

REPÚBLICA DE COLOMBIA - RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI  
SALA QUINTA DE DECISIÓN LABORAL

**PROCESO:** *Ordinario Laboral*  
**DEMANDANTE:** *ANA LILIA BALANTA*  
**DEMANDADO:** *COLPENSIONES*  
**RADICACIÓN:** *76001-31-05-018-2018-00580-01*  
**ASUNTO:** *Consulta de Sentencia de 30 de 2020*  
**ORIGEN:** *Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali*  
**TEMA:** *Pensión de Vejez y pago de prestaciones sociales.*  
**DECISIÓN:** *CONFIRMA*

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA ISABEL ARANGO SECKER**

En Santiago de Cali, Valle del Cauca, hoy, doce (12) de abril de dos mil veintitrés (2023), la Sala Quinta de Decisión Laboral, conformada por los Magistrados FABIAN MARCELO CHAVEZ NIÑO, NATALIA MARÍA PINILLA ZULETA Y MARÍA ISABEL ARANGO SECKER, quien actúa como ponente, obrando de conformidad con el artículo 13 de la Ley 2213 de 2022, procedemos a proferir la decisión previamente aprobada por esta Sala, resolviendo en Grado Jurisdiccional de Consulta frente a la sentencia del 30 de enero de 2020, proferida por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali, dentro del proceso ordinario promovido por **ANA LILIA BALANTA** contra el **INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR -ICBF-** y la **ADMINISTRADORA COLOMBIANA DE PENSIONES -COLPENSIONES-** con radicado No. **76001-31-05-018-2018-00580-01**.

**SENTENCIA No. 027**

**DEMANDA**<sup>1</sup>. Pretende la demandante se condene al ICBF a adelantar los trámites administrativos correspondientes para reconocer y pagar a COLPENSIONES los aportes parafiscales en pensiones faltantes al Sistema de Seguridad Social durante el período comprendido entre el 04 de mayo de 1989 y el 30 de abril de 2013; que se condene a COLPENSIONES al reconocimiento y pago de una pensión de vejez, a partir del 01 de mayo de

<sup>1</sup> Fs. 3-12 Demanda digital en Best Doc

2013, en cuantía del salario mínimo legal vigente, junto con las mesadas adicionales de junio y diciembre; a los intereses moratorios de que trata el artículo 141 de la ley 100 de 1993 o de manera subsidiaria la indexación mes a mes; se aplique los principios de extra y ultra petita y se condene en costas y agencias en derecho.

Como sustento de sus pretensiones, manifestó que nació el 07 de noviembre de 1955, por lo que contaba con más de 35 años de edad al momento de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones; que se afilió al ISS hoy COLPENSIONES desde el 01 de febrero de 1994; que prestó sus servicios como madre comunitaria vinculada al ICBF, desde el 04 de mayo de 1989 y hasta el 30 de abril de 2013, período este que no le aparece reportado en su totalidad, pues en su historia laboral solo le reportan 223,43 semanas cotizadas; que solicitó a COLPENSIONES el reconocimiento y pago de su pensión de vejez, petición que le fue resuelta de manera negativa por no acreditar las semanas requeridas; que radicó derecho de petición al ICBF a efectos de que se le certificara el tiempo laborado; que en respuesta dicho instituto argumentó inexistencia de un vínculo laboral; que efectuado el cálculo teniendo en cuenta el tiempo laborado con el ICBF como madre comunitaria arroja un total de 1273 semanas; que cuenta con más de 750 semanas a la entrada en vigencia del acto legislativo 01 de 2005.

#### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**COLPENSIONES** <sup>2</sup> La AFP del RPM se opuso a todas las pretensiones de la parte actora, argumentando que la demandante a 1° de abril de 1994 tenía más de 35 años de edad, por lo cual adquiere el beneficio del régimen de transición, sin embargo para el año 2010 cuando adquiere los 55 años de edad para acceder a la pensión de vejez, la misma no reúne las semanas establecidas por el acuerdo 049 de 1990, así como tampoco cumple los requisitos de la ley 100 de 1993 para obtener el beneficio pensional por dicha norma. Presentó como excepciones de fondo: inexistencia de la obligación y carencia del derecho, cobro de lo no debido, prescripción, innominada, buena fe, compensación y genérica.

---

<sup>2</sup> Fs. 79-87 Demanda digital Best Doc

## **SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

El Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali, mediante Sentencia de 30 de enero de 2020, declaró probadas las excepciones de mérito propuestas por COLPENSIONES y en consecuencia absolvió de todas y cada una de las pretensiones de la demanda a esa Administradora de Pensiones y al ICBF; condenando en costas a la parte demandante y en favor de COLPENSIONES, disponiendo que se liquidaran por secretaria y señaló como agencias en derecho la suma de \$414.058, sin costas a favor del ICBF.

La juez luego de abordar el régimen normativo de las madres comunitarias y su aporte al sistema de seguridad social, así como también las normas que regulan el régimen de transición, concluyó que en el caso concreto si bien la demandante acreditó que se desempeñó como madre comunitaria en el período de 04 de mayo de 1989 a 30 de abril de 2013, en razón a lo expuesto en el marco normativo y jurisprudencial no es posible predicar la existencia de un contrato de trabajo entre la demandante y el ICBF, luego al no fungir como empleador el ICBF sobre dicho instituto no recae la obligación de los aportes al sistema de seguridad social en pensiones, máxime que cuando tratándose de madres comunitarias su vinculación al sistema pensional lo fue hasta el año 2014 de manera voluntaria y discrecional, ya fuera realizando los aportes directamente cubriendo el cien por ciento de la cotización o a través de los subsidios ofertados por el Estado colombiano para ella, sin que pueda reconocerse la pensión de vejez pues la actora dependía del reconocimiento de este período, pues en su resumen de semanas cotizadas solo se refleja 283 semanas, insuficientes para obtener la pensión de vejez.

## **CONSULTA**

Se surte el Grado Jurisdiccional de Consulta en favor de la demandante **ANA LILIA BALANTA**, por causa y con ocasión de lo dispuesto en el artículo 69 C.P.T. Y S.S., Mod., Ley 1149 de 2007 art. 14, por haber sido la sentencia de primera instancia totalmente adversa a sus pretensiones.

## **ACTUACIÓN ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR**

Dentro de los términos procesales previstos se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión, los cuales no hicieron uso de este derecho. Cabe anotar que los alegatos de conclusión no constituyen una nueva oportunidad para complementar el recurso de apelación si éste fue interpuesto en primera instancia.

Surtido el trámite procede la Sala al estudio de la consulta en favor de la demandante ANA LILIA BALANTA.

**PROBLEMA JURÍDICO.** De acuerdo con el grado jurisdiccional de consulta, se centra a resolver: (i) determinar si es procedente condenar al Instituto Colombiano de Bienestar ICBF a que realice los aportes en pensiones al sistema de seguridad social administrado por COLPENSIONES, por el período que la señora ANA LILIA BALANTA fungió como madre comunitaria, esto es de 04 de mayo de 1989 al 30 de abril de 2013 ii) en caso de salir avante la anterior pretensión verificar si la demandante es beneficiaria del régimen de transición para obtener una pensión de vejez conforme los postulados del acuerdo 049 de 1990.

#### **CONSIDERACIONES**

Inicialmente hay que empezar por destacar que no es materia de debate dentro del presente asunto que: **1.** La señora ANA LILIA BALANTA se desempeñó como madre comunitaria en el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF en el período de 04 de mayo de 1989 al 30 de abril de 2013. **2.** La misma nació el 07 de noviembre de 1955, por lo que contaba con más de 35 años al momento de la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones. **3.** Se afilió al ISS hoy COLPENSIONES desde el 01 de febrero de 1994. **4.** En su resumen de semanas cotizadas solo le aparecen reportadas 223,43 semanas cotizadas.

