ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO LABORAL-Separación del precedente judicial cumpliendo cargas de transparencia y suficiencia

(…) el Tribunal accionado presentó una argumentación suficiente porque (i) utilizó estrategias argumentativas que entablan un diálogo directo con los argumentos de la Sala de Casación Laboral; (ii) presentó razones para demostrar que las premisas de la sentencia de la Sala de Casación Laboral llevan a conclusiones distintas a las que propuso esa corporación; y (iii) empleó argumentos normativos e interpretativos que son coherentes y suficientes, y que aportan elementos adicionales para defender una solución diferente a la planteada por Sala de Casación Laboral.

ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Requisitos generales y especiales de procedibilidad

DEFECTO SUSTANTIVO-Presupuestos para su configuración

PRECEDENTE JUDICIAL-Definición

PRECEDENTE JUDICIAL HORIZONTAL Y VERTICAL-Alcance y carácter vinculante

PRECEDENTE JUDICIAL-Jueces pueden apartarse si exponen razones que justifiquen su decisión

DESCONOCIMIENTO DEL PRECEDENTE COMO CAUSAL ESPECIFICA DE PROCEDIBILIDAD DE LA ACCION DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES-Reiteración de jurisprudencia

(…), la jurisprudencia constitucional ha determinado que las razones de una decisión judicial son vinculantes para los jueces, con el fin de asegurar la igualdad y confianza legítima de los usuarios de la justicia. Sin embargo, también ha indicado que es posible que las autoridades judiciales se aparten del precedente cuando explican en qué consisten esas decisiones previas relevantes y ofrecen razones suficientes para sustentar que existe una diferencia fáctica, normativa o interpretativa que hace que esa decisión anterior no sea la mejor para resolver el nuevo caso. Esta carga argumentativa será mayor en los casos en los que los jueces deciden apartarse de los precedentes sentados por las altas cortes, debido a su

función constitucional de órganos de cierre y de unificación.

MADRES COMUNITARIAS DEL PROGRAMA HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR-Evolución jurisprudencial

(…), los programas de hogares comunitarios de bienestar han funcionado en el país por más de 30 años, con el objetivo de cumplir el deber del Estado de protección especial de los niños y niñas en condiciones de mayor vulnerabilidad, y de vincular a los padres de familia y a la comunidad en su protección, educación y asistencia. Las madres comunitarias hacen parte fundamental en la implementación de este programa, pues son ellas quienes se encargan de llevar a cabo las diversas actividades que se desarrollen en el marco del programa de los hogares comunitarios. Sin embargo, es preciso notar que la regulación del trabajo que ejercen las madres comunitarias se ha modificado y transformado progresivamente con el objetivo de brindarles una mayor protección.

(i) las madres comunitarias son vinculadas a través de un contrato laboral; (ii) esta vinculación laboral la realizan los administradores del programa, es decir las asociaciones de padres de familia y otras organizaciones; (iii) las reglas especiales precisan que los administradores del programa se entenderán como el único empleador, sin que, en principio, medie solidaridad patronal con el ICBF; y (iv) el ICBF podrá culminar los contratos de aportes que tiene con las asociaciones de padres de familia y organización en el evento en que se evidencie el incumplimiento de las acreencias laborales a favor de las madres comunitarias y podrá llamar en garantía a las aseguradoras para garantizar el pago de las respectivas acreencias.

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD LABORAL-Fundamento constitucional

(…), la solidaridad patronal en el pago de las acreencias laborales tiene como propósito evitar que los empleadores abusen de la figura del contratista para encubrir relaciones de trabajo. De ahí que, esta figura busca asegurar el reconocimiento de las acreencias laborales de quienes cumplen funciones misionales de la empresa contratante, pero se encuentran vinculados mediante la contratación por parte de una tercera empresa.

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA ENTRE CONTRATISTA Y BENEFICIARIO DE LA OBRA O LABOR CONTRATADA-Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

(…), la Sala de Casación Laboral ha señalado, de manera reiterada, en relación con la aplicación de la solidaridad prevista en el artículo 34 CST, que: (i) La solidaridad del artículo 34 del CST pretende proteger a los trabajadores frente a la posibilidad de que las empresas o entidades públicas evadan sus obligaciones laborales a través de contratos de tercerización; (ii) Para evaluar la solidaridad del beneficiario se debe, primero, comparar el objeto social y las labores ordinarias de la empresa beneficiaria del servicio con las labores contratadas con el contratista independiente y, segundo, analizar las labores efectivamente realizadas por el trabajador. La solidaridad se configura si se establece que la labor del trabajador no es extraña al objeto social del beneficiario.

RESPONSABILIDAD SOLIDARIA EN EL PAGO DE PRESTACIONES-Alcance

(i) La solidaridad no implica que exista una vinculación laboral entre la empresa beneficiaria y el trabajador; (ii) Si se determina que existió culpa por parte del contratista independiente por no pagar las acreencias laborales al trabajador, esta culpa no es extensiva al beneficiario o dueño de la obra. En todo caso, este último tendrá el papel de garante; (iii) El beneficiario de la obra no puede alegar la buena fe como excepción de responsabilidad solidaria respecto de las acreencias laborales declaradas a favor de los trabajadores; y (iv) Estas reglas aplican independientemente de la naturaleza jurídica que tenga la empresa beneficiaria, esto es que sea una empresa privada o pública.

ACCIÓN DE TUTELA CONTRA PROVIDENCIAS JUDICIALES EN PROCESO LABORAL-Improcedencia del amparo por cuanto no se configuraron los defectos alegados

(…) la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín (i) no desconoció que existen normas especiales sobre el contrato de aportes; (ii) identificó un conflicto normativo que era razonable derivar ante la existencia de las normas del CST y de las normas especiales de ese tipo de contratos; y (iii) resolvió la contradicción normativa con argumentos razonables y suficientes, incluido el principio de favorabilidad.

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA T-033 de 2023

Referencia: Expediente T-8.905.227

Acción de tutela instaurada por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en contra de la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín.

Asunto: tutela contra providencia judicial que declaró la solidaridad laboral del ICBF en el marco de contratos de aportes.

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá D. C., veinte (20) de febrero de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y Diana Fajardo Rivera y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y en los artículos 32 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA.

La decisión se profiere en el trámite de revisión del fallo de segunda instancia adoptado por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia el 9 de junio de 2022, que confirmó la sentencia dictada por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia el 23 de febrero de 2022, dentro de la acción de tutela promovida por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante, el ICBF) contra el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín y la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín.

El 7 de julio de 2022, la Sala de Casación Penal remitió a la Corte Constitucional el expediente T- 8.905.2271. La Sala Novena de Selección de Tutelas de esta Corporación, mediante auto de 27 de septiembre de 2022, eligió dicho expediente para su revisión y, por sorteo, le correspondió a la magistrada Natalia Ángel Cabo la elaboración de la ponencia2.

I. ANTECEDENTES

El ICBF presentó acción de tutela contra el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín y la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Medellín, con el fin de exigir la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad. La entidad accionante indicó que sus derechos fundamentales se transgredieron como consecuencia de las sentencias de primera y segunda instancia, proferidas por las autoridades judiciales accionadas el 2 de noviembre de 2018 y el 28 de octubre de 2021 respectivamente, en el marco de un proceso ordinario laboral emprendido por ocho madres comunitarias3. En esas decisiones se declaró al ICBF solidariamente responsable de las condenas impuestas a la Asociación de Padres de Familia de los Niños Usuarios del Hogar Infantil Caperucita (en adelante, la asociación de padres de familia).

El fundamento normativo que utilizaron las autoridades judiciales en las instancias ordinarias fue el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo (en adelante, CST), que señala que en los eventos en los que se contrate a un trabajador para la ejecución de una o varias obras o para la prestación de un servicio en beneficio de terceros, el beneficiario del trabajo o dueño de la obra será solidariamente responsable con el contratista por el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores, a menos que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio.

Precisión preliminar

Para mayor claridad en la decisión del asunto, es necesario precisar que si bien la acción de tutela cuestiona las sentencias proferidas en primera y segunda instancia en el marco del proceso laboral de la referencia, el examen de la acción se concentrará en la sentencia proferida por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, debido a que: (i) la pretensión de la acción de tutela se circunscribió a dejar sin efectos esa decisión; y (ii) la sentencia del Tribunal confirmó la decisión de primera instancia emitida por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín.

1. Hechos4

1. El 15 de diciembre de 2012, el ICBF celebró un contrato de aportes con la Asociación de Padres de Familia de los Niños Usuarios del Hogar Caperucita para que este operara el programa “De Cero a Siempre” en el municipio de Guarne, Antioquia. De acuerdo con el contrato, la asociación de padres de familia tenía a su cargo la prestación de los servicios de alimentación, salud, protección, desarrollo individual y social para los niños y la contratación de las madres comunitarias. El ICBF, por su parte, aportaría recursos económicos para la financiación de esos servicios5. Adicionalmente, la asociación de padres constituyó una garantía de cumplimiento del contrato con la aseguradora Compañía Seguros Generales Suramericana S.A, la cual fue debidamente aprobada por el ICBF.

En el marco de ese contrato de aportes, la asociación de padres de familia contrató a las señoras Adriana Marcela Marín Álvarez, Amanda Elena Arboleda Vélez, Luz Marina Ríos Álvarez, Lina María Montoya Sánchez, Luz Helena Vanegas Vanegas, María del Carmen Zapata, Diana Milena López Herrera y Luz María Flórez Ochoa para que desarrollaran las funciones de madres comunitarias. Los contratos de trabajo de estas personas se celebraron a término definido, y se estipularon como fechas iniciales y finales las siguientes:

Demandantes

Fecha de inicio

Fecha de terminación

Adriana Marcela Marín Álvarez

16 de enero de 2014

31 de julio de 2014

Amanda Elena Arboleda Vélez

16 de enero de 2014

31 de julio de 2014

Luz Marina Ríos Álvarez

3 de abril de 2014

31 de julio de 2014

Lina María Montoya Sánchez

16 de enero de 2014

31 de julio de 2014

Luz Helena Vanegas Vanegas

16 de enero de 2014

31 de julio de 2014

María del Carmen Zapata

16 de enero de 2014

31 de julio de 2014

Diana Milena López Herrera

17 de marzo de 2014

31 de julio de 2014

Luz María Flórez Ochoa

16 de enero de 2014

31 de julio de 2014

2. Antes del 31 de julio de 2014, la asociación de padres les manifestó a las trabajadoras que sus contratos serían prorrogados por un término igual al inicialmente pactado. Sin embargo, esta dejó de pagar sus salarios desde el 16 de julio de 2014. Finalmente, el 26 de agosto del mismo año, la asociación de padres de familia le entregó a cada una de las trabajadoras una carta de terminación del contrato en la que indicó que la fecha final de los contratos sería el 30 de septiembre de 2014 porque la empresa sería disuelta. Entre el 16 de julio y el 30 de septiembre de 2014 la asociación no pagó los salarios ni prestaciones sociales.

3. El 8 de julio de 2015, este grupo de madres comunitarias presentó una demanda ordinaria laboral contra el ICBF y la Asociación de Padres de Familia de los Niños Usuarios del Hogar Caperucita. En dicha acción, las demandantes solicitaron: (i) que el juez laboral declare que entre cada una de ellas y la mencionada asociación de padres de familia existió un contrato de trabajo, el cual se prorrogó por un período igual al inicialmente pactado; (ii) que se les reconozcan los salarios, prestaciones sociales y cotizaciones a la seguridad social que estiman adeudadas; (iii) que se les reconozca la sanción moratoria e indemnización por la terminación del contrato sin justa causa, todo ello debidamente indexado; y, finalmente, (iv) solicitaron que se declare al ICBF responsable solidariamente del pago de las deudas laborales con fundamento en el artículo 34 del CST que establece la solidaridad patronal entre el contratante y su contratista.

4. El conocimiento de la demanda le correspondió al Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín. En el trámite de la primera instancia, mediante auto del 11 de abril de 2016, se admitió el llamamiento en garantía presentado por el ICBF contra la Compañía Seguros Generales Suramericana S.A.

5. En sentencia del 2 de noviembre de 2018, el juzgado accedió a las pretensiones de la demanda. En consecuencia, declaró la existencia de un contrato de trabajo entre cada una de las madres comunitarias y la asociación de padres de familia y le ordenó a esta, como empleador, y al ICBF, como responsable solidario, el pago de salarios insolutos, auxilio de cesantías, intereses a las cesantías, sanción por no pago oportuno de los intereses a las cesantías, prima de servicios, vacaciones compensadas, aportes a seguridad social, indemnización e intereses moratorios en favor de las madres comunitarias.

Así, el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín declaró solidariamente responsable al ICBF, con la posibilidad de repetir contra la sociedad llamada en garantía. En relación con la responsabilidad solidaria, el juzgado indicó que esta se configuró porque el objeto contractual cumplido por las demandantes es competencia del ICBF en el marco de la política pública de protección a la infancia.

Para el juez, dado que las accionantes, como madres comunitarias, desarrollaron una actividad misional del ICBF, el caso se enmarca dentro de los presupuestos del artículo 34 del CST. Con el fin de responder a los posibles argumentos contra su tesis, el juzgado precisó que la aplicación de la solidaridad no implica aceptar que las demandantes hayan sido trabajadoras del instituto o que tuvieran una relación directa con este. Si se aceptara tal circunstancia, el juez laboral no sería competente para conocer del presente asunto.

Sumado a lo anterior, el juzgado recordó que existían dos decisiones previas de la Sala de Casación Laboral que eran relevantes para el examen de la solidaridad del ICBF. Así, el juzgado argumentó que esa corporación estudió la responsabilidad solidaria del ICBF en las sentencias SL43996 de 2013 y SL7789 de 2016. En esa ocasión, la Sala de Casación Laboral reconoció la responsabilidad solidaria del ICBF y lo condenó al pago de los salarios, prestaciones sociales e indemnizaciones reconocidas.

En cuanto a la indemnización moratoria, el juzgado decidió condenar a las demandadas al pago de ciento ochenta y cinco millones seiscientos veintiséis mil ochocientos pesos ($185.626.800). Como justificación para condenar al ICBF, de forma solidaria, el juzgado señaló que no era posible exonerar al instituto comoquiera que el artículo 34 del CST comprende tanto el pago de salarios y prestaciones sociales como de las indemnizaciones a las que tengan derecho los trabajadores. Asimismo, agregó que, si bien la indemnización

moratoria procede luego de verificar si la conducta del empleador fue de buena o mala fe, lo cierto es que el contratante también es solidario en relación con las condenas derivadas de la mala fe del empleador. Por lo tanto, el ICBF, como contratante, era solidariamente responsable por la indemnización moratoria a la que fue condenada la asociación.

6. Inconforme con lo decidido, el ICBF y la curadora ad litem de la Asociación de Padres de Familia de los Niños Usuarios del Hogar Infantil Caperucita presentaron recurso de apelación en contra de la sentencia de primera instancia. El ICBF argumentó que la sentencia desconoció que el Decreto 2388 de 1979 le da la facultad al instituto para suscribir contratos de aportes para la atención de niños, niñas, adolescentes y familias en situación de vulnerabilidad, sin que se genere una responsabilidad solidaria con las asociaciones o entidades contratadas por el instituto para prestar dichos servicios. En esa medida, de acuerdo con la tesis del ICBF, los contratos de aportes son una forma especial de contratación en la que esa entidad no adquiere responsabilidades solidarias por las acciones de su contratista como empleador.

Igualmente, afirmó que la sentencia pasó por alto que la relación contractual entre el instituto y la asociación de padres de familia no involucra de manera alguna a las madres comunitarias. Al respecto, recordó que en la Sentencia SU-079 de 2018 la Corte Constitucional precisó que no existe un vínculo laboral entre el ICBF y las madres comunitarias y, en ese sentido no se genera una obligación para la entidad de reconocerles acreencias laborales o el pago de parafiscales.

Finalmente, el instituto rechazó la condena impuesta por la sanción moratoria. El ICBF consideró que dicha sanción solo procede si la falta de pago del empleador es resultado de una conducta motivada por la mala fe. Sin embargo, en este caso el empleador no actuó de esa manera, sino que su incumplimiento se debió al déficit financiero que enfrenta la asociación de padres de familia. En consecuencia, esa situación no correspondió a un actuar negligente o temerario de su parte. Además, el ICBF resaltó que la asociación de padres de familia dio aviso en dos ocasiones de la terminación del contrato laboral.

7. Por su parte, la curadora ad litem de la asociación de padres de familia solicitó revisar las condenas emitidas en favor de la señora Ríos Álvarez y que se revoque la sanción moratoria impuesta, toda vez que la falta de pago de los salarios y prestaciones sociales obedeció a la crítica situación financiera del hogar. Adicionalmente, la curadora argumentó que dicha sanción resulta desproporcionada frente al origen de las prestaciones incumplidas. Por último, pidió tener en cuenta que el comportamiento de la asociación como empleador fue idóneo hasta julio de 2014.

8. Mediante sentencia emitida el 28 de octubre de 2021, la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín modificó la providencia apelada en el punto correspondiente a las condenas en favor de la señora Ríos Álvarez. En lo demás, confirmó lo decidido.

