión de vejez, primacía de la realidad sobre las formalidades, derecho a la salud y a la tercera edad.

## **I. LA ACCIÓN**

### **1. OBJETO DE LA ACCIÓN.**

La accionante **MARIA BERTILDE CARABUENA**, solicita se tutelen los derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, la dignidad, la seguridad social, pensión de vejez, primacía de la realidad sobre las formalidades, derecho a la salud y a la tercera edad, y como consecuencia de esto se ordene restablecer los derechos amenazados.

### **2. FUNDAMENTOS FÁCTICOS.**

Como sustento de las peticiones el accionante narra, los siguientes hechos:

- Que nació el 08 de abril de 1964, es decir que cuenta con 52 años de edad y ha dedicado a prestar la labor de madre comunitaria en razón a su vinculación al Programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar.



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

- Que la labor de madre comunitaria la ha desarrollado desde el 17 de septiembre de 1988, es decir que a la fecha lleva más de 25 años prestando el servicio. Añadió que, es de escasos recursos y se encuentra ubicada en un nivel del Sisben muy bajo, presentando un estado de salud delicado.
- Que el Gobierno Nacional implemento los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar, cuya sostenibilidad económica se surte través de las becas del Instituto colombiano de Bienestar Familiar.
- Que indican que las labores que desempeñan como madres comunitarias son, entre otras, las siguientes: (i) cuidar a los niños asignados al hogar comunitario; (ii) alimentarlos; (iii) organizar y realizar actividades pedagógicas; y (iv) estar al tanto de la salud e higiene personal de cada uno de los menores, de acuerdo a las actividades establecidas por la supervisora de zona.
- Que su jornada laboral diaria comienza a las 5:00 a.m. con el alistamiento de la casa y la preparación de los alimentos para las niñas y niños beneficiarios. A partir de las 7:00 a.m. reciben a los menores para dar inicio con las actividades lúdicas, las cuales supuestamente deberían culminar a las 4:00 p.m. pero realmente finalizan horas más tarde, hasta que el último padre de familia recoge a su hijo, esto es más o menos a las 7:00 de la noche.
- Que se le han trasgredido sus derechos fundamentales, toda vez que desde la creación de los hogares comunitarios el Instituto colombiano de Bienestar Familiar se ha preocupado por desvirtuar la relación laboral existente entre las madres comunitarias y la entidad accionada, desconociendo su deber de realizar los correspondientes aportes a seguridad social, con el objetivo de que un futuro se pueda acceder a la pensión de vejez.
- Que para el año 2016, luego de haberse realizado diferentes reclamos y marchas, 106 madres comunitarias, lograron que la Corte Constitucional en sede de revisión, resolviera reconocer la existencia de la relación laboral a favor de las madres comunitarias.
- Que la presente acción constitucional es el mecanismo idóneo para el reconocimiento de sus derechos laborales, en razón a la sentencia T-480 de



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

2016, más aun cuando no puede acudir a un proceso ordinario dada su situación económica precaria, el estado de salud y el manejo de su hogar comunitario (fls. 1-4)

### 2. DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERADOS.

Señala que la entidad accionante le ha vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad, al mínimo vital, la dignidad, la seguridad social, pensión de vejez, primacía de la realidad sobre las formalidades, derecho a la salud y a la tercera edad.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

Mediante auto de fecha veintisiete (27) de abril de 2017 (fls.23) y atendiendo las reglas de competencia establecidas en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y las reglas de reparto contenidas en el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, se resolvió admitir la solicitud de tutela de la referencia, se ordenó su notificación llevándola a cabo el día veintiocho (28) de abril del mismo año (fls.24-29) ante lo cual la entidad accionada rindió su correspondiente informe.

### 1. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN

**EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR**, señaló que no existe un vínculo laboral con el Instituto colombiano de Bienestar familiar, en razón a que se contratan operadores quienes a su vez contratan a las madres comunitarias, tal y como lo establece el artículo 21 de la Ley “7 /79” (sic).

Explicó que, el contenido de la sentencia T 480 de 2016 contradice de manera radical el precedente jurisprudencia elaborado por la propia Corte Constitucional, además, es una sentencia con claros efectos *inter-partes*, de tal suerte que su eventual aplicación para el caso debatido dependería de la verificación rigurosa de las condiciones particulares de cada una de las accionantes y que estas se adecuen a las referidas en el fallo de tutela.