A efectos de resolver el primer problema jurídico, se debe hacer un breve recorrido de las normativas que rigen el marco jurídico de las madres comunitarias en el contexto del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar del ICBF, desde el año 1988, con la ley 089 de ese mismo año, hasta la expedición del Decreto 289 de 2014 que permitió la suscripción de contratos de trabajo para que las madres comunitarias tengan todas las garantías y derechos consagrados en el Código Sustantivo de Trabajo, de manera que antes de la vigencia de este decreto el trabajo de las madres

comunitarias era solidario así lo prescribía claramente el artículo 4o del Decreto 1340 de 1995: *La “vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de “Hogares Comunitarios”, mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen”.*

Por su parte el literal j) del artículo 5o del Acuerdo 21 de 1996 señaló que “las madres comunitarias como titulares del derecho a la seguridad social, serán responsables de su vinculación y permanencia en el sistema de seguridad social integral, de conformidad con lo normado por la Ley 100 de 1993, sus decretos reglamentarios y demás disposiciones que se expidan sobre la materia. La junta directiva de las Asociaciones de Padres de Familia velará porque las madres comunitarias se vinculen al régimen de seguridad social en salud y pensiones”.

Posteriormente el artículo 2 de la ley 1187 de 2008 precisa que “el fondo de solidaridad pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las madres comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio como tales”. El artículo 6 de la ley 509 de 1999 fijó el monto del subsidio en el “ochenta por ciento (80%) del total de la cotización para pensión” y estipula su duración “por el término en que la madre comunitaria ejerza esta actividad”. Además, el mencionado artículo 2 de la ley 1187 de 2008 prescribe que “El Gobierno Nacional garantizará la priorización al acceso de las madres comunitarias al subsidio de la subcuenta de subsistencia de que trata la Ley 797 de 2003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al fondo de solidaridad pensional - subcuenta de solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido”.

Por su parte, la Ley 509 de 1999 modificada por la Ley 1023 de 2006 establece algunos “beneficios en favor de las madres comunitarias en materia de seguridad social”, al señalar en su artículo 1 que “se afiliarán con su grupo familiar al régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del mismo”.

La Ley 1607 de 2012, otorgó a las madres comunitarias y sustitutas una beca por un salario mínimo legal mensual vigente. Además, indicó que, de manera progresiva durante los años 2013 y 2014, se diseñarían y adoptarían diferentes modalidades de vinculación, en procura de garantizar a todas las madres comunitarias el salario mínimo legal mensual vigente, sin que lo anterior implicara otorgarles la calidad de funcionarias públicas.

En desarrollo de la anterior disposición, el Decreto 289 de 2014 en su artículo 2 estableció que 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. Del mismo modo, el artículo 3 prevé que las madres comunitarias no tendrán la calidad de servidoras públicas. Sus servicios se prestarán a las entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios, las cuales tienen la condición de único empleador, sin que se pueda predicar solidaridad patronal con el ICBF.

De manera que tal como lo concluyó la juez de primera instancia antes de la vigencia del Decreto 289 de 2014 no puede afirmarse que las labores de madre comunitaria estaban precedidas por un contrato de trabajo, esta tesis de hecho se encuentra respaldada actualmente por la Corte Constitucional que, al abordar precisamente sobre el régimen jurídico de las madres comunitarias para el reconocimiento de derechos laborales, en sentencia SU 079 de 2018 esa Corporación dijo:

*“... en suma, si bien el programa de hogares comunitarios de bienestar implementado por el instituto colombiano de bienestar familiar viene funcionando desde hace más de treinta años, a cargo de madres voluntarias cuya finalidad era garantizar a los niños de bajos recursos económicos cuidado y bienestar, su vinculación a través de contrato laboral y, por tanto, regida por el código sustantivo del trabajo, solo se estableció a partir del año 2014 con el decreto 289 del 12 de febrero.*