En relación con la imposición de la sanción, el Tribunal desestimó que la actuación de la asociación fuera de buena fe o que hubiera incurrido en alguna causal eximente de responsabilidad. Al respecto, sostuvo que, contrario a lo sostenido por la curadora ad litem, quien adujo que la falta de pago de los salarios se debió a una crisis económica de la asociación, tal circunstancia no se comprobó en el proceso. De hecho, la accionada no acudió al proceso a presentar sus argumentos de defensa. Además, el Tribunal indicó que no existe prueba de la liquidación o extinción de la asociación de padres de familia, ni tampoco se evidenció en el proceso ánimo de normalizar sus deudas.

Sobre los argumentos presentados por el ICBF para cuestionar la responsabilidad solidaria, el Tribunal realizó las siguientes consideraciones:

En primer lugar, planteó la existencia de un conflicto normativo entre el artículo 34 del CST y el Decreto 2388 de 1979, en lo que respecta a la participación del ICBF en la actividad de los hogares comunitarios. En relación con el artículo 34 del CST, el Tribunal sostuvo que, con el fin de evitar un abuso en la tercerización laboral y el consecuente desconocimiento de derechos laborales, esta norma establece que el beneficiario de la obra es responsable del pago de las acreencias laborales, a menos de que se trate de labores extrañas a las actividades normales de su empresa o negocio.

El artículo 21 del Decreto 2388 de 1979, por su parte, señala que el ICBF puede celebrar contratos de aportes para que a través de un tercero se preste total o parcialmente uno de los servicios a su cargo; “actividad que se cumple bajo la exclusiva responsabilidad de la institución, con personal de su dependencia, pero de acuerdo con las normas y el control del ICBF”6. De igual manera, el Tribunal mencionó que el artículo 128 del mismo decreto establece que “los contratos de aporte que el ICBF celebre para la prestación de los servicios de bienestar familiar solo están sujetos a las cláusulas obligatorias de todo contrato administrativo”7.

Con fundamento en las normas descritas, el Tribunal consideró que el conflicto normativo consiste en que el Decreto 2388 de 1979 sitúa al ICBF como un proveedor de recursos que no tiene relación ni obligación alguna con los trabajadores y, en contraste, la legislación laboral señala las reglas bajo las cuales puede llegar a configurarse una carga solidaria del instituto en el reconocimiento de derechos laborales. El Tribunal estimó que este conflicto normativo

debe resolverse en favor de la parte débil de la relación, es decir, el trabajador.

En segundo lugar, el Tribunal explicó que al aplicar el artículo 34 del CST al caso concreto, se aparta del precedente fijado en la Sentencia SL4430 de 2018 proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que excluyó la responsabilidad solidaria del ICBF. El Tribunal justificó la decisión de apartarse de dicho precedente por las siguientes razones:

i. el principio que debe guiar las decisiones laborales es la primacía de la protección del trabajador. En consecuencia, la solución del conflicto debe ser aquella que ofrezca mayor seguridad al crédito laboral de las trabajadoras. Por lo tanto, es preferible que sí exista solidaridad patronal en la medida que en ese escenario el crédito laboral no solo está respaldado por la asociación de padres de familia, sino que también estaría a cargo del ICBF;

ii. el Tribunal señaló que la Sala de Casación Laboral estableció en la misma sentencia SL4430 de 2018 que la solidaridad patronal tiene como sustento la ley y, por lo tanto, se predica de cualquier vinculación y entidad, independiente de su naturaleza. De ahí que, en su criterio, no es correcto concluir, como lo hizo la Sala de Casación Laboral, que a las vinculaciones laborales realizadas en el marco del contrato de aportes no les aplica la solidaridad patronal;

iii. en un caso similar, particularmente en la Sentencia SL1983 de 2019, la Sala de Casación Laboral condenó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. al pago solidario de obligaciones laborales. Por lo tanto, el Tribunal argumentó que esa misma corporación reconoció que la solidaridad patronal aplica a contratos estatales;

iv. la labor realizada por las madres comunitarias contratadas a través del hogar corresponde a la misión del ICBF, pues propende a la protección de la primera infancia. Esto significa que se cumple el requisito de la solidaridad patronal según el cual esta solo aplica si el objeto de los contratos de trabajo no es extraño a las funciones del contratante; y

v. el Tribunal propuso que entre el artículo 34 del CST y las normas especiales del contrato de aportes existe un conflicto normativo. Esto se debe a que la primera establece la solidaridad patronal para todos los contratos de trabajo, mientras que las segundas excluyen esta figura de los contratos de aporte que realiza el ICBF. Para resolver ese conflicto normativo, el Tribunal utilizó el criterio de que las normas superiores priman sobre las inferiores. En ese sentido, como el artículo 34 del CST es parte de una ley, esta debe primar sobre las normas que regulan el contrato de aportes que corresponden a decretos reglamentarios. Además, el Tribunal estableció que la norma del artículo 34 del CST era más específica que la norma del contrato de aportes, puesto que la primera es la ley sustantiva laboral que fija las reglas a las que se sujetan todas las relaciones de prestación de servicios, entre ellas, el pago de las obligaciones generadas y sus actores solidarios.

Finalmente, respecto del caso concreto, el Tribunal concluyó que la función realizada por la asociación de padres de familia a través de las madres comunitarias era inherente a la encomendada al ICBF, y esta asociación era beneficiaria directa de los servicios de aquellas. Esto es así por diferentes razones, a saber: (i) el instituto celebró diversos contratos de aportes con la asociación para garantizar la protección a la primera infancia; (ii) el hogar debía asumir con su personal y bajo su exclusiva responsabilidad la atención de 908 niños y niñas de la zona 012 y ceñirse a los lineamientos del ICBF; y (iii) la asociación se valió de los servicios de las demandantes para el cumplimiento del objeto contractual. El Tribunal agregó que, según lo manifestado por los testigos, el ICBF fue el encargado de dar las órdenes para la prestación del servicio a través de informes periódicos y visitas programadas e intempestivas.

9. Por todo lo anterior, el Tribunal confirmó la solidaridad de que trata el artículo 34 del CST a partir de la cual se puede hacer exigible el pago de las condenas laborales tanto del empleador como del ICBF. Adicionalmente, precisó que dicha solidaridad no genera en el beneficiario de una obra la condición de empleador, sino que comporta una garantía de satisfacción de los derechos laborales para el trabajador.

2. Pretensiones y fundamentos de la acción de tutela8

10. El 10 de febrero de 2022, el ICBF formuló acción de tutela en contra de las providencias emitidas el 2 de noviembre de 2018 y el 28 de octubre de 2021, por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín y la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, respectivamente. En concreto solicitó, como medida de protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad, que se deje sin efectos la sentencia emitida el 28 de octubre de 2021 por la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín y se le ordene al Tribunal proferir una nueva decisión conforme a la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral en materia de la exclusión de responsabilidad solidaria en los contratos de aportes que celebra el ICBF.

El ICBF adujo que se cumplen los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela por cuanto: (i) el asunto tiene relevancia constitucional, pues la condena solidaria impuesta al instituto afecta sus derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad; (ii) no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial para reprochar la decisión censurada, pues el asunto no satisface el interés económico para recurrir en casación ni los requisitos para que proceda el recurso de revisión; (iii) la tutela se presentó de manera oportuna; (iv) en el escrito de tutela se identificaron con claridad los hechos que generaron la violación de los derechos fundamentales y; (v) las sentencias reprochadas hicieron parte de un proceso

ordinario laboral y no de un trámite de tutela.

Luego, el ICBF argumentó que las sentencias cuestionadas incurrieron en los defectos de desconocimiento del precedente y sustantivo por las siguientes tres razones.

Primero, porque las providencias cuestionadas desconocen el precedente judicial fijado por la Sala de Casación Laboral en sentencia SL4430-20189 sobre la exclusión de responsabilidad solidaria del ICBF respecto a la celebración de contratos de aportes. Este precedente es aplicable, en primer lugar, porque tanto en la mencionada decisión como en este caso se demanda al ICBF con el fin de que sea condenado solidariamente al pago de acreencias laborales y prestacionales. En segundo lugar, ambos son debates jurídicos que se dan en el marco de los procesos ordinarios laborales ante la jurisdicción ordinaria. Finalmente, porque en ambos casos se celebró un contrato de aportes entre el ICBF y el contratista empleador. Así, en la sentencia SL4430-2018, la Sala de Casación Laboral indicó que no procede la responsabilidad solidaria del ICBF respecto a las acreencias laborales de contratistas porque el legislador autorizó al instituto para que celebrara contratos de aportes, los cuales, por su naturaleza especial, se encuentran sujetos al derecho público y no a las normas de derecho individual del trabajo.

Adicionalmente, el accionante afirmó que el Tribunal no cumplió con la carga argumentativa suficiente para apartarse del precedente, pues no demostró que dicha sentencia sea contraria a la Constitución Política ni desvirtuó su efecto vinculante.

Finalmente, el instituto reprochó que el Tribunal aplicara las sentencias SL1983 de 2019 y SL751 de 2021, proferidas por la Sala de Casación Laboral, sin tener en cuenta que el asunto objeto de la controversia no presentaba características fácticas y jurídicas asimilables a las estudiadas por dicha Sala en las mencionadas providencias. Esas decisiones estudiaron la solidaridad de entidades estatales respecto de las obligaciones laborales de sus contratistas. Sin embargo, el ICBF señaló que esos no eran casos de contratos de aportes realizados por esa entidad, lo que hacía que esas sentencias fueran inaplicables al conflicto actual. En concreto, el instituto comparó el presente caso con el estudiado en la sentencia SL1983 de 2019 y concluyó que: (i) la naturaleza jurídica de las entidades accionadas es diferente, pues en dicha ocasión se trataba de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. Esto es relevante porque esa empresa no está cobijada por las normas especiales del contrato de aportes en las que se excluye de forma específica la solidaridad patronal del ICBF; (ii) existe una norma especial aplicable al Sistema Público de Bienestar Familiar y; (iii) no existe identidad de hechos.

Segundo, el accionante estimó que las providencias reprochadas desconocen las normas aplicables al contrato de aportes que celebra el ICBF, específicamente, el numeral 9 del

artículo 21 de la Ley 7 de 1979 y los artículos 123, 127 y 128 del Decreto 2388 de 1979, de las cuales se concluye que en este tipo de contratos no se aplica la responsabilidad solidaria y que, por su naturaleza especial, se encuentran sujetos a las normas de derecho público. Por consiguiente, a su juicio, no se configura el conflicto normativo planteado por el Tribunal ni la responsabilidad prevista en el artículo 34 del CST.

Para concluir, el ICBF sostuvo que las providencias acusadas se deben revocar, pues constituyen un precedente que implica condenas solidarias que impactan el presupuesto de la entidad y que afectan el desarrollo de su objeto misional.

3. Actuación procesal en el trámite de tutela10

11. El trámite le correspondió por reparto a la Sala de Casación Laboral. Esta autoridad judicial, mediante auto del 11 de febrero de 2022, admitió la tutela y vinculó a las partes e intervinientes dentro del proceso laboral ordinario No. 2015-0956.

4. Respuesta de las autoridades judiciales accionadas e intervenciones11

12.Seguros Generales Suramericana S.A.12, quien actuó como entidad vinculada, solicitó dejar sin efectos la sentencia del Tribunal accionado toda vez que desconoce el precedente judicial sobre la ausencia de solidaridad del ICBF en los contratos de aportes, desarrollado por la Sala de Casación Laboral en la sentencia SL4430-2018 y que ha reiterado en múltiples pronunciamientos13. La entidad argumentó que la providencia cuestionada no cumplió con los requisitos para apartarse del precedente, pues no citó siquiera una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que soporte su argumentación, sino que simplemente consideró que existía un conflicto normativo. La aseguradora consideró que la mera referencia a ese conflicto sin que exista jurisprudencia que respalde dicha tesis no era suficiente para apartarse del precedente de la sentencia SL4430-2018. Por consiguiente, en virtud de dicho precedente y de la normatividad especial que rige el contrato de aportes, el ICBF no podía ser declarado solidariamente responsable.

El Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín manifestó que no se pronunciaría sobre los hechos y pretensiones de la acción de tutela, pero envió el enlace de acceso al expediente del proceso ordinario laboral.

Las otras entidades accionadas no contestaron la acción de tutela presentada por el ICBF.

5. Fallo de tutela de primera instancia14

13. Mediante fallo del 23 de febrero de 2022, la Sala de Casación Laboral concluyó que la tutela era procedente. Respecto de la subsidiariedad, la Sala consideró que el ICBF no podía acceder al recurso de casación porque en el caso examinado se configuró un litisconsorcio facultativo por activa, razón por la que las condenas de cada una de las demandantes debían contabilizarse por separado y ninguna de ellas superaba el interés económico para presentar ese recurso. Del mismo modo, la Sala determinó que la acción de tutela cumplió con el requisito de inmediatez, en la medida en que se interpuso antes de que transcurrieran seis meses desde la ejecutoria de la decisión controvertida.

En cuanto al análisis de fondo, la Sala de Casación Laboral negó el amparo al considerar que el Tribunal accionado no incurrió en alguna causal de procedibilidad de tutela contra providencia judicial, pues su decisión fue razonable y se motivó con suficiencia. Agregó que la tesis planteada en el precedente sigue en construcción.

Para la Sala, la decisión del Tribunal fue razonable en un contexto en el que se presentan dos tesis contrarias. Así, el juez de primera instancia de la acción de tutela destacó que, por un lado, hay una tesis que propone que el artículo 34 del CST es aplicable a las relaciones laborales celebradas en el marco de un contrato de aportes con el ICBF, siempre y cuando se demuestre que se cumple con los requisitos para que opere la solidaridad patronal. Luego, la Sala de Casación explicó que, por otro lado, está la tesis según la cual en ese tipo de contratos del ICBF no es aplicable dicha figura porque las normas especiales de ese tipo de contratación establecen que esa entidad no será solidariamente responsable por las obligaciones laborales de sus contratistas.

Para la Sala de Casación Laboral, el Tribunal accionado expuso razones coherentes y suficientes para apartarse de la interpretación normativa realizada en la sentencia SL4430-2018 y respaldar la aplicación general de la responsabilidad solidaria, con independencia de la naturaleza del beneficiario de la obra. Además, el Tribunal reforzó su posición al señalar que su postura protege a la parte débil de la relación laboral, ya que las personas contratadas muchas veces no tienen la garantía de que sus acreencias laborales sean reconocidas por el directo empleador y por ello, no es válido que el ICBF se excuse en una norma que lo exima de responsabilidad. En concreto, la autoridad judicial accionada explicó que es posible que el empleador, en este caso la asociación de padres de familia, quede insolvente y, por lo tanto, no exista respaldo para el crédito laboral de las trabajadoras. Sin embargo, si hay solidaridad patronal, esas acreencias laborales deberán ser asumidas por el ICBF con sus recursos lo que genera que las acreencias laborales tengan mayor respaldo.

14. El magistrado Iván Mauricio Lenis Gómez salvó el voto tras estimar que la decisión sí lesionó el derecho al debido proceso del ICBF, pues aplicó erróneamente el artículo 34 del

CST y desconoció el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979 que prevé que los contratos de aportes que la entidad celebra deben cumplirse por la institución contratada bajo su exclusiva responsabilidad y con personal de su dependencia. A juicio del magistrado disidente, el Tribunal accionado también se apartó del precedente de la Sala de Casación Laboral, establecido en las sentencias SL 4430-2018, reiterada en las sentencias STL 3224-2020, STL 6804-2020 y STL 7773-2020, sin cumplir la carga argumentativa requerida.

6. Impugnación15

15. El 8 de marzo de 2022, el ICBF impugnó la sentencia de primera instancia. En su criterio, la discusión sobre la inaplicabilidad del artículo 34 del CST en los contratos de aportes que celebra el ICBF se encuentra zanjada por la Sala de Casación Laboral. Por lo tanto, no es válido que el Tribunal demandado se aparte del precedente con fundamento en la existencia de un conflicto normativo, sin explicar concretamente la naturaleza del beneficio del ICBF con la obra de las demandantes y sin especificar a cuál función legalmente establecida del instituto corresponde la prestación de servicios de hogar infantil.

El ICBF sostuvo que, contrario a lo afirmado en el fallo de tutela de primera instancia, la postura de la sentencia SL4430-2018 no se encuentra en construcción, ya que la jurisprudencia ha sido pacífica y reiterada en interpretar que: (i) no existe solidaridad entre los trabajadores de las entidades privadas que prestan el servicio y el ICBF; (ii) los contratos de aportes que celebra el instituto ostentan una naturaleza especial; y (iii) estos se encuentran sujetos al derecho público.

Por último, el ICBF reiteró los argumentos presentados en el recurso de apelación sobre las consecuencias presupuestales de la solidaridad y afirmó que el artículo 34 del CST no establece la solidaridad patronal en casos en que la entidad estatal desarrolla una política pública como es el caso de las funciones constitucionales y legales del instituto.

7. Sentencia de tutela de segunda instancia16

16. Mediante sentencia emitida el 9 de junio de 2022, la Sala de Casación Penal confirmó la decisión de primera instancia, al estimar que la sentencia del Tribunal es razonable y expuso con suficiencia las razones por las que se apartó del precedente.

A su juicio, la intención del ICBF es reabrir un debate que concluyó en las instancias ordinarias. En efecto, al comparar el escrito de tutela con los argumentos expuestos en el proceso ordinario laboral se advierte que ambos se fundamentan en la objeción del ICBF a que el artículo 34 del CST sea aplicado a sus contratos de aportes.

