



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE RIOHACHA**  
**SALA DE DECISIÓN CIVIL-FAMILIA-LABORAL**

**JOSÉ NOÉ BARRERA SÁENZ**

**Magistrado Ponente**

**SENTENCIA LABORAL**

Riohacha, siete (07) de febrero dos mil veintidós (2022)  
Aprobado mediante acta N°6 de la fecha

**PROCESO:** ORDINARIO LABORAL  
**DEMANDANTE:** ROSA MARÍA TORRES Y OTRO  
**DEMANDADO:** EDUVILIA MARÍA FUENTES Y OTROS  
**RAD. ÚNICO:** 44-650-31-05-001-2015-00218-01

**1. ASUNTO POR RESOLVER.**

Se ocupa la Sala del recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte actora, contra la sentencia dictada en audiencia pública por el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar, La Guajira, de fecha 10 de diciembre de 2020.

**2. ANTECEDENTES.**

**2.1. La demanda.**

ROSA MARÍA TORRES BELLO y CARLOS ALFONSO ARRIETA OÑATE mediante apoderada judicial instauraron proceso ordinario Laboral de Primera Instancia contra la señora EDUVILIA MARÍA FUENTES BERMÚDEZ y en solidaridad contra el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL (MEN), EL FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO "FONADE" y el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (I.C.B.F) pretendiendo se declarara la existencia de un contrato de trabajo entre el 9 de mayo de 2012 al 15 de septiembre de 2012 y del 15 de septiembre de 2012 hasta el 15 de diciembre de 2012 respectivamente, argumentando para tal fin que:

1.- El MINISTERIO DE EDUCACIÓN-NACIÓN celebró con el FONADE y el I.C.B.F el convenio interadministrativo de gerencia de proyectos No. 2211034 cuyo

objeto era la GERENCIA INTEGRAL PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL DE LA PRIMERA INFANCIA Y SUS ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS EN LA FASE DE TRANSICIÓN DE LOS NIÑOS Y NIÑAS ATENDIDOS POR EL PAIPI, siendo una de las obligaciones adquiridas las de contratar personas naturales y jurídicas para garantizar la aplicación de la "Estrategia de Cero a Siempre".

2.-Entre el FONADE y la señora EDUVILIA FUENTES BERMÚDEZ, en calidad de representante legal del colegio Gabriela Mistral se celebraron los contratos No. 2123401 y 2123405, los cuales tenían por objeto la prestación integral de educación inicial, cuidado y nutrición a las niñas y niños menores de 5 años en condiciones de vulnerabilidad vinculados al PAIPI.

3.- Para el desarrollo del contrato anterior los demandantes fueron contratadas por la señora EDUVILIA FUENTES BERMÚDEZ mediante contratos de trabajo con término inicial del 9 de mayo de 2012 y 15 de septiembre de 2012 respectivamente.

4.- Las labores desempeñadas por los demandantes era de docente y de oficios varios en el entorno institucional, en el Municipio de Valledupar-Cesar, de manera subordinada y cumpliendo horario de trabajo.

5.- La asignación laboral fue pactada en un millón doscientos mil pesos(\$1.200.000) para ROSA MARÍA TORRES BELLO y setecientos mil pesos(\$700.000) para CARLOS ALFONSO ARRIETA OÑATE.

6.- La relación laboral terminó el 15 de septiembre de 2012 ROSA MARÍA TORRES BELLO y el 15 de diciembre de 2012 para CARLOS ALFONSO ARRIETA OÑATE, adeudando para dicha data las prestaciones sociales de ley, así como salarios. Consecutivamente los demandantes agotaron las reclamaciones administrativas ante las entidades de derecho público demandadas, FONADE, MEN y el I.C.B.F. Reclaman la declaratoria de solidaridad respecto de las entidades públicas demandadas en los términos del artículo 34 del C.S.T y que se falle *extra y ultra petita*, solicitando además, de manera subsidiaria que, en caso de que fracase la declaratoria de ineficacia de la terminación del contrato de trabajo, la demandada deberá proceder con el pago por concepto de sanción moratoria contenida en el artículo 65 del C.S.T.