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

Adujo que, la Corte Constitucional le impuso al ICBF la carga de implementar un programa que permita promover e implementar medidas idóneas y eficientes, bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad, que permitan garantizar al efectividad de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación de todas las personas que se desempeñaron como madre o padre comunitario, ello con el fin de garantizar y no quebrantar el principio de sostenibilidad fiscal que podría generarse con el cumplimiento de la obligación.

Preciso que, la accionante no puede ser incluida en el programa de normalización o cesación de la vulneración de los derechos fundamentales toda vez que, de acuerdo lo ordenado por la Corte Constitucional el programa se implementara de forma gradual con los criterios señalados por la Corporación de priorización y de acuerdo al Decreto 1068 de 2015, el cual enmarca el Presupuesto Nacional y al cual está sujeto del ICBF.

Manifestó que, frente a la sentencia de tutela T-480 de 2016, la Corte Constitucional, su efecto es inter partes, es decir solo afecta las situaciones de los particulares que intervienen en el proceso de revisión y el pronunciamiento en mención no es de unificación, como lo pretender hacer ver la tutelante.

Puntualizó que, no existe subordinación, en razón a que conforme a las previsiones de la Ley 7 de 1979, se estableció un horario de servicio de los hogares comunitarios, el cual es de 8 de la mañana hasta las cinco de la tarde, toda vez que, esta clase de programas van dirigidos a las familias de bajos recursos en Colombia y en virtud a la esencia del servicio que se está prestando. Añadió que, los contratos de aportes que celebra el ICBF, con personas naturales o jurídicas no generan relación laboral entre ellos.

Adujo que, de acuerdo a las consideraciones plasmadas en el salvamento de voto, dentro de la sentencia T-480 de 2016, proferido por la Magistrada María Victoria Calle Correa, se concluyó que se resolvió sin pruebas conducentes y sin perjuicio de



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

que cada tutelante pudiera demostrar individualmente y en el escenario judicial pertinente la existencia de un contrato realidad. Igualmente adujo que, los medios probatorios valorados en sede de revisión no fueron emitidos por el ICBF, aunado a que las certificaciones emitidas por los operadores se valoraron sin firmas y con fechas que no concuerdan con la creación del programa de hogares comunitarios.

Finalmente concluyó argumentando que, no se configura un perjuicio irremediable que amerite su protección, aunado a que la tutelante no se encuentra inmersa en ninguna de las cinco condiciones prevista por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-480 de 2016.

### III. CONSIDERACIONES

#### 1. Problema jurídico.

Corresponde al Despacho establecer si el mecanismo constitucional instaurado, por la accionante- María Bertilde Carabueno, contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, es procedente para obtener la declaratoria del contrato realidad por tratarse de una madre comunitaria, o si existe otro mecanismo judicial, para lograr su reconocimiento que conlleve a determinar la improcedencia de la acción o por el contrario, en caso de ser procedente es posible ordenar el reconocimiento de todas las acreencias laborales, por el tiempo de vinculación de las madres comunitarias al programa de hogares comunitarios?

A fin de resolver el asunto, el Despacho analizará los siguientes tópicos: (i) naturaleza de la acción de tutela, ii) Los presupuestos procesales de la acción de tutela, de la subsidiaridad y carácter residual, iii) Procedencia de la acción de tutela como mecanismo constitucional, teniendo en cuenta las pretensiones prestacionales y laborales de las madres comunitarias.



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

### **i). Naturaleza de la acción de tutela.**

El artículo 86 de la Constitución Política establece que cualquier persona puede interponer acción de tutela para reclamar ante los jueces mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados **por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública** o de los particulares en los casos previstos por la Ley.

Así también, se extraen ciertas características descritas así: i) toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, ii) en todo momento y lugar, iii) mediante un procedimiento preferente y sumario, iv) por sí misma o por quien actúe a su nombre, v) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, vi) **cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.**

Dispone que la protección procede cuando el afectado **no cuenta con otros medios de defensa judicial**, de comprobada eficacia, para el restablecimiento de sus derechos fundamentales, **salvo que la intervención transitoria del juez constitucional se requiera, de todas maneras, para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable y grave - artículo 6º Decreto 2591 de 1991-1.**  
**ii) Los presupuestos procesales de la acción de tutela, de la subsidiaridad y carácter residual.**

Conforme a las previsiones del artículo 86 de la Constitución Nacional toda persona puede acudir por medio de la acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que resulten amenazados o

---

<sup>1</sup> Sentencia de Tutela 301-09.