De otra parte, el juez de segunda instancia precisó que la aplicación del artículo 34 del CST no ha sido pacífica, pues en la Sala de Casación Laboral existen dos posiciones enfrentadas en relación con la interpretación de esa norma. Por un lado, una posición que propende por la aplicación del artículo 34 del CST siempre que el contratante se beneficie de las actividades del contratista y estas no sean extrañas a sus funciones y, por otro lado, una posición que excluye tal figura de protección a los trabajadores porque las disposiciones que regulan el contrato de aportes, específicamente el artículo 127 del Decreto 2388 de 1979, establece que la solidaridad patronal no aplica a ese tipo de contratación.

Por último, la Sala de Casación Penal expuso que la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema en algunos casos ha avalado la inaplicación del artículo 34 del CST respecto de contratos suscritos por el ICBF y en otros escenarios lo ha aplicado, ello en concordancia con el principio de autonomía judicial y con fundamento en la razonabilidad y justificación argumentativa consignada en los fallos que han sido analizados por vía de tutela.

17. El magistrado Gerson Chaverra Castro salvó el voto al considerar que la decisión reprochada sí vulneró el derecho fundamental del ICBF al debido proceso por desconocer el precedente fijado en la sentencia SL4430 de 2018 emitida por la Sala de Casación Laboral, en la que se descartó la posibilidad de condenar solidariamente al instituto cuando median contratos de aportes. Destacó que dicho precedente ha sido tenido en cuenta, en sede de tutela, por la Sala de Casación Penal, en las sentencias STP5592-2021 y STP4488-2022.

En criterio del magistrado disidente, el Tribunal debió acogerse a la postura sentada en la sentencia SL4430 de 2018, pues, además de haber sido emitida por el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria, especialidad laboral, en ella se decantaron con precisión los supuestos normativos que rigen de manera específica el contrato de aportes, sin que exista otro pronunciamiento judicial que contradiga dichos argumentos.

Para culminar, el magistrado sostuvo que aun cuando los jueces de tutela hubieran considerado inexistente el desconocimiento del precedente alegado bajo el argumento de que el Tribunal justificó con suficiencia las razones por las cuales se apartaba de la Sentencia SL4430 de 2018, lo cierto es que el presente asunto sí merecía intervención constitucional. Esto, debido a que se configuró un defecto sustantivo en razón a la indebida aplicación del artículo 34 del CST y al desconocimiento del régimen especial establecido en los artículos

127 y 128 del Decreto 2388 de 1979.

1. Competencia

1. La Sala Primera de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015.

2. Planteamiento del problema jurídico y metodología de la decisión

2. La Corte procede a analizar la sentencia proferida por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín, conforme a la precisión que se realizó al inicio de esta sentencia. Para este efecto, analizará la procedencia de la acción de tutela y si dicho examen se supera, responderá a los siguientes problemas jurídicos:

¿Se configura un defecto por desconocimiento del precedente cuando una autoridad judicial se aparta del precedente fijado por la Sala de Casación Laboral en relación con la improcedencia de la solidaridad prevista en el artículo 34 del CST en los contratos de aportes celebrados por el ICBF porque considera que su decisión resuelve mejor el conflicto normativo entre el artículo 34 del CST y el Decreto 2388 de 1979?

¿Se configura el defecto sustantivo por desconocimiento de la regulación sobre el contrato de aportes cuando un juez condena solidariamente al ICBF al pago de acreencias laborales impuestas a una asociación que presta el servicio de madres comunitarias con base en el artículo 34 del CST?

3. Como se indicó, para resolver los problemas jurídicos descritos, la Corte inicialmente examinará si en el presente caso se satisfacen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. En caso de que se supere este examen, se pronunciará sobre los siguientes temas: (i) desarrollo normativo de los programas de hogares comunitarios de bienestar y las madres comunitarias; (ii) los pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo; (iii) la línea jurisprudencial de la Sala de Casación Laboral sobre la aplicación del artículo 34 del Código

Sustantivo del Trabajo; y (iv) los pronunciamientos de la Sala de Casación Laboral sobre la aplicación del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo al ICBF.

3. Los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales. Reiteración de jurisprudencia.

4. Desde sus primeros pronunciamientos, esta Corporación ha reconocido la procedencia excepcional de la acción de tutela en contra de providencias judiciales. Con fundamento en ese carácter excepcional, la sentencia C-590 de 2005 estableció que el análisis sobre la procedencia de la tutela contra providencias judiciales debe hacerse a la luz de requisitos generales (de naturaleza procesal) y requisitos específicos (de naturaleza sustantiva)17. Los primeros "son presupuestos cuyo completo cumplimiento es una condición indispensable para que el juez de tutela pueda entrar a valorar de fondo el asunto puesto en su conocimiento"18 y, los segundos, hacen referencia, "a los vicios o defectos presentes en la decisión judicial y que constituyen la causa de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales"19.

5. En relación con las causales generales de procedencia de la acción de tutela en contra de providencias judiciales, esta Corte ha manifestado, reiteradamente, que el juez debe verificar: (i) la legitimación en la causa, por activa y por pasiva; (ii) que la providencia cuestionada no sea una sentencia de tutela, una decisión proferida con ocasión del control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional ni la que resuelva el medio de control de nulidad por inconstitucionalidad por parte del Consejo de Estado20; (iii) el requisito de inmediatez; (iv) la identificación clara, detallada y comprensible de los hechos que amenazan o afectan los derechos fundamentales y que, si existió la posibilidad, ellos hayan sido alegados en el trámite procesal; (v) el requisito de subsidiariedad, (vi) la evidente relevancia constitucional del asunto, y (vii) en los casos en los que se planteé una irregularidad procesal, que esta tenga un efecto decisivo en la decisión judicial cuestionada21.

6. Por su parte, las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales corresponden a defectos graves que hacen que la decisión sea incompatible con la Constitución y que genere una transgresión de los derechos fundamentales. Sobre el particular, a partir de la Sentencia C-590 de 2005, la Corte precisó que la tutela se concederá si se presenta al menos uno de los siguientes defectos:

i. defecto orgánico, que se genera cuando la sentencia acusada es expedida por un funcionario judicial que carecía de competencia22;

ii. defecto procedimental absoluto, que se produce cuando la autoridad judicial actuó por fuera del procedimiento establecido para determinado asunto.23;

iii. defecto fáctico, que se presenta cuando la providencia acusada tiene problemas de índole

probatorio, como la omisión del decreto o práctica de pruebas, la valoración de pruebas nulas de pleno derecho o la realización indebida y contraevidente de pruebas existentes en el proceso24;

iv. defecto material o sustantivo, que ocurre cuando la decisión judicial se toma con fundamento en normas inexistentes o inconstitucionales, o cuando existe una clara contradicción entre los fundamentos de la decisión25;

v. error inducido, que se genera cuando la autoridad judicial vulnera los derechos fundamentales del afectado producto de un error al que ha sido inducido por factores externos al proceso, y que tienen la capacidad de influir en la toma de una decisión contraria a derecho o a la realidad fáctica probada en el caso26;

vi. decisión sin motivación, que supone que el juez no cumplió con su deber de expresar los fundamentos fácticos y jurídicos de su decisión27;

vii. desconocimiento del precedente, que se genera cuando frente a un caso con los mismos hechos una autoridad se aparta de los procedimientos establecidos por los tribunales de cierre (precedente vertical) o por los dictados por ellos mismos (precedente horizontal), sin cumplir con la carga de justificar de forma suficiente y razonada por qué se cambia de precedente28; y

viii. violación directa de la Constitución, que se genera cuando una providencia judicial desconoce por completo un postulado de la Constitución, le atribuye un alcance insuficiente o lo contradice29.

7. Adicionalmente, y dado que las providencias judiciales hacen tránsito a cosa juzgada, el juez de tutela debe limitarse a analizar los defectos puntuales que el accionante aduce como violatorios de sus derechos. Esto quiere decir que al juez de tutela le está "vedado adelantar un control oficioso y exhaustivo de la providencia reprochada"30. Solo de manera excepcional la Corte, con fundamento en el principio de iura novit curia (el juez conoce el derecho), puede abordar el estudio de causales específicas de procedencia de tutela contra providencia judicial distintas a las alegadas por el accionante. Para ello es necesario que el juez pueda inferir con claridad las causales que se desprenden del caso31. Finalmente, si el juez constata alguna irregularidad debe comprobar que esta sea grave y de una entidad tal que amerite la intervención urgente del juez de tutela32.

8. Con base en las reglas generales establecidas por la Corte en materia de tutela contra providencias judiciales la Sala pasa a examinar el cumplimiento de los requisitos generales de procedencia.

Primero, en el caso en concreto se cumple con el requisito de legitimación en la causa por activa, como quiera que la acción de tutela fue ejercida por el ICBF, entidad cuyos derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad se estiman vulnerados por las sentencias proferidas en el marco del proceso ordinario laboral que instauraron las madres comunitarias. Del mismo modo, la legitimación en la causa por pasiva está satisfecha, ya que la solicitud de

amparo se presentó en contra de la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín, autoridad judicial que confirmó la sentencia dictada por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín, y a quien se le atribuye el desconocimiento de los derechos fundamentales del instituto accionante.

Segundo, la providencia judicial cuestionada no es una sentencia de tutela ni una decisión proferida con ocasión del control abstracto de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. Tampoco es una providencia que resuelva una nulidad por inconstitucionalidad decidida por el Consejo de Estado. En este caso, el amparo constitucional está dirigido a cuestionar una sentencia que puso fin a un proceso ordinario laboral.

Tercero, la acción de tutela cumple con el requisito de inmediatez, pues la última decisión atacada fue proferida el 28 de octubre de 2021 y el amparo constitucional fue presentado el 10 de febrero de 2022. De modo, la tutela se interpuso en un tiempo razonable, pues trascurrieron menos de cuatro meses desde la decisión que se considera transgresora de los derechos fundamentales del ICBF.

Cuarto, la tutela identifica los derechos fundamentales que se consideran vulnerados y describe de manera clara, detallada y comprensible los hechos que llevaron a su presentación. De igual manera, la entidad accionante expuso con suficiencia sus consideraciones sobre la configuración de los defectos atribuidos a la sentencia emitida por la Sala Sexta de Decisión del Tribunal Superior de Medellín del 28 de octubre de 2021, los cuales, a su juicio, habrían generado la violación de los derechos al debido proceso e igualdad. Por otra parte, dado que el reproche versa sobre los defectos en que presuntamente incurrió el juez de segunda instancia en su sentencia, no era posible que el actor los hubiese alegado durante el trámite del proceso judicial.

Quinto, el requisito de subsidiariedad se acredita, toda vez que el accionante no cuenta con otro recurso de defensa judicial para cuestionar la sentencia proferida en segunda instancia por la Sala Sexta del Tribunal Superior de Medellín. En efecto, el ICBF solo habría podido promover los recursos extraordinarios en caso de que se cumplan las condiciones correspondientes establecidas en el Código de Procedimiento Laboral y de la Seguridad Social.

Ahora, en esta ocasión, el ICBF no puede interponer el recurso de casación porque el monto económico de sus pretensiones no alcanza el interés mínimo que el artículo 86 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social33 exige para poder acceder a ese recurso extraordinario. Sobre este punto, la Sala de Casación Laboral ha sostenido reiteradamente

que cuando existen varios demandantes que conforman un litisconsorcio facultativo la cuantía mínima para la casación no se determina sumando las pretensiones de todos los demandantes, sino que esta se cuantifica de manera independiente por cada uno de ellos. Al respecto, esa corporación indicó:

cuando el extremo activo se encuentre conformado por varios demandantes […] se está en presencia de un litisconsorcio facultativo, en el que cada integrante ha de ser considerado como litigante independiente en atención a lo previsto en el artículo 60 del Código General del Proceso aplicable a este asunto por remisión normativa del precepto 145 del Código Procesal del Trabajo y de la Seguridad Social -salvo las excepciones cuando se trate de una causa única y cuyo origen es inescindible, caso en el cual no resulta viable considerar a cada una de los demandantes como litigantes independientes-34.

En el auto AL318-2021, que reiteró los autos CSJ AL, 14 ago. 2007, rad. 32484 y CSJ AL, dic. 2014, rad. 64625, la Corte Suprema de Justicia recordó la regla que aplica al interés para recurrir en casación cuando el recurso es presentado por el demandado. Allí, señaló que el interés para recurrir en casación de una parte demandada también se contabilizará de manera independiente si la parte demandante está compuesta por un litisconsorte facultativo.

Bajo ese entendido, y aunque en el caso que se estudia las demandantes promovieron un solo proceso ordinario laboral, cada una de ellas es considerada litigante independiente a la luz de la figura procesal de litisconsorcio facultativo, razón por la que el interés económico para recurrir se debe calcular y establecer individualmente. Para poder realizar ese análisis, a continuación se presentan las condenas individuales impuestas solidariamente al ICBF en relación con cada demandante:

Demandante

Condena total

Equivalente en SMMLV

Estado de la condena

Luz María Flórez Ochoa

$ 25.612.006

25,6 SMMLV

Vigente

Luz Marina Ríos Álvarez

$ 30.316.025

30,3 SMMLV

Modificada en segunda instancia

Amanda Elena Arboleda Vélez

$ 35.731.651

35,7 SMMLV

Vigente

Adriana Marcela Marín Álvarez

1,2 SMMLV

Vigente

Lina María Montoya Sánchez

$ 25.612.006

25,6 SMMLV

Vigente

Luz Helena Vanegas Vanegas

$ 17.959.085

17,9 SMMML

Vigente

María del Carmen Zapata

$ 25.612.006

25,6 SMML

Vigente

Diana Milena López Herrera

$ 2.240.250

2,2 SMML

Vigente

Por consiguiente, dado que ninguna de las condenas confirmadas por el Tribunal accionado supera los 120 salarios mínimos legales mensuales vigentes a fecha de decisión de segunda instancia, necesarios para recurrir en casación, no se satisfizo el interés económico exigido. Por lo tanto, dicho recurso extraordinario no es procedente.

De otra parte, tampoco es procedente el recurso extraordinario de revisión, previsto en el artículo 31 de la Ley 712 de 2001, ya que en el presente asunto no es posible concluir la estructuración de alguna de las causales previstas en dicha normativa35. Específicamente, las pretensiones que plantea el ICBF en el trámite de tutela no están relacionadas con una variación determinante en el material probatorio con base en el cual se tomó la decisión objeto de controversia, circunstancia a partir de la cual se estructuran las causales de revisión.

Con fundamento en lo expuesto, esta Sala concluye que la tutela cumple con el requisito de subsidiariedad, pues el actor acreditó el agotamiento de todos los medios de defensa judicial a su alcance.

Sexto, la controversia suscitada en la tutela tiene relevancia constitucional dado que involucra la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y a la igualdad de trato en el marco del ejercicio de la función jurisdiccional.

Adicionalmente, este caso trae consigo dos asuntos constitucionales de especial relevancia. El primero, hace referencia a la posibilidad que tienen los jueces de instancia de apartarse del precedente de los órganos judiciales de cierre, la cual, como lo ha reconocido esta Corporación, está íntimamente relacionada con el alcance de la autonomía judicial, el mandato de igualdad y la seguridad jurídica36. El segundo, está relacionado con la materia puntual de la controversia, esto es, con la posible responsabilidad solidaria del ICBF en los contratos de aportes. Este asunto es constitucionalmente relevante porque implica determinar qué tan amplia es la garantía de las y los trabajadores en el pago de sus salarios y otras acreencias laborales. En efecto, si se determina que el ICBF es responsable solidariamente la consecuencia sería que las y los trabajadores tengan un crédito con mayor respaldo.

En el mismo sentido, este caso tiene relevancia constitucional por el debate que plantea el ICBF en relación con su sostenibilidad. Como se mostró en los antecedentes, el ICBF alega

que una decisión como la adoptada por el Tribunal accionado, pone en riesgo su presupuesto y, con ello, su capacidad para desarrollar cabalmente su labor misional.

Por último, en el asunto no se debaten temas relacionados con irregularidades procesales y, por lo tanto, no procede la verificación del último requisito de procedencia descrito en el fundamento jurídico 5.

Con base en las consideraciones previas, se concluye que la acción de tutela objeto de estudio cumple con los requisitos generales de procedencia y, por lo tanto, se procederá a estudiar si alguna de las causales específicas alegadas por el demandante se configura en esta oportunidad.

5. Las causales específicas de procedencia de la acción de tutela contra providencias judiciales: defecto material o sustantivo y desconocimiento del precedente

9. Como se explicó en los antecedentes, en la tutela objeto de estudio el ICBF alegó que la providencia emitida el 28 de octubre de 2021 por la Sala Sexta de Decisión del Tribunal Superior de Medellín incurrió en dos defectos: sustantivo y de desconocimiento del precedente. Por ello, la Corte hará especial énfasis en los elementos constitutivos de estas causales específicas de procedencia de tutela contra providencia judicial en aras de determinar si se configuran en el presente caso.