## **2.2. SENTENCIA DE PRIMER GRADO.**

El Juez de conocimiento profirió sentencia, cuya parte resolutive se transcribe a continuación:

se **RESOLVIO: PRIMERO: PRIMERO: DECLARAR** que entre las demandantes **ROSA MARIA TORRES BELLO Y CARLOS ALFONSO ARRIETA OÑATE** y la señora **EDUVILIA MARIA FUENTES BERMUDEZ**, existieron sendos contratos de trabajo, conforme lo manifestado en la parte considerativa de esta providencia. **SEGUNDO: CONDENAR** a la demandada **EDUVILIA MARIA FUENTES BERMUDEZ**, a cancelar

a los DEMANDANTES, las sumas de dinero por los siguientes conceptos: **A ROSA MARIA TORRES BELLO**: A) Por Cesantías \$470.000. B) Por Intereses de Cesantías, \$22.090. C) Por Primas de Servicios \$470.000. D) Por Vacaciones, \$235.000. **A CARLOS ALFONSO ARRIETA OÑATE**: A) Por Cesantías \$110.904. B) Por Intereses de Cesantías, \$1.922. C) Por Primas de Servicios \$110.904. D) Por Vacaciones, \$50.555. E) Por salarios \$1.213.333. F) Por auxilio de transporte \$117.520. **DECLARAR** la ineficacia de la terminación de los contratos de trabajo y consecuentemente condenar a la demandada **EDUVILIA MARIA FUENTES BERMUDEZ** pagar a los actores un día de salario diario a razón de \$23.333 para **CARLOS ALFONSO ARRIETA** a partir del 16 de diciembre de 2012 y \$40.000 para **ROSA MARIA TORRES**, a partir del 1º de octubre de 2012, ambos hasta tanto se verifique la cancelación de los aportes por seguridad social y parafiscalidad correspondientes a los últimos meses de labores de los trabajadores, todo de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído. **TERCERO: DECLARAR** que **EL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y el FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO** NO son solidariamente responsables de las obligaciones que la demandada **EDUVILIA MARIA FUENTES BERMUDEZ** tiene para con las demandantes. **CUARTO: ABSOLVER** a **EDUVILIA FUENTES BERMUDEZ** del pago de salarios a la demandante **ROSA MARIA TORRES BELLO**. **QUINTO: Absolver** al **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL, EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR y el FONDO FINANCIERO DE PROYECTOS DE DESARROLLO** de todas las pretensiones de estas demandas. **SEXTO:** Declarar probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva e inexistencia de la solidaridad, presentadas por los apoderados del MEN y FONADE y la de inexistencia de la obligación propuesta por el apoderado del ICBF en la contestación de las demandas. **SEPTIMO:** Costas a favor de las demandantes y a cargo de la demandada **EDUVILIA MARIA FUENTES BERMUDEZ**. **OCTAVO:** Se fijan Agencias en Derecho a favor de las demandantes y contra la demandada **EDUVILIA MARIA FUENTES BERMUDEZ**, en la suma de \$5.957.854 M/L para **ROSA MARIA TORRES** y \$3.433.209 para **CARLOS ALFONSO ARRIETA OÑATE**.

Arribó a dicha conclusión el juez de primer grado, después de indicar que los demandantes y la demandada **EDUVILIA FUENTES BERMUDEZ** celebraron sendos contratos verbales de trabajo, para desempeñar cargos de docente y de auxiliar de oficios varios respectivamente, con el fin de atender la población vulnerable vinculada al PAIPI.

Refirió que *"a este despacho se allegó copia de un contrato a la interventoría del Convenio 2120405 denominado Talento Humano o personal con el que cuenta la institución para la ejecución del convenio. En este aparece el nombre de la demandante, su identificación, cargo y salario devengando en ejecución de contrato celebrado con Eduvilia Fuentes. Por otro lado, en la audiencia de hoy se escuchó el testimonio de María José Angarita, quien afirmó que la vinculación de Rosa María Torres Bello fue solo con EDUVILIA MARÍA FUENTES, que ambos laboraban en Valledupar para el programa PAIPI entre el 9 de mayo y el 30 de septiembre de 2012 como docentes con un horario de 7:30 a.m. a 4:00 p.m., dedicándose al cuidado de los niños de cero a cinco años de los niveles 1 y 2 del SISBEN, con quienes realizaban actividades pedagógicas de madres lactantes, visitas de los hogares con acompañamiento,*