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los casos que señala la ley.

Por expreso mandato superior el amparo constitucional se caracteriza por su naturaleza subsidiaria y residual. De allí que solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, o teniéndolo, busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable, caso en que procede como instrumento transitorio<sup>2</sup>.

Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia T-721 de 2012<sup>3</sup> recordó que la jurisprudencia ha supeditado la aplicación del requisito de subsidiariedad al examen de las circunstancias particulares del accionante, y establecido algunos aspectos que el juez debe valorar para establecer si la pretensión puede ser resuelta eficazmente a través de los mecanismos ordinarios, o si, por el contrario, las dilaciones y complejidades que caracterizan esos procesos judiciales podrían conducir a que la amenaza o la vulneración iusfundamental denunciada se prolongue de manera injustificada.

En un sentido similar, el Tribunal Constitucional ha puntualizado que si bien el derecho fundamental a la acción de tutela es predicable de todas las personas (Art. 86 C.P.), en aplicación del artículo 13 superior se debe tener en cuenta que si se trata de sujetos de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, en condición de diversidad funcional, cabeza de familia, en situación de pobreza, etc.) o de individuos que se encuentran en posiciones de debilidad manifiesta, el análisis

<sup>2</sup> Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-981 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En el mismo sentido pueden ser consultados, entre muchos otros, los fallos T-649 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-112 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas), T-595 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-514 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), SU-961 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) y, C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández). Sobre la figura del perjuicio irremediable y sus características, la Corte, en sentencia T-786/08 (M.P. Manuel José Cepeda) expresó: "*Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: (i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; (ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; (iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y (iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.*". En un sentido semejante pueden consultarse las sentencias T-225/93 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), SU-544/01 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-1316/01 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-983/01 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), entre otras.

<sup>3</sup> M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
TUNJA**

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

de procedibilidad formal se flexibiliza ostensiblemente, haciéndose menos exigente en razón de la tutela reforzada predicable de estos colectivos<sup>4</sup>.

Sobre la procedencia de la acción de tutela para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable se ha señalado que este perjuicio debe ser *“(i) cierto e inminente, es decir, que no se debe a meras conjeturas y que amenaza o está por suceder; (ii) urgente, lo que significa que la medida que se requiera para conjurar el perjuicio ha de adoptarse de manera urgente con el fin de evitar que se consume un daño irreparable, y (iii) grave, pues no basta con la presencia de cualquier perjuicio, sino que el mismo ha de ser relevante lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona.”*<sup>5</sup>.

Con tal objeto, corresponde al juez constitucional, atendiendo las particularidades de cada caso (i) identificar si existe o no otro medio de defensa judicial, (ii) de existir, verificar la idoneidad del mismo, esto es, si dichas acciones protegen eficazmente los derechos fundamentales invocados y (iii) determinar si es necesaria la procedencia de la acción de tutela para evitar la consumación de un perjuicio irremediable y/o una inminente afectación a derechos fundamentales.<sup>6</sup>

Ahora bien, en cuanto al requisito de la inmediatez, el cual tiene su fundamento en la finalidad con la que fue creado el mecanismo de la acción de tutela, cual es, la de brindar una **protección inmediata y efectiva** a los derechos fundamentales vulnerados o amenazados. Por tal motivo, solicitar y aceptar un amparo constitucional que no haya sido presentado dentro de un término razonable, sería desvirtuar y burlar el alcance jurídico dado por el Constituyente a la acción de tutela.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Sentencias T-142 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-042 de 2013, T-1093 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-259 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>5</sup> Sentencia T-594 de 2006

<sup>6</sup> Sentencia T-037 de 2013.

<sup>7</sup> Sentencia T-301 de 2009



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

Al respecto la Corte Constitucional estableció que para que el juez de tutela pueda determinar si se cumple o no con el requisito de inmediatez, éste debe verificar si: (i) existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) esta inactividad injustificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión y (iii) existe un nexo causal entre el ejercicio inoportuno de la acción y la vulneración de los derechos de los interesados.<sup>8</sup>

Así mismo, en la sentencia T-142 de 2012, la Corte Constitucional reafirmó que es deber del juez constitucional en cada caso particular, valorar las circunstancias por las cuales el solicitante pudo haberse demorado para interponer la acción, de acuerdo con los hechos y con base en ello, determinar si la solicitud de amparo fue presentada dentro de un término razonable que revista dichas características, pues de manera excepcional ha procedido la acción de tutela a pesar de haber sido interpuesta de manera tardía, cuando el servidor judicial encuentra justificada la demora.