10. En relación con el defecto sustantivo o material, como arriba se indicó, la Corte Constitucional ha señalado que este se presenta cuando: “la autoridad judicial aplica una norma claramente inaplicable al caso o deja de aplicar la que evidentemente lo es, u opta por una interpretación que contraría los postulados mínimos de la razonabilidad jurídica”37. Este defecto reconoce que la independencia judicial y la autonomía de la función jurisdiccional son principios fundamentales del ordenamiento constitucional, pero no son absolutos. Por lo tanto, las decisiones judiciales deben adoptarse de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, que incluye el respeto por los derechos fundamentales al debido proceso y al acceso a la administración de justicia38.

La jurisprudencia constitucional ha identificado los supuestos en los que se pude configurar defecto sustantivo. Esto es: (i) cuando la decisión judicial se basa en una norma que no es aplicable, bien sea porque no es pertinente, perdió vigencia, es inexistente, ha sido declarada contraria a la Constitución o no se adecúa a la situación fáctica concreta; (ii) cuando, a pesar del principio de autonomía judicial, la interpretación o aplicación de la norma es perjudicial para los intereses legítimos de una de las partes o se aplica una norma jurídica de forma errada, por fuera de los parámetros de interpretación jurídica aceptables en la decisión judicial39; (iii) en los casos en los que la decisión no tiene en cuenta las sentencias que han definido el alcance de las normas; (iv) cuando se opta por una interpretación regresiva o contraria a la Constitución; (v) cuando la norma se utiliza para un fin no previsto;

(vi) cuando la decisión omite analizar otras normas que regulan el caso y; (vii) cuando se desconoce la norma constitucional o legal aplicable al caso concreto.

Por lo tanto, el defecto sustantivo se configura no solo cuando se interpreta o aplica incorrectamente una norma o un grupo de normas, sino también cuando el juez se aparta de los lineamientos constitucionales y legales de manera abiertamente irrazonable.

11. En cuanto al defecto por desconocimiento del precedente, la Corte ha señalado que la aplicación del precedente judicial permite garantizar los principios de seguridad jurídica, igualdad, buena fe y confianza legítima. En ese sentido, el juez, por regla general, debe seguir el mismo principio de decisión que ha establecido en casos parecidos, por lo que debe procurar aplicar la misma regla de conducta a hechos similares. Si el juez decide adoptar una nueva decisión en situaciones semejantes, debe demostrar que en el nuevo caso se evidencian aspectos diferentes al caso previo o que existen razones de especial fuerza constitucional para modificar el rumbo que ya había sido trazado40. En ese sentido, el desconocimiento del precedente judicial constituye una causal de procedibilidad de la acción de tutela contra providencias judiciales, y su propósito es lograr que las decisiones judiciales otorguen a las personas la igualdad de trato en la interpretación y aplicación de la ley, frente a situaciones similares41.

Al respecto, en la Sentencia SU-068 de 2018, la Corte reiteró que el precedente hace referencia a aquel conjunto de sentencias previas al caso a decidir "que, por su pertinencia para la resolución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia"42. Para determinar si una o varias sentencias constituyen precedente aplicable a un caso concreto es necesario que el juez verifique si: (i) la ratio decidendi de la sentencia previa desarrolla una regla jurisprudencial aplicable al nuevo conflicto; (ii) si esa regla resuelve un problema jurídico similar al propuesto en el nuevo proceso; y, (iii) si los hechos de ambas controversias son equiparables43.

Asimismo, esta Corte precisó que, en materia de precedente, el juez debe distinguir entre las razones que sustentan la decisión y las razones que contextualizan o ambientan la argumentación, las cuales no son determinantes para decidir el caso. Las primeras son conocidas como ratio decidendi o razón de la decisión y se caracterizan porque son los fundamentos directos e imprescindibles de una sentencia. En consecuencia, esta parte del fallo es una norma de carácter general y, por ello, es una regla o un principio de construcción jurisprudencial44. Las segundas se conocen como obiter dictum o dichos de paso y, aunque también son argumentos que se encuentran en la decisión, no son partes inseparables de la justificación de la solución del caso, puesto que solo complementan la argumentación principal45.

La diferencia entre la razón de la decisión y los dichos de paso es lo que permite determinar

qué parte de la sentencia es vinculante para las autoridades en futuras decisiones y cuál es simplemente un criterio auxiliar a la hora de solucionar un nuevo asunto. Así, la razón de la decisión es la que es jurídicamente vinculante y que, por ende, todos los jueces deben respetar y aplicar en decisiones futuras.

Además de esta categorización, el precedente se clasifica según quien lo produce. De esa manera, si la regla jurisprudencial la definió previamente la misma autoridad judicial que debe resolver posteriormente un caso similar, nos encontramos ante un precedente horizontal46. Por su parte, cuando la decisión original o previa fue dictada por un superior jerárquico, especialmente por los tribunales de cierre, estamos ante un precedente vertical.

12. El respeto al precedente, sea vertical u horizontal, está fundamentado en los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima47. Esto significa que todas las personas deben tener la garantía de que cuando los jueces resuelvan sus casos lo hagan de manera similar a como lo han hecho en el pasado. Se busca, entonces, proteger a las personas frente a cambios arbitrarios de las reglas judiciales de decisión, es decir, de aquellas modificaciones que no están debidamente motivadas ni justificadas.

Con base en lo anterior, el desconocimiento del precedente se configura cuando una autoridad judicial no aplica la regla jurisprudencial que estableció ella misma (precedente horizontal) o un tribunal de cierre (precedente vertical)48. En ese sentido, las tutelas contra las decisiones judiciales proceden cuando los jueces se apartan de los precedentes sin ofrecer razones claras por las cuales consideran que en un caso concreto no se debe aplicar una regla de decisión ya definida.

13. De todas maneras, como se infiere de lo dicho anteriormente, esto no significa que los jueces, en ejercicio de su autonomía, jamás puedan apartarse del precedente. Lo que significa es que para hacerlo, deben cumplir con una carga exigente de transparencia y argumentación49. En virtud de dicha carga, las autoridades judiciales deben exponer cuál es el precedente vinculante y expresar con suficiencia las razones por las cuales consideran que la regla definida previamente en la jurisprudencia no constituye la mejor solución para el caso concreto.

La carga de transparencia hace referencia a que el juez no oculte la existencia de un precedente para resolver su caso. En ese sentido, el juez deberá explicar cuál es la regla jurisprudencial que se ha establecido de manera previa. Esta carga fue estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia SU-113 de 2018 y allí se reiteró que este requisito busca asegurar que el juez conozca el precedente y que haya hecho una revisión seria de este antes de decidir apartarse de lo decidido previamente.

Por su parte, la carga de argumentación50, exige ofrecer razones serias y que estén acorde con el “ordenamiento jurídico y los supuestos fácticos del caso nuevo”51 de tal manera que justifiquen la adopción de un criterio diferente. Esta carga varía según el tipo de precedente, por lo que será más estricta según si el juez se aparta de un precedente horizontal o vertical o si se trata de un precedente ordinario o constitucional.

En lo que respecta al caso específico del desconocimiento del precedente de la Corte Suprema de Justicia, la jurisprudencia constitucional ha precisado que los jueces inferiores deben cumplir con una carga argumentativa aún mayor.52. En concreto, deben exponer las razones que demuestren que la solución que propone el nuevo juez es mejor y que es necesario apartarse del precedente para resolver adecuadamente el caso53. Igualmente, la Corte ha señalado que el juez debe exponer “razones poderosas”, que sean el resultado de un análisis y reflexión sobre los argumentos expuestos por la Corte Suprema de Justicia54. Asimismo, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el juez debe cumplir con tres pasos para lograr la carga argumentativa si pretende apartarse o modificar la jurisprudencia: (i) hacer referencia expresa al precedente; (ii) resumir su esencia y razón de ser, y (iii) exponer razones debidamente fundadas, con base en los motivos y criterios expuestos anteriormente, para justificar su decisión55.

14. En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha determinado que las razones de una decisión judicial son vinculantes para los jueces, con el fin de asegurar la igualdad y confianza legítima de los usuarios de la justicia. Sin embargo, también ha indicado que es posible que las autoridades judiciales se aparten del precedente cuando explican en qué consisten esas decisiones previas relevantes y ofrecen razones suficientes para sustentar que existe una diferencia fáctica, normativa o interpretativa que hace que esa decisión anterior no sea la mejor para resolver el nuevo caso. Esta carga argumentativa será mayor en los casos en los que los jueces deciden apartarse de los precedentes sentados por las altas cortes, debido a su función constitucional de órganos de cierre y de unificación.

6. Desarrollo normativo de los programas de hogares comunitarios de bienestar y las madres comunitarias. Reiteración jurisprudencial56

15. Debido a que en el presente caso la controversia se refiere a la aplicación de las normas que regulan el funcionamiento de los hogares y las madres comunitarias, en esta sección se recogerá el marco normativo sobre el desarrollo de este programa y el tipo de contratación empleada para implementarlo. Este análisis tiene como propósito determinar cuáles son los principios y reglas relevantes al momento de resolver las controversias laborales entre las madres comunitarias, las asociaciones de padres de familia y el ICBF. Al mismo tiempo, con base en este acápite será posible establecer si el Tribunal accionado empleó adecuadamente las normas relevantes para resolver este conflicto.

16. En efecto, desde su creación en el año 1968, el ICBF ha sido la institución encargada de liderar diversas acciones de asistencia, protección, educación y cuidado de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables del país. Para lograr dicha finalidad, el instituto se ha encargado de garantizar los derechos fundamentales de esta población a través de la prestación de servicios pedagógicos, preventivos y promocionales. Uno de los programas que el ICBF ha implementado con el propósito de atender las necesidades de la infancia y la adolescencia corresponde a los hogares comunitarios de bienestar.

El programa de hogares comunitarios de bienestar se concibió como un mecanismo para que el Estado, la sociedad y los padres de familia de los niños y niñas más vulnerables cooperaran en el cuidado, protección, asistencia y educación de los menores de edad. Tal y como lo expuso la sentencia SU-273 de 2019, en el marco del programa de los hogares comunitarios, en el año de 1972 se crearon los centros comunitarios para la infancia57 y en 1974 los centros de atención al preescolar. Posteriormente en 1979 se crearon los hogares infantiles58 y en 1986 los hogares comunitarios de bienestar. El programa de hogares comunitarios se financia mediante recursos locales y del ICBF59.

En el año 199560, el Gobierno nacional restructuró el programa de los hogares comunitarios. De esa manera, primero fijó la estructura de financiación del programa y, luego, las metas de cumplimiento. Como parte de estas dos modificaciones, el Gobierno definió que el funcionamiento y desarrollo del programa sería implementado y ejecutado directamente por la comunidad a través de asociaciones de padres de familia o de otras organizaciones comunitarias. Esas organizaciones podrían celebrar contratos de aporte con el ICBF con el fin de administrar los recursos asignados por el Gobierno y los provenientes de la comunidad. Como parte de dicha implementación, las asociaciones de padres de familia podrían vincular a madres comunitarias para que realizaran las funciones de cuidado, protección y/o educación de los menores de edad.

17. Sobre los contratos de aportes suscritos por el ICBF el Consejo de Estado indicó que son:

un contrato estatal especial suscrito entre el ICBF y un contratista, en el que el primero se compromete, como su nombre lo indica, a efectuar aportes o contribuciones en dinero o especie a una persona natural o jurídica, nacional o extranjera, y especialmente a instituciones de utilidad pública o de beneficencia, o de reconocida capacidad técnica o social con el fin de que atienda, bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquella dirigida a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y adolescencia61.

18. Así pues, el Decreto 1340 de 1995 previó que sería la respectiva asociación de padres la responsable del cumplimiento del contrato de aporte y quien designe a las madres comunitarias62. En relación con la vinculación de las madres comunitarias al programa, el artículo 4 del Decreto dispuso que se trataba de un trabajo solidario y, en consecuencia, su contribución sería voluntaria. Textualmente, el artículo en mención indica que:

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 participen63.

Igualmente, según el Acuerdo 005 de 1991, expedido por el ICBF, las madres comunitarias deben cotizar a seguridad social. Sin embargo, dicho acuerdo contempló que ellas serían las responsables directas de su vinculación y permanencia en dicho sistema64.

19. Posteriormente, en el año 2012 el Congreso de la República debatió la posibilidad de garantizar una mayor de formalidad laboral para las madres comunitarias con el fin de que sus derechos estuvieran mejor protegidos65. Estos debates culminaron con la promulgación de la Ley 1607 de 2012, por medio de la cual el Gobierno Nacional les otorgó a las madres comunitarias una beca de salario mínimo legal mensual vigente como un mecanismo de subvención en reconocimiento por la labor ejercida en el marco del programa. Adicionalmente, la mencionada ley estableció un régimen de transición para garantizar a las madres comunitarias una vinculación laboral formal y el reconocimiento de un salario mínimo legal mensual vigente, sin que ninguno de estos beneficios implicara el reconocimiento de una calidad de funcionarias públicas. Para lograr tales fines, la mencionada ley estableció un régimen de transición entre los años 2013 y 2014. Al respecto, el artículo 36 de la Ley 1607 estableció textualmente lo siguiente:

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.

20. En el marco de dicha ley, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 289 de 2014, por medio del cual se reglamentó de manera definitiva el mecanismo de vinculación de las madres comunitarias con las entidades operadoras del programa de hogares comunitarios de bienestar. Por un lado, en el artículo 2 del mencionado decreto, el gobierno dispuso que las madres serían vinculadas al programa por medio de un contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras y que debían contar con todos los derechos y las garantías que dispone el CST. Por otro lado, en el artículo 3 se precisó que los servicios de las madres comunitarias se prestarían a los administradores del programa, como lo son las asociaciones de padres de familia, las cuales tendrían la condición de único empleador "sin que se pueda predicar solidaridad patronal con el ICBF"66.

21. Por último, el Decreto Único Reglamentario del Sector Trabajo, Decreto número 1072 de 2015, recogió algunas de estas disposiciones. Primero, reiteró la vinculación laboral de las madres comunitarias mediante contrato de trabajo suscrito con las entidades administradoras del programa67. Segundo, precisó que las madres comunitarias no son funcionarias públicas, que las entidades administradoras del programa serán asumidas como único empleador, y que no se puede establecer la solidaridad patronal con el ICBF68. Adicionalmente, el mencionado decreto dispuso que serán las entidades administradoras del programa las encargadas de dar cumplimiento a las acreencias laborales a favor de las madres comunitarias69, de conformidad con el Decreto 2923 de 199470. Por último, ese mismo decreto previó que, en caso de que las administradoras del programa no cumplan con sus obligaciones laborales y de seguridad social a favor de las madres comunitarias, el ICBF podrá finalizar el respectivo contrato de aporte y hacer efectivas las pólizas para garantizar las prestaciones laborales de las trabajadoras71.

Las pólizas que el ICBF firma con las administradoras del programa de hogares comunitarios buscan proteger tanto el presupuesto público, como los derechos de los trabajadores. En términos generales, las entidades del orden nacional tienen dentro de sus obligaciones la de velar por la conservación de la integridad del patrimonio del Estado respecto del cual las entidades públicas son titulares y por el cual deban responder. Con esta finalidad, la Ley 80 de 1993 dispone, en el artículo 41, que para que se entienda que un contrato estatal queda perfeccionado, se deberán pactar las garantías de su efectiva ejecución, lo que incluye el pago de prestaciones sociales a favor de los trabajadores de aquellos servicios que se vayan a contratar por parte de la entidad estatal. Esto mismo lo dispone la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 734 de 2002.

Por otro lado, la Ley 42 de 1993, que regula la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen, en los artículos 101 y 107, se refiere a la responsabilidad fiscal que se genera para quienes no cumplan con el deber de amparar debidamente los bienes o el patrimonio estatal. En este mismo sentido, el Estatuto

Anticorrupción, Ley 1474 de 2011, en su artículo 118, determina que el grado de culpabilidad en los procesos de responsabilidad fiscal será de solo o culpa grave cuando: “se haya incumplido la obligación de asegurar los bienes de la entidad o la de hacer exigibles las pólizas o garantías frente al acaecimiento de los siniestros o el incumplimiento de los contratos”. Por lo tanto, a partir de las leyes 42 de 1993 y 1474 de 2011 es posible concluir que quienes administran y tienen control sobre recursos fiscales, deben mantener debidamente asegurados dichos recursos, pues ellos hacen parte del patrimonio del Estado.

Por su parte, el Decreto 289 de 2014 establece que es deber del ICBF y de las entidades administradoras de los hogares comunitarios constituir pólizas de seguro. El artículo 5 de ese decreto señala que: “[l]as entidades administradoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar constituirán las garantías requeridas para el cumplimiento de las acreencias laborales a favor de las Madres Comunitarias”. En consecuencia, la regulación sobre el servicio de hogares comunitarios no solo busca proteger el patrimonio público, sino ofrecer un amparo para las trabajadoras, pues esas pólizas deben amparar el riesgo de que la administradora incumpla sus deberes como empleador de las madres comunitarias.

22. En dos oportunidades, la Corte Constitucional ha examinado la constitucionalidad del artículo 36 de la Ley 1607 de 2012. Como se expuso previamente, a través del artículo 36 el legislador ordenó la formalización laboral entre las madres comunitarias y las asociaciones de padres. Esta formalización se dio a través de una transición que tuvo lugar entre los años 2013 y 2014. Por un lado, para el año 2013, la Ley 1607 previó la entrega de una beca a favor de las madres comunitarias y permitió la contratación de las madres bajo distintos tipos de modalidades, sin que ello implique que adquieran la calidad de servidoras públicas. Por otro lado, a partir del 2014 la ley previó que la vinculación de las madres debía realizarse por parte de las administradoras del programa por medio de un contrato laboral.