*realizaban actividades de nutrición en acompañamiento con la nutricionista vigilando el estado de salud de los niños. Asegura que los contrató Eduvilia Fuentes en una convocatoria por medio de la Alcaldía. Ellas enviaron sus hojas de vida y luego las llamaron. La señora Rosa María desempeñaba el cargo de docente en el Barrio Los Guasimales ubicado en Valledupar-Cesar y las órdenes las impartía Eduvilia Fuentes, quien iba cada 15 días al centro y diariamente las vigilaba la coordinadora. Recibían un salario de \$1.200.000. Agrega que laboraron para el convenio 211034 de 2011 y el contrato 2120046 y además, que el control se hacía a través de unas bitácoras de entrada y salida que llevaba la coordinadora. Que Eduvilia entregaba los implementos. También se escuchó a Gloriana Daza por el proceso de Carlos Alfonso Arrieta Oñate, quien manifestó haber trabajado en la misma sede con el demandante en San Juan del Cesar, éste se desempeñaba como auxiliar en servicios generales y se dedicaba a la limpieza de la planta física, ayudar en la limpieza de la cocina y repartía los desayunos de los niños. El contrato inició el 23 de octubre de 2012 hasta el 15 de diciembre de ese mismo año con un salario de \$700.000. Lo sabe porque ella estuvo presente cuando lo contrataron a través de un contrato verbal, asegura que cumplía horarios de 6 de la mañana a 5 de la tarde, que no se podía ir hasta que dejara todo limpio, que su jefe era Eduvilia y lo supervisaba la señora Ingrid, quien era la coordinadora y le suministraba elementos para trabajar como blanqueador, escoba, etc. Agrega que el convenio para el que trabajó el señor fue el 212019 y el contrato 2123402 y que el control lo ejercían a través de unas bitácoras de registro de entradas y salidas”*

Analizó los interrogatorios de parte indicando que la demandante confesó que trabajó del 9 de mayo al 30 de septiembre de 2012 para el convenio 211034 de 2011 y el contrato 2123405 con un salario de \$1.200.000, el cual les cancelaban en efectivo en las reuniones mensuales que se hacían, recibían órdenes de la señora Eduvilia y de la coordinadora a través de escritos o correo electrónico, además de la atención a los niños hacían visitas a los hogares, promovían la importancia de la lactancia y que las madres lactantes tuvieran una buena nutrición. Por su parte, Carlos Arrieta, dijo que trabajó del 23 del octubre al 15 de diciembre de 2012, ayudaba con oficios generales, ayudaba a repartir meriendas, entre otros, concluyendo el juez de instancia que se configuran en los dos eventos los elementos del contrato de trabajo.

Concluyó que la prescripción no operó para ninguno de los derechos de los reclamantes.

Frente a la solidaridad, indicó lo siguiente:

*"Las actoras solicitan que se condene al MEN, FONADE e ICBF por ser los beneficiarios, de conformidad con el art. 34 del C.S.T, de manera que quien pretenda demandar la solidaridad tiene que demostrar i) el contrato de trabajo entre el empleado y la empresa contratista, ii) el contrato de servicio entre el beneficiario o empresa usuaria y el contratista, iii) que las labores contratadas pertenezcan al giro normal del contratante. Dentro del presente asunto tenemos que el primer requisito se encuentra satisfecho, con respecto al*

*segundo requisito encuentra el despacho que los demandantes en sus demandas incorporaron el contrato administrativo 211034 del 2011 suscrito por el MEN y el ICBF y FONADE, cuyo objeto era la gerencia para la atención integral de la primera instancia y sus actividades complementarias en la fase de transición de los niños de cero a siempre, en virtud del cual Fonade y Eduvilia Fuentes celebraron los contratos de prestación del servicio 2123405 y 2123401.*

*Revisadas estas documentales advierte el despacho el contrato 2123405 visible a folio 45 del expediente suscrito por la señora EDUVILIA FUENTES como representante legal de Gabriela Mistral con Fonade el 21 de septiembre de 2012 con un plazo hasta el 15 de noviembre de ese año hasta agotar recursos, lo primero que suceda, la demandante Rosa María asegura haber laborado para este contrato y así se puede apreciar en el formato de la interventoría adjuntado por FONADE; no obstante, para el periodo que reclaman en esa demanda de mayo 9 a septiembre 30 de 2012 no se encontraba vigente tal contrato, a más de lo anterior, la testigo afirma que ésta laboró para un contrato distinto identificado con el número 2121046, el cual no fue allegado al expediente. En estas condiciones encuentra el Despacho que para el caso no se satisface el segundo de los requisitos para que se predique la solidaridad pues no se acreditó el contrato de obra entre el dependiente y el beneficiario de la obra, por lo que se absolverá a los solidarios de las pretensiones de esta demanda.*