Es así que el Tribunal Administrativo de Boyacá, en sentencia de fecha 27 de marzo de 2017, dentro del radicado N°152-38-3333-002-2017-00025, al resolver la segunda instancia de un caso de la misma connotación del que se estudia, señaló lo siguiente:

*“Además de lo anterior, tratándose de asuntos en donde se reclama el reconocimiento y pago de prestaciones periódicas relacionadas con derechos pensionales, como es el caso de los aportes a pensión en el Sistema General de Seguridad Social, la Corte ha sido enfática al precisar lo siguiente: “en virtud de su naturaleza, los derechos prestacionales, como las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes, **son imprescriptibles**<sup>9</sup>. Es decir, **pueden ser reclamados en cualquier tiempo**, por lo que se descarta la posibilidad de que un juez se abstenga de reconocerlos bajo el*

<sup>8</sup> Ibidem

<sup>9</sup> “Al respecto ver T-681 de 2011, T-037 de 2014, T-292 de 2014 y T-324 de 2014, entre otras.”



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
TUNJA**

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

*argumento de que la acción de tutela resulta improcedente por razones de inmediatez, al no haber sido instaurada en un término razonable, pues tales derechos siempre serán actuales.”<sup>10</sup>.*

**iii) Procedencia de la acción de tutela como mecanismo constitucional, teniendo en cuenta las pretensiones prestacionales y laborales de las madres comunitarias.**

La Corte Constitucional en sentencia T-018 de 2016, al hacer el estudio en sede de revisión, respecto de la vulneración de los derechos fundamentales de las madres comunitarias, precisó lo siguiente:

*“En el presente caso las accionantes cuentan con acción de nulidad y restablecimiento del derecho ante la jurisdicción contenciosa administrativa para plantear sus reclamos y buscar la protección de los derechos que consideran conculcados. En ese proceso, también, tienen la posibilidad de emplear el mecanismo de protección cautelar dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011. Esta situación, en principio, tornaría improcedente el estudio de fondo de la acción de tutela.*

*No obstante, en criterio de la Sala el mecanismo de defensa judicial ordinario carece de eficacia en el caso concreto, pues comporta una carga desproporcionada para las accionantes atendiendo a sus condiciones materiales de existencia. En especial, porque las demandantes hacen parte de un segmento situado en posición de desventaja, en tanto uno de los presupuestos de acceso al programa de madres comunitarias consiste precisamente en pertenecer a los sectores del país más deprimidos económica y socialmente. Adicionalmente, las actoras pertenecen a un grupo poblacional tradicionalmente marginado de las garantías derivados del derecho*

<sup>10</sup> Consultar T-262 de 2014, T-292 de 2014 y T-350 de 2015.



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

*constitucional al trabajo, por lo que en su caso el análisis formal de procedibilidad debe flexibilizarse ostensiblemente.”*

En igual sentido el máximo Tribunal de lo Constitucional, en sentencia T-480 de 2016, consideró procedentes las solicitudes de amparo deprecadas por aquellas personas que se han desempeñado como madres comunitarias, al considerar que estas son sujetos de especial protección, siempre y cuando cumplan con unas condiciones específicas, señalando lo siguiente:

*“32. La Sala advierte que si bien las accionantes cuentan con otro mecanismo de defensa judicial para obtener la protección de sus derechos, lo cierto es que esta Sala de Revisión, siguiendo la postura adoptada por la Corte, considera que ese medio ordinario resulta ineficaz para resolver el reclamo iusfundamental que emerge de un contexto donde las demandantes, por sus condiciones físicas, sociales, culturales o económicas, se han encontrado en estado de debilidad manifiesta por un tiempo considerablemente prolongado. Así, someterlas bajo esas circunstancias a un trámite común resultaría riesgosamente tardío y desproporcionado para ellas.*

*33. Tal determinación se debe a que no hay duda que las 106 madres comunitarias son sujetos de especial protección constitucional, por cuanto se verifica que todas ellas tienen, por lo menos, tres de las siguientes cinco condiciones especiales:*