En la primera demanda analizada por esta Corporación, el artículo 36 fue reprochado por vicios de forma en el proceso legislativo72, razón por la cual el análisis realizado por la Corte en dicha oportunidad no es pertinente para resolver el presente caso. En la segunda ocasión, por medio de la sentencia C-185 de 2019, la Corte declaró constitucional el artículo en mención, sobre la base de que la exclusión de las madres comunitarias como funcionarias públicas, hace parte del ejercicio de la libre configuración legislativa, la cual le permite decidir autónomamente sobre las distintas modalidades, sistemas o formas a través de las cuales se canaliza el derecho al trabajo.

23. En conclusión, los programas de hogares comunitarios de bienestar han funcionado en el país por más de 30 años, con el objetivo de cumplir el deber del Estado de protección especial de los niños y niñas en condiciones de mayor vulnerabilidad, y de vincular a los

padres de familia y a la comunidad en su protección, educación y asistencia. Las madres comunitarias hacen parte fundamental en la implementación de este programa, pues son ellas quienes se encargan de llevar a cabo las diversas actividades que se desarrollen en el marco del programa de los hogares comunitarios. Sin embargo, es preciso notar que la regulación del trabajo que ejercen las madres comunitarias se ha modificado y transformado progresivamente con el objetivo de brindarles una mayor protección.

A partir del desarrollo normativo descrito previamente, se concluye que: (i) las madres comunitarias son vinculadas a través de un contrato laboral; (ii) esta vinculación laboral la realizan los administradores del programa, es decir las asociaciones de padres de familia y otras organizaciones; (iii) las reglas especiales precisan que los administradores del programa se entenderán como el único empleador, sin que, en principio, medie solidaridad patronal con el ICBF; y (iv) el ICBF podrá culminar los contratos de aportes que tiene con las asociaciones de padres de familia y organización en el evento en que se evidencie el incumplimiento de las acreencias laborales a favor de las madres comunitarias y podrá llamar en garantía a las aseguradoras para garantizar el pago de las respectivas acreencias.

7. Pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo.

24. Ahora bien, en la sentencia C-593 de 2014 la Corte estudió la constitucionalidad del artículo 34 del CST. En esa oportunidad, el Tribunal examinó dos cargos sustentados en la transgresión del derecho a la igualdad y al trabajo en condiciones dignas y justas de los trabajadores que ejecutan labores extrañas a las funciones de la empresa. Respecto del primer cargo, el actor indicó que la norma crea una distinción injustificada entre los trabajadores que realizan actividades extrañas al objeto social de la empresa beneficiaria de la obra o del servicio y los demás trabajadores, por lo que los primeros estarían desprotegidos. Esa desprotección consiste en que las acreencias laborales de los trabajadores excluidos de la solidaridad patronal no cuentan con el respaldo de los recursos de la entidad contratante de su empleador como sí lo tienen los créditos laborales de quienes desarrollan funciones ordinarias dentro del objeto de la empresa. Asimismo, el actor señaló que la norma vulneraba el principio de la primacía de la realidad sobre las formas pues, la diferenciación entre trabajadores que desarrollan labores ordinarias y aquellos que desempeñan funciones extrañas al objeto de la empresa desconoce que la mayoría de las personas se encuentran vinculadas en modelos de tercerización. Esto significa que los dos grupos requieren la protección que ofrece la figura de la solidaridad patronal.

Al analizar de fondo la constitucionalidad del artículo 34 del CST, la Corte Constitucional retomó el alcance que le han dado a la responsabilidad solidaria la Corte Suprema de Justicia

y el Consejo de Estado. A partir de la jurisprudencia de esos dos altos tribunales, la Corte Constitucional concluyó que, a través del artículo 34 del CST, el legislador impuso límites al uso irregular de la contratación independiente, al obligar al pago compartido de acreencias laborales tanto al contratista como a la empresa que se beneficia de la labor. Igualmente, la Corte resaltó que para poder determinar si se ha dado un uso irregular de la tercerización del trabajo se debe analizar si el trabajador realizó funciones propias y ordinarias de la empresa beneficiaria. Frente a este último elemento, la Corte señaló que se debe tener en cuenta el concepto amplio que ha sido acogido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, según el cual la solidaridad laboral procede luego de que se demuestre que las labores que ejecuta el trabajador son propias del objeto social de su empleado73.

En ese sentido, la solidaridad patronal en el pago de las acreencias laborales tiene como propósito evitar que los empleadores abusen de la figura del contratista para encubrir relaciones de trabajo. De ahí que, esta figura busca asegurar el reconocimiento de las acreencias laborales de quienes cumplen funciones misionales de la empresa contratante, pero se encuentran vinculados mediante la contratación por parte de una tercera empresa.

En la sentencia C-593 de 2014, la Corte también reconoció que la solidaridad laboral del artículo 34 del CST es un mecanismo constitucional que asegura que la contratación no se convierta en una herramienta para evadir el cumplimiento de las obligaciones laborales. Por lo tanto, indicó este Tribunal, la solidaridad regulada en el artículo 34 del CST representa un mecanismo de garantía de los derechos de los trabajadores que asegura que si una empresa o entidad contrata a terceros para el desarrollo propio de sus funciones, dicho contratante será responsable por las acreencias laborales. De esa manera, se logran respetar los principios previstos en el artículo 53 de la Constitución, que incluye la irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en las normas laborales, el principio de favorabilidad y la primacía de la realidad sobre las formas. Por dichas razones, la Corte declaró la exequibilidad del artículo 34 del CST.

8. Línea jurisprudencial de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia sobre la aplicación del artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo

24. En tanto uno de los argumentos del ICBF corresponde a un posible desconocimiento del precedente de la Corte Suprema de Justicia sobre la aplicabilidad de la figura de la solidaridad laboral en los contratos de aportes que celebra esa entidad, en este acápite se hará un recuento de la jurisprudencia de dicho tribunal sobre la materia. Este recuento se dividirá en dos partes. En la primera, se expondrá la interpretación de la autoridad judicial en mención con respecto a la solidaridad prevista en el artículo 34 del CST en casos en los que los contratantes corresponden a diferentes sujetos o entidades. En la segunda, se describirán los pronunciamientos específicos en los que el contratante es el ICBF. Este recuento tendrá como objetivos: (i) determinar el alcance de aplicación del artículo 34 del CST; (ii) analizar si la Sala de Casación Laboral ha tenido una interpretación uniforme y reiterada respecto de la

solidaridad patronal; y (iii) identificar los casos dirigidos en contra del ICBF y las reglas aplicadas por parte de la Sala con respecto a esa entidad.

Interpretación del artículo 34 del CST por parte de la Sala de Casación Laboral

25. A continuación, se expondrá el análisis que ha realizado la Sala de Casación Laboral desde el año 1956 hasta la actualidad, respecto del alcance, objeto y aplicación del artículo 34 del CST. Para ello, se incluirá una tabla que resume las sentencias analizadas, así como la regla e interpretación desarrollada sobre el artículo en mención. Como quedará en evidencia más adelante, la Sala de Casación Laboral tiene una jurisprudencia reiterada y pacífica respecto de la interpretación y aplicación del artículo 34 del CST.

Tabla: 2

Radicado

Fecha

Partes

Regla

286097

18 de diciembre de 1956

Sin especificar

La solidaridad del beneficiario del trabajo con el contratista, regulada en el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo, comprende el valor de los salarios y de las prestaciones e indemnizaciones a que tengan derecho los trabajadores.

286389

23 de septiembre de 1960

Sin especificar

Para que se configure la figura de la solidaridad del artículo 34 del CST, no basta que el ejecutor sea un contratista independiente, sino que entre el contrato de obra y el de trabajo medie una relación de causalidad, la cual consiste en que la obra o labor pertenezca a las actividades normales o corrientes de quien encargó su ejecución

13157

10 de mayo 2000

Dumar Alfonso Parrado Vergara, y la Corporación Universitaria de Ibagué contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué

Para que se configure la figura de la solidaridad del artículo 34 del CST debe analizarse si la obra o labor contratada es de las ordinarias de la empresa o negocio contratante.

17432

19 de junio del 2002

Municipio de Guarne contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia

El principio de solidaridad es diferente al de la culpa, pues mientras la culpa se origina en un error de conducta del empleador, que forma parte de la causa de la obligación, la solidaridad convierte al responsable solidario como un garante de las obligaciones laborales.

27572

4 de septiembre del 2007

Empresa Colombiana de Petróleos -ECOPETROL- y otras contra la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta

Si la empresa beneficiaria o contratante (no empleador directo) se favorece directamente de las labores del trabajador contratado por la empresa contratista (empleadora), aplica la solidaridad del artículo 34 del CST.

33082

2 de junio de 2009

BP Exploration Company Colombia Limited contra Tribunal Superior del Distrito Judicial de Casanare

Para aplicar el artículo 34, del CST se debe analizar el objeto social del contratista y la obra realizada o el servicio prestado al beneficiario o dueño de la obra. Igualmente, se debe determinar que dicho servicio u obra no sean labores extrañas a las actividades normales de la empresa beneficiaria. Por último, se debe determinar cuál fue la labor individualmente desarrollada por el trabajador.

37936

3 de noviembre de 2020

Municipio de Rionegro (Antioquia) contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Antioquia

El artículo 34 del CST hace extensivas las obligaciones prestacionales o indemnizatorias del contratista, al dueño o beneficiario de la obra, sin que dicha extensión implique que haya existido una vinculación laboral ni que exista culpa.

55498

12 de septiembre de 2012

Prolipopileno del Caribe S.A. contra el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cartagena.

El artículo 34 del CST aplica siempre y cuando la obra o servicio que este deba cumplir no sea extraña a las actividades normales propias de la respectiva empresa o negocio del contratante.

SL 471- 40049

24 de julio de 2013

El artículo 34 del CST tiene como fin proteger a los trabajadores para que estos no se vean afectados en el reconocimiento de las obligaciones laborales que se causen a su favor.

SL-651 – 38350

11 de septiembre de 2013

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá contra Sala Laboral de Descongestión del Tribunal Superior de Bogotá.

El beneficiario de la obra no puede alegar la buena fe como excepción de responsabilidad solidaria respecto de las acreencias laborales declaradas a favor de los trabajadores

SL-1165 – 44051

2 de septiembre de 2015

Alberto Camilo Suárez Duarte contra la Sala Tercera de Descongestión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá

Si el contratista independiente cubre una necesidad propia del beneficiario de la obra, aplicará el artículo 34 del CST.

SL-601- 55955

28 de febrero de 2018

Dubián Alonso Zuluaga contra la Sala Primera de Descongestión Laboral del Tribunal Superior de Medellín

Para interpretar el artículo 34 del CST es necesario comparar el objeto social de la empresa beneficiaria y las labores contratadas por el contratista con el fin de determinar si las labores

efectivamente realizadas son extrañas a los negocios de la empresa beneficiaria de la obra.

26. De la línea jurisprudencial descrita en la tabla 2, la Sala de Casación Laboral ha señalado, de manera reiterada, en relación con la aplicación de la solidaridad prevista en el artículo 34 CST, que:

i. La solidaridad del artículo 34 del CST pretende proteger a los trabajadores frente a la posibilidad de que las empresas o entidades públicas evadan sus obligaciones laborales a través de contratos de tercerización.74

i. Para evaluar la solidaridad del beneficiario se debe, primero, comparar el objeto social y las labores ordinarias de la empresa beneficiaria del servicio con las labores contratadas con el contratista independiente y, segundo, analizar las labores efectivamente realizadas por el trabajador. La solidaridad se configura si se establece que la labor del trabajador no es extraña al objeto social del beneficiario75.

Adicionalmente, a través de la jurisprudencia mencionada, se definieron las siguientes subreglas:

i. La solidaridad no implica que exista una vinculación laboral entre la empresa beneficiaria y el trabajador76.

ii. Si se determina que existió culpa por parte del contratista independiente por no pagar las acreencias laborales al trabajador, esta culpa no es extensiva al beneficiario o dueño de la obra. En todo caso, este último tendrá el papel de garante77.

iii. El beneficiario de la obra no puede alegar la buena fe como excepción de responsabilidad solidaria respecto de las acreencias laborales declaradas a favor de los trabajadores78.

iv. Estas reglas aplican independientemente de la naturaleza jurídica que tenga la empresa beneficiaria, esto es que sea una empresa privada o pública79.

9. Aplicación del artículo 34 del CST en casos relacionados con la solidaridad del ICBF

27. La Sala de Casación Laboral ha analizado casos en los que se pretende que se reconozca la solidaridad del ICBF como institución beneficiaria de los servicios prestados por ciertos trabajadores, como es el caso de las madres comunitarias. En concreto, ha emitidos los siguientes pronunciamientos en relación con la solidaridad en el contrato de aportes.

El primer caso en el que dicha autoridad judicial se pronunció sobre el tema en mención fue en la sentencia SL4430 de 2018, en la que decidió un recurso de casación interpuesto por cinco trabajadores de una fundación contra una sentencia del Tribunal Superior del Distrito de Santa Marta, que exoneró al ICBF como responsable solidario. En esa oportunidad80, al alto Tribunal le correspondió determinar si el artículo 34 del CST era aplicable cuando los contratantes de los servicios o de las obras son entidades públicas. Sobre este primer problema jurídico, la Sala concluyó que la solidaridad es igualmente aplicable a entidades o establecimientos públicos, pues la obligación de la solidaridad surge de la ley. Sin embargo, aclaró que el artículo 34 del CST no es aplicable a los contratos de aportes que suscribe el ICBF, pues se trata de un contrato de carácter administrativo, que se rige por la Ley 7 de 197981 y el Decreto 2388 de 197982. Igualmente, para decidir no casar la sentencia de segunda instancia la Sala de Casación Laboral tuvo en cuenta la definición que hizo el Consejo de Estado de los contratos en mención que fue expuesta en el fundamento 17 de esta sentencia83 . Al respecto, la Sala adujo lo siguiente sobre el contrato de aportes:

(i) es un contrato estatal regido por la Ley 80 de 1993; ii) se trata de un negocio jurídico atípico, principal y autónomo; iii) oneroso, solemne y formal al igual que todos los contratos estatales, por cuanto se requiere que medie una contraprestación a favor del contratista; consta por escrito y debe estar suscrito por las partes, en los términos consagrados en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993; iv) es bilateral y sinalagmático, en la medida que se desprenden obligaciones y cargas para las dos partes del negocio, esto es, el aportante y el contratista; y v) es conmutativo, toda vez que las prestaciones contenidas en el negocio jurídico son equivalentes, puesto que el contratista asume la prestación de un servicio propio del sistema de bienestar familiar y social a cambio de una contraprestación, al margen de que el contratista pueda ser una institución sin ánimo de lucro. A los que esta Corte agrega que vi) el contratista asume la prestación del servicio público directamente a la comunidad mediante recursos del Estado.

En síntesis, la Sala de Casación Laboral señaló que no procede la solidaridad definida en el artículo 34 del CST, dadas las particularidades del contrato de aportes, que es un contrato sujeto a una regulación especial en el que el contratista asume la prestación del servicio y en el que se excluye directamente la responsabilidad del ICBF con respecto a los trabajadores contratados por las asociaciones de padres de familia o instituciones sin ánimo de lucro.

Luego, en la sentencia SL2370 de 2021, la Sala de Casación Laboral estudió si el ICBF era responsable solidario por las acreencias laborales de una persona que se desempeñó como celador de un hogar infantil en el marco de un contrato de aportes entre ese hogar y el ICBF. En esa decisión, la Sala de Casación Laboral hizo referencia explícita a la sentencia SL4430 de 2018 con el fin de demostrar que los contratos de aportes tienen una regulación especial que establece que la solidaridad laboral no aplica a ese tipo de contratación, incluso para el

caso de trabajadores dedicados a la administración y cuidado de bienes. Con base en ese precedente, la Sala de Casación Laboral decidió no condenar solidariamente al ICBF al pago de las acreencias que su contratista debía al trabajador.

Así, en la sentencia SL2736 de 2021, la Sala de Descongestión Laboral No. 2 estudió si el ICBF era responsable solidario por las acreencias laborales de un trabajador, que tenía una relación laboral con un contratista del ICBF84. En esta oportunidad, la Sala no hizo referencia al precedente de la sentencia SL4430 de 2018 para resolver el caso. No obstante, determinó que, en ese contrato de aportes, el artículo 34 del CST era plenamente aplicable, especialmente porque las labores del trabajador no eran extrañas a las funciones del contrato y del ICBF. Por esa razón, en ese caso, la Sala de Descongestión Laboral decidió condenar solidariamente al ICBF al pago de las acreencias laborales.

Por otra parte, en la sentencia SL100 de 202285, la Sala de Descongestión No. 2 estudió la situación de una trabajadora de una fundación contratista del ICBF que solicitó que se emitiera una condena laboral contra el ICBF de manera solidaria86. La Sala de Descongestión determinó que:

en punto a la solidaridad del ICBF, no habría lugar a declararla, pues respecto a las relaciones surgidas con ocasión de la celebración de contratos de aportes, conforme a lo orientado en la sentencia CSJ SL4430-2018, en la que se examinó un caso similar, por la naturaleza especial de los mismos, no tiene cabida el artículo 34 del CST.