*Frente al contrato 212019 (con vigencia hasta el 15 de diciembre de 2012) que aporta el demandado Carlos Arrieta, quien demostró haber laborado del 23 de octubre al 15 de diciembre de 2012, respecto de este demandante se satisface el segundo de los requisitos exigidos para declarar la solidaridad.*

*Ahora, frente al tercer requisito, tenemos que el actor desempeñaba el cargo de auxiliar de servicios generales, labor que resulta extraña a las actividades normales y desplegadas por los entes demandados en solidaridad. Fonade tiene como objeto principal ser agente de cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo mediante la preparación, financiación, administración de recursos y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas. El MEN es una entidad de derecho público que se encarga de formular la política nacional de educación y el ICBF trabaja por la prevención, protección integral a la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar. En este orden tenemos que el demandante realizaba labores como barrer, recoger bandejas, mantener limpio, las cuales resultan ajenas a los objetos de los demandados en solidaridad.”*

...

### **2.3. RECURSO DE APELACIÓN.**

Inconforme con lo decidido, la apoderada judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación manifestando:

*"... Apelo frente a la decisión de no conceder la solidaridad, en primer lugar Carlos Arrieta no tenía cargo de docente ni de auxiliar docente pero sí se pudo demostrar en el día de hoy en esta diligencia que a pesar de que el señor no tuviese ese cargo de docente o auxiliar cumplía funciones en pro del convenio interadministrativo y del programa el PAIPI ya que sus labores, tal como lo manifestó la testigo y como lo manifestó él en el interrogatorio que se le hiciera eran las de la atención a los niños y niñas en lo que tiene que ver con la atención que él les brindaba cada vez que les llevaba las meriendas, colaboraba en la cocina para la alimentación de los niños, entonces no puede ser ajena la función ya que la misma iba encaminada al cuidado de los niños del programa PAIPI en pro del desarrollo del convenio 212019 y el contrato 2123402 que fue aportado a este despacho por la testigo Gloriana Daza. En lo que tenemos con la señora ROSA MARÍA TORRES se puede observar que se allegó el convenio administrativo 211034 y el contrato 2123405, los cuales eran para las fechas en que laboró la señora ROSA TORRES en el programa PAIPI en el municipio de Valledupar para la fecha comprendida entre el 9 de mayo de 2012 al 15 de diciembre de la misma anualidad, bajo las órdenes y directrices de EDUVILIA FUENTES BERMÚDEZ desarrollando el objeto de la prestación integral en cuanto al cuidado, salud de los niños de cero a cinco años de edad y así lo manifestó la testigo María José Arredondo y Rosa Torres en el interrogatorio, motivo por el cual no puede este Despacho argumentar que no se dieron los requisitos para acceder a la solidaridad deprecada, por lo que solicito al Tribunal considerar lo expuesto por la suscrita y revocar el fallo en lo que tiene que ver con el numeral tercero de la solidarid que hay entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICBF"*

## **2.4. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

### **a.- Parte demandante.**

Manifestó la demandante que se ratifica en los reparos presentados en audiencia de primera instancia.

### **b.- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.**

En síntesis, expuso que los efectos de la relación laboral decretada por la primera instancia, no se puede hacer extensivos a la entidad que representa, pues ellos no suscribieron con los demandantes ningún tipo de contrato ni laboral, ni civil y que "las labores desempeñadas por ellos (DOCENTE Y AUXILIAR DE SERVICIOS), no guardan relación directa con una o varias de las actividades sociales del ICBF, por lo que no existe entonces nexo de causalidad entre la labor realizada por el trabajador; y, además, el beneficiario de la misma no es el ICBF, sino la comunidad.

### **c.- Ministerio de Educación Nacional.**

Solicitó que se mantenga incólume la decisión de primera instancia, toda vez que dicha cartera ministerial no hace parte del convenio objeto de la demanda.

#### **d.-Fonade**

Solicitó confirmar la sentencia de primer grado, indicando que el objeto de dicha entidad es ser agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo, mediante la preparación, financiación y administración de estudios y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas.

Adujo que las labores que contrató EDUVILIA FUENTES son extrañas a las actividades normales de FONADE, toda vez que éste no tiene como objeto principal la prestación del servicio de docencia y, si bien fue quien suscribió contrato con la señora FUENTES, no lo hizo como beneficiario del trabajo o dueño de obra, sino que su actuación en el asunto se limitó a ser un mero administrador del convenio.