***(i) Encontrarse en una situación económica precaria que afecte su mínimo vital, lo cual se configura por el simple hecho de devengar un ingreso inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.*** En efecto, desde la fecha de su vinculación al Programa Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, por sus servicios prestados como madres comunitarias, las 106 accionantes recibieron el pago mensual de una suma de dinero denominada “beca”, la cual, únicamente a partir del 1 de febrero de 2014 se igualó al monto de un salario mínimo mensual legal vigente. Es decir, alrededor de 32 años devengaron un ingreso inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, lo cual claramente constituyó una afectación a su mínimo vital que se perpetuó por todos esos años.

***(ii) Ser parte de un segmento situado en posición de desventaja, como por ejemplo, los sectores más deprimidos económica y socialmente.*** No existe dificultad alguna para demostrar que todas las madres comunitarias tienen esta condición especial, por cuanto, en los



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
TUNJA**

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

siguientes términos, así lo establece el artículo 2 del Acuerdo 21 de 1996<sup>11</sup>:  
“(...) Los Hogares Comunitarios de Bienestar deberán funcionar prioritariamente en los sectores más deprimidos económica y socialmente y definidos dentro del SISBEN como estratos 1 y 2 en el área urbana y en sectores rurales concentrados”.

**(iii) Pertener a un grupo poblacional tradicionalmente marginado de las garantías derivadas del derecho fundamental al trabajo.** El cumplimiento de este aspecto está íntimamente ligado a la primera circunstancia constatada anteriormente, puesto que el simple hecho de que todas las demandantes hayan tenido un ingreso inferior a un salario mínimo mensual legal vigente durante 32 años, aproximadamente, ello evidentemente las ubica en un grupo de mujeres que histórica y tradicionalmente han sido marginadas de sus garantías laborales.

Esta condición especial es quizá la razón principal que sustenta el válido reclamo iusfundamental que en esta oportunidad solicitan las madres comunitarias ante el juez de tutela, ya que, sin justificación alguna, su situación de vulnerabilidad se ha mantenido incólume en el tiempo, toda vez que, al parecer, el Estado Colombiano no ha adoptado las medidas necesarias para solucionar efectivamente dicha situación.

**(iv) Hallarse en el estatus personal de la tercera edad.** Como se evidenció en la tabla N° 2 visible en las páginas 4 a 6 de la presente sentencia, la mayoría de las accionantes se hallan en el estatus personal de la tercera edad o adulto mayor, de conformidad con lo establecido y definido en los artículos 1 y 7 (literal b) de la Ley 1276 de 2009<sup>12</sup>, cuyo contenido es el siguiente:

**“Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida, como instituciones que contribuyen a brindarles una atención integral a sus necesidades y mejorar su calidad de vida.

(...)

<sup>11</sup> “Por el cual se dictan lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar”.

<sup>12</sup> “A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida”.



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

**Artículo 7°. Definiciones.** *Para fines de la presente ley, se adoptan las siguientes definiciones: (...)*

*b). Adulto Mayor. Es aquella persona que cuenta con sesenta (60) años de edad o más. A criterio de los especialistas de los centros vida, una persona podrá ser clasificada dentro de este rango, siendo menor de 60 años y mayor de 55, cuando sus condiciones de desgaste físico, vital y psicológico así lo determinen; (...).<sup>13</sup>*

**(v) Afrontar un mal estado de salud.** *En cuanto a este punto, con base en lo consignado en las historias clínicas<sup>14</sup> que fueron aportadas a los procesos tutelares de acumulación, 25 madres comunitarias de las 106 en total afrontan un mal estado de salud, por cuanto padecen diferentes enfermedades de consideración. Entre tales afecciones se encuentran, a modo de ejemplo, las siguientes: gastritis crónica no atrófica activa con metaplasia intestinal, fractura por aplastamiento del cuerpo vertebral T12, carcinoma de seno derecho, artrosis no especificada, insuficiencia renal crónica terminal, diabetes mellitus insulino dependiente con aplicaciones múltiples, dependencia de diálisis renal, trastorno de la refracción, hipertensión esencial e hipercolesterolemia pura”.*

### Caso concreto.

A continuación el Despacho abordará el estudio del caso concreto y particularmente, determinará si la acción de tutela es procedente para enjuiciar la presunta vulneración de los derechos fundamentales alegados como trasgredidos; en este sentido, se deberá establecer si en el caso concreto los medios ordinarios de defensa judicial son idóneos y eficaces para garantizar la protección constitucional invocada, o si se advierte la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable.