Es importante resaltar que, en esta decisión de 2022, la Sala apeló a los argumentos de la SL4430 de 2018. En especial, reiteró que el contrato de aportes es de carácter administrativo, no está sujeto a las normas del CST y cuenta con una regulación particular, que prevalece por su especialidad. Para esto, se remitió a la definición de contratos de aportes hecha por el Consejo de Estado87.

28. Ahora, las salas de la Corte Suprema de Justicia también se han pronunciado sobre esta discusión en su rol de jueces de tutela. A continuación, se presenta un breve recuento de cuáles han sido sus posiciones con el fin de ilustrar la discusión. En todo caso, se aclara que este tipo de sentencias no determinan cuál es el precedente aplicable porque las únicas decisiones que unifican la jurisprudencia en estos asuntos son aquellas que emite la Sala de Casación Laboral como órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria en su especialidad laboral.

El primer grupo de sentencias de tutela88 resolvió casos en los que se discutía si los jueces ordinarios decidieron correctamente sobre si el ICBF era solidariamente responsable por el pago de las acreencias laborales a las que había sido condenado su contratista en el marco de un contrato de aportes. Estas sentencias concluyeron que los jueces ordinarios deben respetar el precedente de la Sala de Casación Laboral fijado en la decisión SL4430 de 2018 que señaló que la solidaridad patronal no aplica al ICBF cuando este celebra contratos de aportes. En ese sentido, varias de las sentencias de este grupo decidieron los casos al analizar si los jueces ordinarios cumplieron con los requisitos exigidos para apartarse del precedente. En estas decisiones la Sala de Casación Laboral encontró acreditado el defecto de desconocimiento del precedente porque no se cumplió con la carga argumentativa exigida para el efecto.

El segundo grupo89 de fallos de tutela decidió el mismo tipo de casos, pero en estos sí se les permitió a los jueces condenar solidariamente al ICBF en el marco del contrato de aportes. El argumento central de estas decisiones de tutela fue que los jueces ordinarios ofrecieron razones suficientes para apartarse del precedente y que, por lo tanto, se debía respetar su autonomía judicial. Finalmente, en la decisión STC14452-2022, se mantuvo la condena solidaria contra el ICBF con el argumento de que la sentencia SL4430 de 2018 no era aplicable porque esta se refirió exclusivamente a los contratos de aportes y en aquella ocasión la relación laboral surgió por un convenio interadministrativo.

En consecuencia, en el ejercicio de sus competencias ordinarias la Sala de Casación Laboral ha descartado la aplicación de la regla de solidaridad prevista en el artículo 34 del CST en los contratos de aportes celebrador por el ICBF (sentencias SL4430 de 2018 y SL2370 de 2021). En contraste, en la sentencia SL2736 de 2021, la Sala de Descongestión No. 2 estableció que la solidaridad en el marco de un contrato de aportes celebrado por el ICBF sí resultaba aplicable. Adicionalmente, en otro tipo de contratos celebrados por esa misma entidad, como convenios interadministrativos, el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria laboral ha establecido que el ICBF sí puede ser condenado solidariamente con fundamento en el artículo 34 del CST90.

En materia de tutela, la Sala de Casación Laboral solo ha permitido que los jueces fallen en contra de lo dispuesto en la sentencia SL4430 de 2018 si estos cumplen con la carga exigida para apartarse del precedente. Por otra parte, las decisiones de tutela también han señalado que la exclusión de la figura de la solidaridad patronal para el ICBF eventualmente aplica en el marco de contratos de aportes y no cuando se trata de otro tipo de acuerdos como los convenios interadministrativos.

10. Análisis del caso concreto: la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín no incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente ni en un defecto sustantivo.

29. En el presente caso, la Corte debe analizar si la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín, a través de su decisión del 28 de octubre del 2021, incurrió en: (i) un defecto por desconocimiento del precedente judicial fijado por la Sala de Casación Laboral sobre la improcedencia de la solidaridad del 34 del CST en el caso de los contratos de aportes celebrados por el ICBF; y en (ii) un defecto sustantivo al desconocer la regulación especial que existe respecto de los contratos de aportes celebrados por el ICBF con las asociaciones de padres de familia y entidades sin ánimo de lucro en el marco del programa de Hogares Comunitarios.

30. El fallo objeto de análisis se produjo dentro del proceso ordinario laboral impulsado por un grupo de madres comunitarias contra la Asociación de Padres de Familia de los Niños Usuarios del Hogar Caperucita y el ICBF, este último de manera solidaria. En la demanda, las madres comunitarias pretendían que se reconociera que entre ellas y la Asociación de Padres de Familia existía una relación laboral y se condenara a esa última a pagar las acreencias laborales correspondientes. De igual manera, las demandantes solicitaron que el ICBF también fuera condenado, con base en la figura de solidaridad patronal del artículo 34 del CST.

La Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín, en fallo de segunda instancia, decidió acceder a las pretensiones de las demandantes y condenó, de manera solidaria, al ICBF en el marco del contrato de aportes suscrito entre dicha entidad y la asociación de padres demandada. Para ello, el Tribunal presentó una serie de argumentos que fundamentan su diferencia interpretativa con la postura de la Sala de Casación Laboral expresada en la sentencia SL4430 de 2018, que señala que la solidaridad patronal no es aplicable para los contratos de aportes celebrados por el ICBF en el marco del Decreto 2388 de 1979, y su criterio frente a la aplicación que se debe hacer de las normas relevantes para el caso. En consecuencia, para verificar si la autoridad judicial demandada incurrió en los defectos que se le endilgan en la acción de tutela, esta Corporación deberá analizar si el fallo reprochado cumple con la carga argumentativa requerida para apartarse del precedente de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia y si los fundamentos normativos que utilizó la autoridad judicial accionada para condenar solidariamente al ICBF al pago de acreencias laborales impuestas a una asociación que presta el servicio de madres comunitarias configuran una interpretación y aplicación valida de las disposiciones jurídicas que regulan el asunto.

La autoridad judicial accionada no incurrió en defecto por desconocimiento del precedente.

31. Respecto del defecto por desconocimiento del precedente, esta Corporación considera que la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín cumplió con los requisitos de transparencia y argumentación exigidos por la Corte Constitucional para separarse del precedente sentado por un tribunal de cierre. En concreto, el Tribunal reconoció la existencia de la sentencia SL-4430 de 2018 de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia como precedente que, en principio, podía ser aplicable al caso concreto y argumentó por qué se apartaba de la postura planteada en dicha sentencia. Como se mostrará, en la sentencia, el Tribunal no solo respondió a la argumentación dada por la Corte Suprema de Justicia, sino que también aportó elementos adicionales dirigidos a demostrar la necesidad de la solidaridad para la protección de los derechos de las trabajadoras los que, a su juicio, justificaban apartarse de la sentencia SL-4430 de 2018. Los fundamentos por los cuales esta Corte llega a esa conclusión son los siguientes:

32. En primer lugar, el Tribunal cumplió con el requisito de transparencia que se exige para que una autoridad judicial pueda apartarse válidamente del precedente. Con respecto al requisito de transparencia, para el análisis de este caso es necesario advertir que, a pesar de que, como se indicó en el fundamento jurídico 27, la Sala de Casación Laboral ha emitido tres sentencias relacionadas con la solidaridad del ICBF en contratos de aportes (SL-4430 de 2018, SL2736 de 2021 y SL100 de 2022), solo la sentencia SL-4430 de 2018 había sido emitida antes de la sentencia de la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior de Medellín. Como ese fallo se profirió el 28 de octubre de 2021, dicha Sala solo estaba obligada a reconocer la existencia de la sentencia SL-4430 de 2018 y a explicar las razones por la cuales consideraba, para el caso concreto, apartarse de la mencionada decisión.

Con esa claridad presente, para la Corte la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín cumplió con el requisito de transparencia pues reconoció la existencia de la sentencia SL-4430 del 2018 de la Sala de Casación Laboral e identificó cuál era la regla relevante de dicha sentencia para el caso que estaba estudiando. Así, el Tribunal afirmó que resultaba pertinente remitirse “al referente jurisprudencial sugerido por la pasiva en la sustentación del recurso de apelación, la sentencia SL 4430 de 2018”91. Seguidamente, explicó la postura de la Corte Suprema de Justicia en virtud de la cual, a partir de las características y regulación especial del contrato de aportes regido por la Ley 80 de 1993 y de lo señalado en el Decreto 2388 de 1979, se puede “excluir la responsabilidad solidaria pretendida”92. Posteriormente, el juez declaró que se apartaba de las conclusiones de la Sala de Casación Laboral de la CSJ expuestas en la sentencia 4430 de 2018 porque consideró que existe un conflicto normativo entre el CST y las normas especiales del contrato de aportes que debe ser resuelto a favor de la ley laboral puesto que esta tiene mayor jerarquía93. En el aparte sobre la carga de argumentación se hará una reconstrucción completa de la argumentación presentada por el Tribunal accionado.

Por consiguiente, se cumplió con el requisito de transparencia, pues la autoridad judicial accionada identificó la decisión previa relevante, explicó la tesis que esa decisión defiende y

señaló que se apartaba de dicha postura.

33. En segundo lugar, la decisión reprochada también cumplió con la carga de argumentación requerida para apartarse del precedente de un tribunal de cierre, pues, como se expondrá más adelante, el Tribunal de Medellín explicó las razones que llevaron a la Sala de Casación Laboral a fijar la regla de exclusión de solidaridad del ICBF y aportó contraargumentos y elementos adicionales con fundamento en los que defendió una posición contraria sustentada en la necesaria protección de los derechos de las trabajadoras y las características de la solidaridad laboral. En esa medida, el Tribunal no solo presentó contraargumentos para apartarse del precedente, sino que mostró que, incluso a la luz de los argumentos expuestos por la misma Sala de Casación Laboral, había una mejor solución al caso en atención al objetivo de la solidaridad y la necesidad de proteger los derechos de las trabajadoras demandantes en el caso concreto.

A continuación, la Sala expondrá los principales argumentos utilizados por el Tribunal y explicará por qué considera que cumplen con el estándar de carga argumentativa señalado por la jurisprudencia.

34. Primero, al igual que la sentencia de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la sentencia del Tribunal partió del reconocimiento de que existe una contradicción entre lo dispuesto en el artículo 34 de CST y el Decreto 2388 de 1978. Así pues, la sentencia del Tribunal señala lo siguiente:

Vistos estos referentes legales, el C.S.T artículo 34 y el Decreto 2388 de 1979, se presenta un conflicto de normas respecto a la participación del ICBF en la actividad de los hogares comunitarios, en tanto el Decreto 2388 lo sitúa como un proveedor de recursos que no tiene relación ni obligación alguna con los trabajadores; y en contraste la legislación laboral establece las reglas bajo las cuales podría configurarse una carga solidaria en el reconocimiento de derechos laborales94 (negrillas propias).

La sentencia del Tribunal también explicó que en la sentencia SL-4430 de 2018, la Sala de Casación Laboral resolvió que la solidaridad patronal prevista en el artículo 34 del CST no era aplicable a los contratos de aportes celebrados por el ICBF porque se trata de un contrato especial que se rige por la Ley 80 de 1993 y que tiene una reglamentación particular prevista en el Decreto 2388 de 1979. No obstante, el Tribunal de Medellín señaló que se apartaba de dicha postura “de cara al propio precedente de la alta corporación [Corte Suprema de Justicia] y a las reglas de solución de antinomias o conflicto entre normas”95. Esto implica que el Tribunal explicó que a partir del mismo desarrollo jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia sobre la figura de la solidaridad patronal se pueden extraer argumentos que permiten llegar a una conclusión contraria a la que esa corporación expuso en la sentencia

SL4430 de 2018. De ahí que una de las estrategias argumentativas del Tribunal accionado fue mostrar cómo las premisas de los argumentos de la Sala de Casación Laboral admiten la tesis de que la solidaridad patronal sí aplica a los contratos de aportes del ICBF.

Adicionalmente, el Tribunal de Medellín consideró que la Sala de Casación Laboral se equivocó al darle prelación a las normas especiales del contrato de aportes sobre las normas laborales generales. Esto se debe a que las segundas tienen rango ley, mientras que las primeras se encuentran en un decreto reglamentario. De ahí que, de acuerdo con la jerarquía normativa, las disposiciones legales del artículo 34 del CST son las que deben primar sobre las reglamentarias que contiene el Decreto 2388 de 1979. Por lo tanto, el Tribunal de Medellín estuvo de acuerdo con la Sala de Casación Laboral en que existe una contradicción entre la ley laboral y el mencionado decreto, pero concluyó que ese choque normativo debe ser resuelto a favor del CST y no del Decreto 2388 de 1979 como lo hizo la Sala de Casación Laboral.

Esa contrargumentación no solo es lógicamente válida, sino que también resulta adecuada al ser inaplicable el criterio de especialidad porque, como lo ha precisado la Corte Constitucional, este "opera con un propósito de ordenación legislativa entre normas de igual jerarquía"96, lo cual no ocurriría en esta oportunidad. En últimas, es claro que en este asunto un decreto reglamentario no podría anular el contenido de una ley, como bien lo aclaró el Tribunal accionado. Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 189.10 y 189.11 de la Constitución, las normas legales priman sobre las reglamentarias. Estas dos disposiciones constitucionales señalan que el presidente tiene el deber de cumplir y ejecutar la ley cuando ejerce su facultad reglamentaria. Este criterio jerárquico fue explicado en la sentencia C-037 del 200097 y T-012 de 2022 en el sentido de que las normas que expide el ejecutivo no pueden contradecir a las leyes. Por lo tanto, cuando el Tribunal decidió dar mayor valor a la ley que a un decreto reglamentario aplicó un criterio válido de interpretación que corresponden a la jerarquía normativa.

35. Segundo, el Tribunal explicó que la Sala de Casación Laboral, en la sentencia SL-4430 de 2018, reconoció que la extensión de la responsabilidad al contratista "tiene como sustento la ley y por tanto se predica de cualquier vinculación o entidad, independientemente de su naturaleza"98. En esa medida, el Tribunal manifestó que la fuente de la solidaridad patronal, según lo reconoce la misma Corte Suprema de Justicia en esa y otras sentencias99, es la ley y aplica "siempre que las actividades contratadas por el dueño de la obra tengan una relación directa con aquellas que derivan del giro ordinario de sus negocios"100. Ello, según el Tribunal de Medellín, es lo que sucede en el caso objeto de estudio, pues: "la labor realizada por las madres comunitarias contratadas a través del Hogar Infantil Caperucita, corresponde a los fines y misiones del ICBF ya que apunta a la protección de la primera infancia" 101.

36. De esa manera, el Tribunal estimó que la conclusión de la Corte Suprema de Justicia en la

sentencia SL-4430 de 2018, en el sentido de considerar que la solidaridad no es extensible a los contratos de aportes suscritos por el ICBF por tener una regulación especial prevista en el Decreto 2388 de 1978, es errada. Para el Tribunal, si la solidaridad patronal tiene fundamento en la ley, no es dable admitir una excepción con base en una disposición reglamentaria, como lo hace la CSJ en la mencionada sentencia.

Así pues, lo que se observa es que el Tribunal acudió a un recurso argumentativo válido, que consistió en mostrar que de las premisas de la Sala de Casación Laboral no se deriva correctamente la conclusión a la que llega en la sentencia SL-4430 de 2018. Específicamente, el Tribunal mostró que de la premisa: la solidaridad patronal tiene como fuente la ley misma no se deriva la conclusión de que la solidaridad patronal no aplica a las relaciones laborales que se dan en el marco de los contratos de aporte. Por el contrario, el Tribunal señaló que de esa premisa lo que se concluye es que incluso los contratos de aportes están regidos por la solidaridad patronal del artículo 34 del CST.

Esta contrargumentación es jurídicamente suficiente porque la tesis del Tribunal según la cual la solidaridad aplica a todos los contratos laborales al tener fuente legal se sustenta tanto en la ley y la jurisprudencia. Por una parte, la solidaridad laboral está expresamente contenida en una norma de rango legal que es el artículo 34 del Código Sustantivo del Trabajo. Esta disposición señala que los contratistas independientes son verdaderos empleadores, pero que el beneficiario de su obra será solidariamente responsable por ciertas acreencias laborales cuando aquel se beneficie de las labores del trabajador y estas no sean extrañas a la misión de su empresa o negocio.

Por otra parte, la Sala de Casación Laboral ha descrito la solidaridad laboral como una figura de origen legal. Esto no solo se establece en las mismas sentencias SL-4430 de 2018 y SL-1983 de 2013 que el Tribunal estudió, sino también en sentencias como la SL-066 de 2023 y la SL-720-2013. En ambas decisiones se debió determinar si las labores realizadas por el trabajador de un contratista correspondían al giro ordinario de los negocios del beneficiario y para resolver los casos la Sala de Casación Laboral definió a la solidaridad laboral como una figura con fuente legal. De ahí que el fundamento de la tesis del Tribunal tiene un sustento legal y jurisprudencial, por lo que resulta suficiente para apartarse del precedente.