*En punto a la relación jurídica entre las madres comunitarias, el ICBF y las entidades administradoras u operadoras del Programa Hogares Comunitarios, con anterioridad a la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 289 de 2014, como atrás se indicó, el artículo 4 del Decreto 1340 de 1995 estableció que la vinculación de las madres comunitarias en dicho programa no implica relación laboral con las asociaciones que para tal efecto se organicen, ni con las entidades públicas que participen en el mismo. Asimismo, el artículo 16 del Decreto 1137 de 1999, señaló que la participación de la comunidad en el desarrollo de los programas adelantados por el ICBF en ningún caso implicará una relación laboral con los organismos o entidades responsables por la ejecución de los programas, pues dicha participación se trata de un trabajo solidario y una contribución voluntaria brindada por ésta”.*

La anterior tesis fue reiterada también en sentencia SU 273 de 2019:

*“En consecuencia, y en reiteración de la Sentencia SU-079 de 2018, no es posible derivar la existencia de una relación laboral entre las accionantes y el ICBF, toda vez que, si bien se puede afirmar que las labores fueron desarrolladas por cada una de ellas, no existió una relación de continua subordinación y dependencia, al tratarse de una contribución voluntaria y solidaria con los menores de su comunidad y la beca no constituye una remuneración, al estar destinada a la alimentación de los niños y niñas a su cuidado, compra de útiles y elementos de aseo, entre otros.”*

Conforme a los anteriores derroteros y teniendo en cuenta que los tiempos que la demandante solicita le sean pagados por el ICBF a COLPENSIONES, corresponden a su labor como madre comunitaria antes de la vigencia del Decreto 289 de 2014, no es posible ordenar dicha obligación en cabeza del ICBF, como quiera que antes de ese decreto la labor de madre comunitaria corresponde a un trabajo solidario y una contribución voluntaria brindada por ésta frente a los organismos o entidades responsables por la ejecución de los programas.

De tal suerte, no es posible tener en cuenta el tiempo que desempeñó la señora ANA LILIA BALANTA como madre comunitaria, luego teniendo en cuenta que la misma demandante pregona que con dicho período es que logra tener acceso al derecho pensional toda vez que en su resumen de semanas cotizadas solo le aparecen registradas 223,43, resulta inane entrar al estudio de las prestación de vejez por régimen de transición, pues dicha densidad de semanas está muy por debajo de las semanas requeridas para obtener una pensión de vejez incluso por el acuerdo 049 de 1990, cuyo mínimo es de 500 semanas.

Colofón de todo lo expuesto, habiendo la juez de primera instancia realizado un raciocinio acorde a la normatividad que rige las condiciones de la labor de madre comunitaria, no le queda otro camino a este juez plural que confirmar en su integridad la sentencia de primera instancia.

Sin costas en esta instancia por no haberse causado.

En mérito de lo expuesto, la **SALA QUINTA DE DECISIÓN LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CALI**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

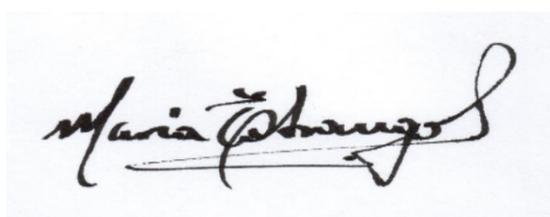
**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** en todas sus partes la sentencia de fecha 30 de enero de 2020, emitida por el Juzgado Dieciocho Laboral del Circuito de Cali.

**SEGUNDO: SIN COSTAS** en esta instancia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,



**MARÍA ISABEL ARANGO SECKER**



**FABIAN MARCELO CHAVEZ NIÑO NATALIA MARÍA PINILLA ZULETA**