En tal virtud, se encuentra acreditado que, la señora María Bertilde Carabueno, nació el 8 de abril de 1964, es decir que cuenta en la actualidad con 52 años de edad (fl. 14).

<sup>13</sup> Esta postura ha sido implementada por la Corte Constitucional en varias oportunidades, por ejemplo, en los fallos T-718 de 2011, T-457 de 2012 y SU-856 de 2013, entre otros.

<sup>14</sup> Visibles en los folios 212 a 633 del cuaderno único respectivo (T-5.513.941); y entre los folios 93 a 524 del cuaderno único respectivo (T-5.516.632).



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
TUNJA**

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

Igualmente se encuentra demostrado que, la accionante cursó y aprobó un taller inicial para madres comunitarias realizado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (fl. 15)

Así mismo, se probó que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, le confirió mención de honor a la accionante, por más de veinte años de amor y entrega a la niñez colombiana (fl. 16)

Descendiendo al caso concreto, se tiene que la Corte Constitucional en la Sentencia T-480 de 2016, determinó que las madres comunitarias, serian sujetos de especial protección, quienes cumplieran unas condiciones especiales, entre ellas esta:

- ✓ Encontrarse en una situación económica precaria que afecte su mínimo vital, lo cual se configura por el simple hecho de devengar un ingreso inferior a un salario mínimo mensual legal vigente.
- ✓ Ser parte de un segmento situado en posición de desventaja, como por ejemplo, los sectores más deprimidos económica y socialmente.
- ✓ Pertener a un grupo poblacional tradicionalmente marginado de las garantías derivadas del derecho fundamental al trabajo.
- ✓ Hallarse en el estatus personal de la tercera edad.
- ✓ Afrontar un mal estado de salud.

Teniendo en cuenta el material probatorio allegado con la acción constitucional bajo estudio, procede esta instancia, analizar si la situación particular de la tutelante se enmarca en cada una de las condiciones especiales, a efectos de determinar si es un sujeto especial de protección, tal y como lo determinó la Corte Constitucional.

En cuanto, a la **primera condición**, esto es, **encontrarse en una situación económica precaria que afecte su mínimo vital, lo cual se configura por el simple hecho de devengar un ingreso inferior a un salario mínimo mensual legal vigente**. Se tiene que, la señora MARIA BERTILDE CARABUENA, adujo en su escrito de tutela que se encuentra vinculada



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

desde el 01 de agosto de 1991, sin embargo el despacho no avizora prueba alguna que permita inferir la veracidad de tal afirmación, no obstante de acuerdo a la contestación de la acción constitucional se tiene que la entidad accionada acepta como cierto el hecho referente a la fecha de vinculación de la señora MARIABERTILDE CARABUENA, como madre Comunitaria (fl. 35). De manera que, conforme a las precisiones realizadas por la H. Corte Constitucional en la sentencia T-480 de 2016, tal pago es equivalente al salario mínimo mensual legal vigente sólo a partir del 1º de febrero de 2014.

Por tanto, al encontrarse vinculada aproximadamente más de veinticinco años, como madre comunitaria, es dable concluir que sus ingresos fueron inferiores a un salario mínimo mensual vigente, de manera que ello afecta claramente su mínimo vital, es decir que se configura la primera condición.

Por su parte, en cuanto a la **segunda condición**, es decir, **ser parte de un segmento situado en posición de desventaja, como por ejemplo, los sectores más deprimidos económica y socialmente**. Dirá esta instancia que teniendo en cuenta la normativa que reguló los lineamientos y procedimientos técnicos y administrativos para la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, se tiene que, los hogares comunitarios de bienestar deberán funcionar prioritariamente en los sectores más deprimidos económica y socialmente y definidos dentro del Sisben como estratos 1 y 2 en el área urbana y en sectores rurales concentrados”<sup>15</sup>. Así las cosas, es dable concluir que se cumple la connotación especial prevista por la Corte Constitucional.