En ese mismo sentido, la decisión del Tribunal de declarar solidariamente responsable al ICBF no se derivó automáticamente del hecho de que, en su criterio, la solidaridad patronal sí aplicara a los contratos de aportes que firma esa entidad. Por el contrario, el Tribunal también analizó si en el caso concreto se cumplían los requisitos de la solidaridad patronal, es decir, si el ICBF se beneficiaba de la obra de su contratista y si las funciones de las trabajadoras no eran extrañas a su misión. Además, al aplicar esta figura el Tribunal también observó otros de los rasgos definidos por la jurisprudencia de la solidaridad patronal al precisar que la declaratoria de solidaridad no implica que el ICBF fuera empleador de las trabajadoras demandantes. Por lo tanto, el Tribunal aplicó correctamente los requisitos de la

solidaridad patronal tal y como están establecidos en la sentencia C-593 de 2014.

Adicionalmente, el Tribunal citó otras sentencias de la Sala de Casación Laboral en las que se ha señalado que, incluso tratándose de empresas que prestan servicios públicos (como la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P), aplica la solidaridad patronal del artículo 34 del CST.

Con base en lo expuesto, esta Sala considera que el tribunal accionado sí presentó una argumentación suficiente y fundada para desvirtuar la conclusión de la sentencia SL 4430 de 2018, ya que se separó del precedente en mención y argumentó que la solidaridad patronal operaba en el caso examinado con fundamento en: (i) las características de la solidaridad patronal definidas por la misma jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral; (ii) la jerarquía normativa de la solidaridad patronal al estar prevista en una norma con rango de ley; y (iii) el cumplimiento de los requisitos en el caso concreto para la configuración de la solidaridad patronal.

37. Tercero, el Tribunal aportó elementos adicionales para sustentar su posición respecto de la aplicabilidad del artículo 34 de CST en el caso concreto. Así, la sentencia explicó que aplicaría las reglas existentes para resolver un conflicto entre normas. El Tribunal, primero, señaló que existe una contradicción normativa entre el CST, que corresponde a un decreto ley en el que se establecen “los principios, reglas, derechos y deberes aplicables a las relaciones de derecho individual del Trabajo de carácter particular, y las de derecho colectivo del Trabajo, oficiales y particulares”102, y el Decreto 2388 de 1978, que reglamenta la Ley 7 de 1979, que creó el Sistema y Servicio Nacional de Bienestar Familiar.

Luego, el Tribunal analizó la contradicción a la luz de los criterios de jerarquía y especialidad. Señaló que el CST es una norma superior, pues es un decreto ley y es “la ley sustantiva laboral la que fija las reglas a las que se sujetan todas las relaciones de prestación de servicio, entre ellas el pago de las obligaciones generadas y sus actores solidarios”103. Por lo anterior, la sentencia concluyó que se debe aplicar el CST, pues es una norma de superior jerarquía al decreto reglamentario invocado por la Sala de Casación Laboral, y tiene por objeto regular las relaciones en las que existe una prestación personal del servicio.

38. Cuarto, el Tribunal también señaló que las reglas fijadas por el Código Sustantivo del Trabajo no pueden ser desconocidas por los operadores judiciales en virtud de los dispuesto por el Decreto 2388 de 1978, pues ello llevaría a que el desarrollo de las funciones del ICBF se realice con desconocimiento de los derechos de los trabajadores. En esa medida, el Tribunal aclaró que la finalidad de la solidaridad patronal es la protección de los derechos del trabajador. En concreto, la sentencia señaló lo siguiente:

el artículo 34 del CST, no genera una condición de empleador en el beneficiario de una obra, sino que comporta una garantía de satisfacción de los derechos laborales para el trabajador, en tanto permite que estas acreencias sean perseguidas frente al empleador, como respecto a aquel que se benefició de los servicios del trabajador, sin que se analice en este último el obrar que lleva a la imposición de sanciones o indemnizaciones, pues se itera, la solidaridad tiene como propósito garantizar la correcta satisfacción de las obligaciones laborales104 (negrillas fuera del texto original).

En atención a la finalidad de la solidaridad laboral y a la situación de las demandantes en el proceso ordinario laboral, el Tribunal consideró que en el caso examinado resultaba procedente la aplicación del artículo 34 del CST.

Este argumento resulta jurídicamente razonable y constituye una justificación relevante para sustentar la decisión de apartase del precedente porque es coherente con la relevancia que la Corte Constitucional le ha dado a la solidaridad laboral. Tal y como se explicó en el fundamento jurídico 24 de esta decisión, en la sentencia C-593 de 2014 la Corte estudió la constitucionalidad de la figura de la solidaridad laboral y allí explicó cuál era su relevancia. En esa oportunidad esta corporación señaló que las formas flexibles de acceder al trabajo también están protegidas por la Constitución. Por lo tanto, la solidaridad del artículo 34 del CST es una forma de proteger a los trabajadores frente a los abusos de la tercerización y opera como un desincentivo al encubrimiento de relaciones laborales.

En esa misma decisión se explicó que el CST distingue entre usos justificados e injustificados de la tercerización. Así, la solidaridad patronal se enfoca solo en reforzar las garantías laborales de los trabajadores que realizan labores propias de la misión de la entidad contratante de su empleador. La razón para ello es que es justamente en ese tipo de escenarios es que se pueden presentar abusos de la tercerización de cara a los derechos de los trabajadores.

Con base en lo anterior, es posible afirmar que el razonamiento del Tribunal fue adecuado porque defendió la aplicación de la figura de la solidaridad laboral desde la misma perspectiva que lo ha hecho esta Corte, es decir, desde los derechos laborales de los trabajadores. Es por ello que la finalidad de la decisión del Tribunal pretende darles vigencia plena a los derechos de las trabajadoras demandantes y ese el objetivo principal de la solidaridad laboral.

Sobre el punto de la favorabilidad para resolver conflictos entre normas, vale la pena recordar lo dicho por esta Corte. En efecto, en sentencias como la SU-082 de 2022, SU-273 de 2022 y SU-027 de 2021 la Corte ha indicado que cuando existe una duda seria frente a la aplicabilidad de dos normas, se debe preferir aquella que es más favorable para la persona106. También ha indicado que ese principio es relevante cuando la consecuencia jurídica de una de las normas en conflicto es más beneficiosa para el trabajador. En consecuencia, como la aplicación del principio de favorabilidad para la resolución contradicciones normativas relacionadas con los derechos de los trabajadores tiene fundamento constitucional, el argumento presentado por la autoridad judicial accionada es válido, serio y suficiente.

Es evidente, que el artículo 34 del CST es más beneficioso para las madres comunitarias que solicitaron su protección laboral, que la norma del Decreto 2388 de 2019. La primera norma permite la solidaridad patronal, mientras que la segunda no. Esta figura, como lo estableció esta Corte en la sentencia C-593 de 2014 y como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Sala de Casación Laboral y la sentencia del Tribunal de Medellín, asegura el respaldo de las acreencias laborales y es una medida para evitar el abuso de la tercerización. En esa medida, se trata de una figura que resulta más favorable para el trabajador ya que permite ejecutar la condena contra el responsable solidario y, de esta forma, reduce el riesgo de insolvencia.

40. Así pues, para esta Sala resulta claro que el Tribunal presentó argumentos válidos, razonables y suficientes para apartarse del precedente fijado por la Sala de Casación Laboral. En particular, al señalar que, dado que la solidaridad patronal tiene como fuente la ley y se predica de cualquier tipo de vinculación y entidad, independientemente de su naturaleza, no puede excluirse el contrato de aportes de la aplicación de dicha disposición legal. Además, la autoridad judicial presentó elementos adicionales, como los criterios de jerarquía, especialidad y el principio constitucional de favorabilidad para justificar por qué se apartó, para el caso concreto, del precedente fijado en la sentencia SL-4430 de 2018.

41. Derivado de lo anterior, la Sala Primera de Revisión concluye que la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín no incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente judicial, pues como se explicó en los fundamentos jurídicos del 29 al 39, en la sentencia acusada, el Tribunal se apartó adecuadamente del precedente fijado por la Sala de Casación Laboral en la sentencia SL4430 de 2018 luego de cumplir con la carga de transparencia y argumentación requerida. El Tribunal cumplió con la carga de transparencia porque expresamente reconoció que existía la sentencia SL4430 de 2018 y que su posición era contraria a esa decisión.

Del mismo, modo, se apartó del precedente con fundamento en una argumentación jurídica suficiente, al estar sustentada en las siguientes razones: (i) los argumentos de la Sala de

Casación Laboral no son completamente lógicos porque las conclusiones no se derivan directamente de las premisas; (ii) en este caso hay un conflicto normativo entre una ley y un decreto reglamentario y la Sala de Casación Laboral prefirió incorrectamente la regulación reglamentaria sobre la legal; (iii) la solidaridad patronal tiene como fuente la ley y por lo tanto ningún contrato laboral está excluido de esa figura; (iv) los hechos del caso se adecúan a los requisitos legales de la solidaridad patronal; (v) la importancia constitucional que tiene la solidaridad patronal hace necesario que en esta oportunidad se conceda su protección a las trabajadoras demandantes; (vi) el principio de favorabilidad es aplicable como una forma de asegurar que el conflicto normativo existente se resuelve de la manera más beneficiosa a las trabajadoras. Estos argumentos, como se explicó, son válidos, porque atendieron a principios constitucionales, consideraron el desarrollo de la solidaridad patronal por parte de la Sala de Casación Laboral y respondieron a las particularidades del caso concreto.

La Sala precisa, no obstante, que esta decisión no califica ni determina la corrección del precedente definido por la Sala de Casación Laboral. Por el contrario, como se explicó, el examen del defecto de desconocimiento del precedente se limita a establecer si la decisión del Tribunal accionado cumplió con las cargas de transparencia y argumentativa exigidas para que, en el marco de la autonomía judicial, se pueda separar del precedente fijado por el órgano de cierre de la jurisdicción ordinaria laboral.

La autoridad judicial accionada tampoco incurrió en defecto sustantivo por desconocimiento de la normatividad aplicable al caso.

42. Por otra parte, esta Sala considera que el Tribunal de Medellín tampoco incurrió en un defecto sustantivo, ya que, contrario a lo señalado en la acción de tutela, no desconoció la regulación sobre el contrato de aportes cuando decidió condenar solidariamente al ICBF al pago de acreencias laborales. Al analizar el caso en concreto, esta Sala de Revisión encuentra que el Tribunal de Medellín reconoció la existencia y vigencia del Decreto 2388 de 1978, que regula los contratos de aportes con el ICBF, pero consideró, de manera razonable y justificada, que ante la contradicción normativa con la figura de la solidaridad laboral que protege a los trabajadores, debía darse aplicación al 34 del CST para el caso en concreto. Esto, debido a que, como se mencionó previamente, este artículo regula de manera general todos los contratos de prestación de servicios personales, sin hacer distinción alguna respecto del tipo de entidad beneficiaria de la situación de tercerización.

Así, el Tribunal de Medellín constató que existe una contradicción entre una norma de rango legal, como lo es el artículo 34 del CST, y un decreto reglamentario y decidió resolverla aplicando, entre otros elementos, el principio de favorabilidad previsto en el artículo 53 de la Constitución Política, el cual establece que, en caso de duda en la aplicación o interpretación de las fuentes del derecho laboral, siempre deberá preferirse aquella que resulte más

favorable para el trabajador. En esa medida, la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín basó su argumento en fundamentos de rango constitucional y en la protección de los derechos de las trabajadoras, con el fin de evitar que las madres comunitarias de este caso no puedan ejecutar las condenas emitidas en su favor por una situación de iliquidez de la asociación de padres de familia que las contrató.

En ese sentido, el Tribunal sí hace un esfuerzo por explicar el alcance normativo del CST y del decreto reglamentario para luego determinar que existe una contradicción normativa. Esta contradicción la resuelve mediante el criterio de jerarquía y especialidad normativa y de acuerdo con el principio constitucional favorabilidad. Todos estos son fundamentos válidos, particularmente el principio de favorabilidad que protege al trabajador para resolver contradicciones en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho.

En esa medida, esta Sala considera que la argumentación del Tribunal de Medellín no desconoció el marco normativo que rige los contratos de aportes que suscribe el ICBF con las administradoras del programa de hogares comunitarios. Por el contrario, reconoció esta normatividad y explicó de manera suficiente y razonable, que existe una contradicción de esa regulación con el principio de solidaridad laboral previsto en el artículo 34 del CST. En ese sentido, la Sala no comparte el alegato del ICBF en el sentido de que el Tribunal no tuvo en cuenta las normas relevantes del contrato de aportes. El Tribunal sí reconoció que existían normas que regulan el contrato de aportes y que no reconocen la solidaridad patronal para ese tipo de contratos. Incluso, el Tribunal no evadió la mención de esa norma, sino que la reconoció y propuso una manera de solucionar la tensión que esa regulación genera.

Los argumentos del Tribunal evaluaron el impacto de las normas en la situación de las trabajadoras, y a partir de estas consideraciones resolvió la contradicción normativa a partir de la disposición que resultara más favorable para las madres comunitarias en favor de las que se emitió la condena en el proceso ordinario laboral. En el fundamento 11 de esta decisión se señaló que este caso tiene relevancia constitucional porque, según cómo se resuelva, las trabajadoras tendrán a su favor una deuda laboral con un mayor o menor respaldo. En ese sentido, el hecho de que el Tribunal utilizara un argumento constitucional para determinar cómo resolver la contradicción normativa es prueba de la suficiencia de su argumentación, puesto que el Tribunal analizó las implicaciones constitucionales que este caso contiene.

De manera que, en los términos descritos, la decisión de la autoridad judicial accionada no incurrió en alguna de las modalidades reconocidas por la jurisprudencia constitucional para la configuración de un defecto sustantivo. En particular, la sentencia: (i) no se basó en una norma inaplicable; (ii) la interpretación y aplicación de las normas que concurrían en el asunto no generaron un perjuicio en los intereses legítimos de las partes ni se aplicaron por

fuera de los parámetros de interpretación jurídica aceptables en la decisión judicial; (iii) la interpretación no es regresiva o contraria a la Constitución; (iv) la norma invocada por el tribunal, no se utilizó para un fin no previsto; (v) la decisión no omitió analizar otras normas que regulan el caso y; (vi) no se desconocieron normas constitucionales o legales aplicables al caso concreto.

43. Por las razones previamente expuestas, la Sala Novena de Revisión no encuentra que el análisis normativo de la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín sea irrazonable ni haya desconocido la normatividad aplicable. En consecuencia, no se encontró probado un defecto sustantivo en el caso concreto.

44. Por otro lado, la Sala Primera de Revisión reconoce que el ICBF alertó a la Corte Constitucional sobre una posible afectación al patrimonio público si se deja en firme la decisión de la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín. Sin embargo, para esta Sala dicha afectación no se evidencia en este caso en concreto. Como se puede observar de las pruebas allegadas en el expediente, la compañía de seguros generales Suramericana S.A. fue llamada en garantía por parte del ICBF desde los inicios del proceso ordinario laboral, tal y como se evidencia del acta emitida por el Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín sobre la audiencia de primera instancia, con fecha del 2 de noviembre del 2018107. Cabe resaltar que el llamamiento en garantía es una figura procesal que tiene como finalidad vincular a un tercero a un proceso judicial para que este cumpla, como garante, en el pago de la condena que se declare en contra de la parte demandada. Igualmente, esta figura permite que la parte condenada solicite el reembolso, parcial o total, de la condena.

Por lo anterior, se concluye que la aseguradora llamada en garantía podrá solventar la condena del ICBF, de ahí que no se evidencie un impacto financiero en los términos planteados por el ICBF. Frente a este punto es importante resaltar dos asuntos. El primero es que la garantía del contrato no solo cubre los deberes de la asociación de padres respecto del ICBF, sino que incluye los deberes de esta como empleador. En segundo lugar, de acuerdo con el artículo 5.1.4 del Decreto 734 de 2012, las garantías en este tipo de contratos cubren el pago de salarios, prestaciones sociales legales e indemnizaciones laborales. Por lo tanto, todos los elementos económicos de este litigio están debidamente cubiertos, en la medida que, si el empleador no responde por los derechos laborales de las madres comunitarias, es posible hacer efectivo el contrato de seguros con Suramericana S.A.

Asimismo, de acuerdo con la reglamentación sobre los contratos de aportes, desarrollada en el fundamento 20 el ICBF debe contratar seguros que tienen una doble funcionalidad. Por un lado, son los mecanismos que emplea el Estado para proteger el patrimonio de sus entidades ante posibles riesgos como el incumplimiento de los contratos. Esto implica que el

aseguramiento del patrimonio público en materia de contratación pública es un deber de todos los servidores. Por otro lado, los contratos de seguro para los contratos de aportes celebrados por el ICBF también tienen la función de asegurar que las acreencias laborales de las trabajadoras del contratista de las asociaciones de familia y otras entidades estén respaldadas. Así, en caso de que el contratista incumpla su función contractual y deber legal de garantizar los derechos de las trabajadoras, el seguro debe permitir que los créditos laborales cuenten con respaldo.

De ese modo, el hecho de que el contrato objeto de litigio en esta ocasión esté asegurado permite afirmar que el patrimonio público está protegido, al tiempo que también lo están las acreencias laborales de las trabajadoras con la decisión contra la que se formuló la acción de tutela.

45. Por último, hay que hacer tres precisiones finales. La primera es que la decisión de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional no implica, de ninguna manera, una limitación al desarrollo jurisprudencial de la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia. En ese sentido, esa autoridad judicial puede ahondar en el alcance del artículo 34 del CST en casos en los que se reclama la solidaridad del ICBF y se han suscrito contratos de aportes con las administradoras del programa de hogares comunitarios. La Sala evidencia que, en el fallo de primera instancia del proceso de tutela bajo revisión, la misma Sala de Casación Laboral reconoció que el precedente que resuelve el problema jurídico previamente mencionado se encuentra en construcción por el órgano de cierre.

La segunda es que esta decisión se limita a establecer si la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín cumplió con la carga argumentativa requerida para apartarse del precedente de la Corte Suprema de Justicia sobre la solidaridad patronal en contratos de aportes del ICBF. En ese sentido, esta decisión no implica que se declare que el ICBF tiene la calidad de empleador de las madres comunitarias de este caso o cualquier otro. La razón para ello es que el mismo artículo 34 del CST señala que la aplicación de la solidaridad laboral no implica que entre el beneficiario de la obra y los trabajadores exista vínculo laboral.

La tercera, consiste en aclarar que la presente decisión no se opone de ninguna manera a la línea jurisprudencial de esta Corporación sobre las garantías de las madres comunitarias, particularmente las sentencias SU-079 de 2018 y T-447 de 2018 pues en estas decisiones la Corte no abordó el problema jurídico relacionado con la aplicación del artículo 34 del CST en los contratos de aportes suscritos entre el ICBF y las asociaciones de hogares comunitarios, sino que se ocupó de explicar la inexistencia de vínculo laboral entre el mencionado instituto y las madres comunitarias.

46. Con base en todo lo anterior, la Sala Primera de Revisión confirmará el fallo de segunda instancia, proferido el nueve (9) de junio dos mil veintidós (2022), por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia. Esto debido a que en el caso concreto no se encontró que la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín haya incurrido en un defecto por desconocimiento del precedente ni en un defecto sustantivo.

Síntesis de la decisión

47. En esta oportunidad la Corte analizó si la decisión de la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín incurrió en un defecto por desconocimiento del precedente y en un defecto sustantivo. En esa decisión, esa corporación decidió condenar solidariamente al ICBF al pago de las acreencias laborales a las que fue condenado su contratista en el marco de una relación laboral entre él y un grupo de madres comunitarias. La conclusión de la Sala Novena de Revisión es que, en este caso concreto, la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín no incurrió en ninguno de esos defectos.

48. Para llegar a esa conclusión, la Sala consideró que la autoridad judicial accionada cumplió la carga de transparencia y suficiencia para apartarse del precedente de la Sala de Casación Laboral establecido en la sentencia SL-4430 de 2018. En concreto, determinó que el Tribunal presentó una argumentación suficiente porque (i) utilizó estrategias argumentativas que entablan un diálogo directo con los argumentos de la Sala de Casación Laboral; (ii) presentó razones para demostrar que las premisas de la sentencia de la Sala de Casación Laboral llevan a conclusiones distintas a las que propuso esa corporación; y (iii) empleó argumentos normativos e interpretativos que son coherentes y suficientes, y que aportan elementos adicionales para defender una solución diferente a la planteada por Sala de Casación Laboral.

49. En cuanto al defecto sustantivo la Sala concluyó que la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín (i) no desconoció que existen normas especiales sobre el contrato de aportes; (ii) identificó un conflicto normativo que era razonable derivar ante la existencia de las normas del CST y de las normas especiales de ese tipo de contratos; y (iii) resolvió la contradicción normativa con argumentos razonables y suficientes, incluido el principio de favorabilidad.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas en esta providencia la sentencia de tutela proferida el nueve (9) de junio dos mil veintidós (2022), por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en contra del Juzgado Noveno Laboral del Circuito de Medellín y la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín.

SEGUNDO.- Para los efectos del artículo 36 del decreto 2591 de 1991, el juzgado de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

TERCERO. – Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, que establece la obligación de remitir el expediente de tutela a esta corporación para su eventual revisión.

2 Expediente digital T-8.905.227, “01Auto sala de selección 27 de septiembre de 2022 notificado el 12 de octubre de 2022.pdf”

3 Expediente digital T-8.905.227, 20_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-19.pdf, fls. 1-22.

4 Expediente digital T-8.905.227, 20_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-19.pdf, fls. 23-34.

5 Ver Decreto 1340 de 1995.

6 Expediente digital T-8.905.227, Escrito y Anexos 65846, pág. 55.

7 Ibidem.

8 Expediente digital T-8.905.227, 20_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-19.pdf, fls. 23-34.

9 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL4430-2018 de 10 de octubre de 2018, radicado No. 54744.

10 Expediente digital T-8.905.227, 21_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-20.pdf

11 El Juez Noveno Laboral del Circuito de Medellín indicó que se pronunciaría sobre los hechos y pretensiones de la tutela. Sin embargo, remitió el enlace para acceder al expediente digital.

12 Expediente digital T-8.905.227, 19_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-18.pdf

13 Por ejemplo, la sentencia SL2370 de 2021.

14 Expediente digital T-8.905.227, 32_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-31.pdf

15 Expediente digital T-8.905.227, 4_11001020500020220018500-(2022-07-12 18-02-02)-1657666922-3.pdf

16 Expediente digital T-8.905.227, 2_11001020500020220018500-(2022-07-12 18-02-02)-1657666922-1.pdf

17 Sentencia C-590 de 2005.

18 Sentencia SU-026 de 2021.

19 Ibidem.

21 Ver, por ejemplo, las Sentencias SU-573 de 2017 y SU-061 de 2018.

22 Ver, por ejemplo, las Sentencias SU-041 de 2018, SU-373 de 2019 y SU-388 de 2021.

23 Esto es, cuando el juez desconoce las formas propias del proceso cuyo desconocimiento implica la amenaza o violación de los derechos fundamentales. Para que este defecto se configure se exige que este no sea atribuible al afectado, que sea manifiesto y capaz de influir en la decisión final. Ver, por ejemplo, Sentencias: SU-424 de 2012 y SU-454 de 2016.

24 Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-842 de 2013; SU-355 de 2017 y SU-129 de 2021.

25 Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-556 de 2016 y SU-261 de 2021.

26 Ver, por ejemplo, las Sentencias T-145 de 2014 y SU-261 de 2021.

27 Ver, entre otras, las Sentencias SU- 424 de 2012 y T-041 de 2018.

28 Ver, al respecto, las Sentencias: T-459 de 2017 y SU-918 de 2013

29 Ver, por ejemplo, las Sentencias: SU-542 de 2016 y SU-873 de 2014.

30 Ibidem.

31 Ver, sentencia SU-201 de 2021.

32 Sentencia SU-072 de 2018.

33 “ARTÍCULO 86. SENTENCIAS SUSCEPTIBLES DEL RECURSO. <Artículo modificado por el artículo 43 de la Ley 712 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> A partir de la vigencia de la presente ley y sin perjuicio de los recursos ya interpuestos en ese momento, sólo serán susceptibles del recurso de casación los procesos cuya cuantía exceda de ciento veinte (120) veces el salario mínimo legal mensual vigente”.

34 Corte Suprema de Justicia. Auto AL5938 de 2021.

35 Textualmente, establece el Artículo 31: “Causales de revisión. 1. Haberse declarado falsos por la justicia penal documentos que fueron decisivos para el pronunciamiento de la sentencia recurrida. 2. Haberse cimentado la sentencia en declaraciones de personas que fueron condenadas por falsos testimonios en razón de ellas. 3. Cuando después de ejecutoriada la sentencia se demuestre que la decisión fue determinada por un hecho delictivo del juez, decidido por la justicia penal. 4. Haber incurrido el apoderado judicial o mandatario en el delito de infidelidad de los deberes profesionales, en perjuicio de la parte que representó en el proceso laboral, siempre que ello haya sido determinante en este. Parágrafo. Este recurso también procede respecto de conciliaciones laborales en los casos previstos en los numerales 1, 3 y 4 de este artículo. En este caso conocerán los Tribunales Superiores de Distrito Judicial”.

36 Así lo reconoció la Sentencia SU-354 de 2017.

37 Corte Constitucional. Sentencia SU-453 de 2019.

38 Ver, entre otras, las Sentencias T-140 de 2012, SU-573 de 2017 y T-367 de 2018.

39 Ver, entre otras, las Sentencias SU-488 de 2011, T-466 de 2012 y SU-917 de 2013.

40 Sentencia SU-380 de 2021.

41 Sentencia SU-113 de 2018.

42 Ver sentencia SU-068 de 2018.

43 Sentencia, SU-068 de 2022.

44 Ver sentencias C-621 de 2015 y C-539 de 2011.

45 Ibid.

46 Ver sentencia SU-228 de 2021.

47 Ver sentencia SU-380 de 2021.

48 Ver, entre otras, sentencias SU-228 de 2021, T-459 de 2017 y T-309 de 2015.

49 Así, en la sentencia SU-380 de 2021, la Corte estudió la situación de un trabajador que fue despedido, a pesar de tener una grave afectación de salud. En ese caso, una de las Salas de Descongestión de la Sala de Casación Laboral negó las pretensiones del trabajador en relación con que se declarara que su despido fue injusto. En ese momento se discutió si la Sala de Descongestión había violado el precedente sobre estabilidad laboral reforzada por fuero de salud. Al resolver ese caso, la Corte recordó que cuando los jueces consideran que la regla del precedente no es la mejor solución para el conflicto actual, estos pueden apartarse del él.

50 Ver sentencias SU-113 de 2018, T-233 y T-374 de 2017, T-332, T-416, T-438 y T-460 de 2016, SU-432 de 2015, T-354 de 2014, T-517 de 2012 y T-161 de 2010

51 Ver sentencia SU-113 de 2018.

52 C-863 de 2001.

53 Ver la sentencia SU-380 de 2021.

54 Ibídem, reiterada por la T-698 de 2004.

55 T-698 de 2004.

56 Consideraciones parcialmente retomadas de las sentencias SU-079 de 2018 y SU-273 de 2019.

57 Los centros comunitarios para la infancia prestan servicios de educación, prevención y promoción a los menores de siete años con apoyo de la comunidad.

58 Inicialmente los hogares infantiles eran los centros de atención al preescolar. Estos hogares tienen como propósito brindar acceso a la educación a los niños y niñas en edad preescolar y también funcionan con participación de la comunidad.

59 Ley 89 de 1988, Decreto Reglamentario 2019 de 1989 y Decreto 1340 de 1995.

60 Decreto 1340 de 1995

61 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia radicado 16941, 11 de agosto de 2010.

62 Ibidem, artículo 5.

63 Decreto 1340 de 1995, artículo 4.

64 Acuerdo 0005 de 1991, Resolución 680 de 1991, Acuerdo 21 de 1996, Acuerdo 38 de 1996, Acuerdo 39 de 1996, Acuerdo 50 de 1996, Lineamiento Técnico (1996), Resolución 706 de 1998, Lineamiento Técnico (2011), Resolución 776 de 2011, Resolución 2191 de 2011, Resolución 4025 de 2011, Lineamiento Técnico (2012), Resolución 5827 de 2014, Lineamiento Técnico (2014).

65 Ver Gaceta del Congreso de la República 323 de 2015, Cámara de Representantes.

66 Decreto 289 de 2014, artículo 3.

67 Decreto1072 de 2015, artículo 2.2.1.6.5.2.

68 Ibidem, artículo 2.2.1.6.5.3.

69 Ibidem, artículo 2.2.1.6.5.5.

70 Decreto por medio del cual se se fijan las cuantías mínimas de la Garantía Única en los contratos de aportes que celebra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

72 Sentencia C-465 de 2014.

73 Sentencia C-593 de 2014.

74 Sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, en los expedientes Sentencias, ID. 286097, 18 de diciembre de 1956; SL 471-2013, Rad. 40049, Acta No. 22, 24 de julio de 2013. Folio 13 y Rad. 27572, Acta No. 72, 4 de septiembre de 2007. Folio 29.

75 Sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral en los expedientes ID. 286389, 23 de septiembre de 1960; Rad. 13157, Acta. No. 17, 10 de mayo de 2000; Rad. 27572, Acta No. 72, 4 de septiembre de 2007. Folio 29; Rad. 33082, Acta No. 21, 2 de junio de 2009. Folio 31; Rad. 55498, 12 de septiembre de 2012. Folio 19.

76 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Rad. 37936, Acta No. 40, 3 de noviembre de 2010. Folio. 19.

77 Sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Rad. 17432, Acta No. 24, 19 de junio de 2002, folio 16; Rad. 37936, Acta No. 40, 3 de noviembre de 2010, folio. 19.

78 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia SL-651-2013, Rad. 38350, Acta No. 28, 11 de septiembre de 2013

79 Sentencias proferidas en los expedientes: Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia, Rad. 37936, Acta No. 40, 3 de noviembre de 2010. Folio. 19. y Sentencia SL-651-2013, Rad. 38350, Acta No. 28, 11 de septiembre de 2013.

80 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, Sentencia, Rad. 54744, SL4430-2018, Acta 38, 10 de octubre de 2018, folios 15-23.

81 Por la cual se modifica la Ley 71 de 1890 y se dictan disposiciones adicionales.

82 Por el cual se reglamentan las Leyes 75 de 1968, 27 de 1974 y 7 de 1979.

83 Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia radicado 16941, 11 de agosto de 2010: “un contrato estatal especial suscrito entre el ICBF y un contratista, en el que el primero se compromete, como su nombre lo indica, a efectuar aportes o contribuciones en dinero o especie a una persona natural o jurídica, nacional o

extranjera, y especialmente a instituciones de utilidad pública o de beneficencia, o de reconocida capacidad técnica o social con el fin de que atienda, bajo su exclusiva responsabilidad y con su propio personal humano y técnico, un área específica del sistema de bienestar social, es decir, aquella dirigida a la atención a la integración y realización armónica de la familia, así como a la protección efectiva de la niñez y adolescencia".

84El ICBF como contratante y el tercero como contratista celebraron un contrato de aportes con fundamento en las autorizaciones de la Ley 7 de 1979, art. 21. El objeto del contrato de aportes fue la atención de niños

85 Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral. Sala de Descongestión No. 2, Sentencia Rad. 8756, Acta 01, 17 de enero de 2022.

86 El ICBF como contratante y el tercero como contratista celebraron un contrato de aportes con fundamento en las autorizaciones de la Ley 7 de 1979, art. 21.

87 Sentencia de la Sección de Tercera con radicado 05001-23-31-000-2001-01546-02 (36912).

88 STL3224 de 2020, STL6804 de 2020 y STL7773 de 2020, STP5592 de 2021, STP4519 de 2022, STP17073 de 2021, STP11451 de 2021, STP6250 de 2021, STL12908 de 2021, STP4488 de 2022, STL15620 de 2022, STL14007 de 2022, STP13229 de 2022, STL6988 de 2022, STL-4685 de 2022.

89 STL8809 de 2022, STL2278 de 2022

90 Lo anterior tiene como sustento la decisión SL2186-2022 que reiteró la sentencia SL3774-2021, pues en dicho caso, la Sala de Casación Laboral definió que el ICBF sí tenía el deber de solidaridad frente a la indemnización moratoria y prestaciones sociales a las que se condenó a un colegio contratista del ICBF, y con quien el ICBF firmó un convenio interadministrativo. Allí, la Corte Suprema definió que la decisión de declarar la solidaridad del ICBF frente a las condenas laborales de su contratista era válida y debía ser confirmada.

91 Sentencia de la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín, 28 de octubre de 2021, p. 8.

92 Ibid.

93 Expediente digital T-8.905.227, 21_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-20.pdf, pag. 56.

94 Expediente digital T-8.905.227, 21_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-20.pdf, pág. 56.

95Expediente digital T-8.905.227, 21_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-20.pdf, pág. 56.

96 Sentencias C-439 de 2016 y C-466 de 2020. M.

97 Ver también las sentencias C-439 de 2016, C-439 de 2016 y C-451 de 2015.

98Expediente digital T-8.905.227, 21_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-20.pdf, pág. 56.

99 Cita la sentencia SL 1983 de 2019 donde se condenó a la empresa de acueducto y alcantarillado de Bogotá E.S.P al pago solidario de obligaciones laborales.

100 Sentencia de la Sala Sexta de Decisión Laboral del Tribunal de Medellín, 28 de octubre de 2021, p. 9-10.

101 Ibid.

102 Ibid.

103 Expediente digital T-8.905.227, 21_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-20.pdf, pág. 57.

104 Expediente digital T-8.905.227, 21_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-20.pdf, pág. 59

105 Expediente digital T-8.905.227, 21_11001020500020220018500-(2022-09-12 16-53-55)-1663019635-20.pdf, pág. 56.

106 De acuerdo con las sentencias SU-082 de 2022, SU-273 de 2022, SU-138 de 2021, SU-027 de 2021, SU-267 de 2019 y SU-098 de 2018 la favorabilidad ordena (i) que se prefiera la disposición que más beneficie al trabajador cuando existen dos o más normas de fuente formal de derecho que regulan la misma circunstancia; y (ii) que se aplique la interpretación que más beneficie al trabajador cuando sobre una misma disposición se puede hacer más de una lectura. El principio de favorabilidad es exigible de cualquier tipo de norma sin importar su jerarquía.