Ahora bien, en cuanto a la **tercera condición**, es decir **pertenecer a un grupo poblacional tradicionalmente marginado de las garantías derivadas del derecho fundamental al trabajo**. De acuerdo a lo señalado por la H. Corte Constitucional en sentencia T-480 de 2016, la sola situación de haber devengado durante un lapso de tiempo considerable, esto es aproximadamente más

---

<sup>15</sup> Artículo 2º del Acuerdo 021 de 1996.



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
TUNJA**

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

de veinticinco años, ello conlleva a ubicar a la accionante dentro del grupo de mujeres que han sido segregadas de sus garantías laborales, condiciones que en el sub judice se cumple.

En cuanto a la **cuarta condición**, esto es **hallarse en el estatus personal de la tercera edad**, el Despacho evidencia que la tutelante cuenta con 52 años de edad (fl. 14). De manera que, no se halla dentro del grupo de adulto mayor o de la tercera edad, conforme a las previsiones de los artículos 1º y 7 de la Ley 1276 de 2009, por lo que no se cumple con la cuarta condición.

Finalmente en cuanto a la **quinta condición**, referente **afrontar un mal estado de salud**, dirá esta instancia que dentro del expediente no obra prueba alguna que permita determinar que la accionante afronta un mal estado de salud, o que se encuentre afrontando alguna afección en su salud, que conlleve a la configuración de la quinta condición, de manera que esta última condición no se cumple.

Brota de lo anteriormente expuesto que, la presente acción constitucional se torna improcedente al no cumplirse las condiciones, previstas en la tutela T-480 de 2016, proferida por la Corte Constitucional, que conlleva a la tutelante a ser sujeto de especial protección, de manera que no se procederá a realizar el estudio de fondo y en la parte resolutive se declarara su improcedencia.

Por ultimo precisa esta instancia que, la decisión de improcedencia no es óbice para que en el presente caso la accionante puede acudir ante la jurisdicción competente para plantear sus reclamos a través del proceso correspondiente y buscar la protección de sus derechos que considera conculcados, aunado a que dentro de ese proceso tienen la posibilidad de emplear el mecanismo de protección cautelar dispuesto en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

- **CONCLUSIÓN.**

En este orden de ideas y conforme a los argumentos expuestos, se responde entonces al problema jurídico planteado, en razón a que la presente acción constitucional, se



## JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE TUNJA

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

torna improcedente, teniendo en cuenta que la Corte Constitucional en sentencia T-480 de 2016, al realizar el estudio de revisión de unas acciones de tutela promovidas por personas que cumplen la labor de madre comunitarias en el Programa de hogares Comunitarios del ICBF, determinó que serían considerados sujetos de especial protección si cumplían las siguientes condiciones: i) Encontrarse en una situación económica precaria que afecte su mínimo vital, lo cual se configura por el simple hecho de devengar un ingreso inferior a un salario mínimo mensual legal vigente, ii) Ser parte de un segmento situado en posición de desventaja, como por ejemplo, los sectores más deprimidos económica y socialmente, iii) Pertenecer a un grupo poblacional tradicionalmente marginado de las garantías derivadas del derecho fundamental al trabajo, iv) Hallarse en el estatus personal de la tercera edad, y, v) Afrontar un mal estado de salud. Así las cosas, en el presente caso al no cumplirse los requisitos y/o condiciones para ser sujeto de especial protección de la accionante, este medio constitucional se torna improcedente, sin que tal decisión sea óbice para que la señora **MARIA BERTILDE CARABUENA**, acuda a la Jurisdicción Competente a efectos de plantear sus reclamos a través de la vía ordinaria.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Tunja**, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

**PRIMERO: NEGAR** por improcedente, la acción de tutela instaurada por la señora **MARIA BERTILDE CARABUENA**, en contra del INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR- ICBF, de conformidad con la parte motiva del presente fallo.

**SEGUNDO: NOTIFÍQUESE** esta providencia a cada uno de los interesados, a través del Centro de Servicios de los Juzgados Administrativos por el medio más expedito, para cuyo efecto se podrá utilizar el fax, correo electrónico o el teléfono, si fuere necesario conforme al



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE  
TUNJA**

Fallo Tutela  
Rad: 2017-00056

procedimiento previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991. Por Secretaría Déjense las constancias pertinentes y verifíquese el cumplimiento de la notificación, alléguese al expediente.

**TERCERO:** Si este fallo no fuere impugnado, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, inmediatamente quede ejecutoriada esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
CLAUDIA LUCÍA RINCÓN ARANGO

Jueza