### **3. CONSIDERACIONES**

**3.1.** Preliminarmente debe anotarse que verificado el expediente, se tiene que la primera instancia remitió el mismo, con el fin que se resolviera el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, lo que circunscribe la tarea de esta Colegiatura a los expresos reparos realizados por los actores.

Por otro lado, se advierte que los presupuestos procesales se encuentran satisfechos, situación que permite proferir una decisión de fondo. Además, no se evidencia causal alguna de nulidad que invalide lo actuado. Examinado el proceso, se establece, que las demandantes cumplieron con la exigencia del artículo 6 C. P. del T. y de la S. S., porque hicieron la reclamación administrativa ante el ente territorial.

#### **2.2. COMPETENCIA.**

La señalada conforme al Artículo 15 Literal B Numeral 1 del CPT y SS

#### **3.3. FUNDAMENTO JURISPRUDENCIAL**

##### **3.3.1. JURISPRUDENCIA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA SALA CASACIÓN LABORAL.**

**Elementos para declarar la existencia de un contrato de trabajo** (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, SL5220-2019 del 27 de noviembre de 2019 radicación N.º 63443 MP. Dr. ERNESTO FORERO VARGAS)

*...“Debe esta Corporación recordar que el artículo 24 del CST, establece que cuando se discute la existencia de un contrato de trabajo, se parte de la*

*presunción de su existencia con la demostración de la prestación del servicio ... Determinado lo anterior, se debe revisar si se cumplen los elementos esenciales contenidos en el artículo 23 del CST arguyendo como se acredita la subordinación y para destruir dicha consideración es necesario probar que el servicio prestado por la demandante fue producto de su autonomía e independencia."*

**3.3.2. Contratistas independientes. Solidaridad con el beneficiario o dueño de la obra** (Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, sentencia SL5148 – 19 del 27 de noviembre de 2019, radicado 68229, MP. JIMENA ISABEL GODOY FAJARDO)

*"Conforme a dicha norma, existe solidaridad entre el beneficiario de la obra y el contratista independiente, respecto de las obligaciones laborales de los trabajadores de este 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.*

*En dicho precepto se impone la solidaridad al beneficiario o dueño de la obra, respecto del valor de los salarios, indemnizaciones y prestaciones sociales, cuando lo contratado obedezca a actividades normales de su empresa o negocio, sin perjuicio de que "estipule con el contratista las garantías del caso o para que se repita contra él lo pagado. El beneficiario del trabajo o dueño de la obra también será solidariamente responsable en las condiciones fijadas en el inciso anterior, de las obligaciones de los subcontratistas frente a sus trabajadores, aun en el caso de que los contratistas no estén autorizados para contratar los servicios de los subcontratistas".*

**3.3.3. Sólo existe un beneficiario o dueño de la obra,** (Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral, Sentencia del 12 de junio de 2002, radicación 17573 MP GERMAN VALDÉS SÁNCHEZ.)

*"El artículo 34 de Código Sustantivo del Trabajo contempla estas situaciones: ... La del contratista independiente que realiza una obra o servicio determinados, en beneficio de una persona cuya actividad empresarial o mercantil es a fin con la obra o servicio contratado. Esta afinidad implica, según la ley laboral, la garantía de la solidaridad, que compromete a los dos sujetos, contratante y contratista, de manera solidaria, en el pago de los salarios, prestaciones e indemnizaciones de los trabajadores.*

*La de los subcontratistas independientes, sin importar el número o, en otros términos, sin importar cuán extensa sea la cadena de contratos civiles de obra o de prestación de servicios. La solidaridad legal laboral del beneficiario de la obra o del servicio con los subcontratistas dependerá de si existe o no afinidad entre la obra o servicio contratado y la actividad empresarial o mercantil del contratante inicial.*

**3.3.4. De la solidaridad de entidades de derecho público, frente a actividades contratadas para cubrir un fin propio y perseguido para el cumplimiento óptimo del servicio público.** (Corte Suprema de Justicia,



Sala de Casación Laboral, SL 14692 del 13 de septiembre de 2017, radicación 45272 MP Dr FERNANDO CASTILLO CADENA.)

*"Esta sala en sentencia SL 4400 del 26 de marzo de 2014, rad 39000, rememoró lo enseñado en decisión SL, del 20 de marzo de 2013, rad 40541, en torno a que la solidaridad se presenta cuando la actividad ejecutada por el contratista independiente  **cubre una necesidad propia**  del beneficiario y, además, cuando constituye una función directamente vinculada con la ordinaria explotación de su objeto social, que por lo mismo desarrolla éste. Igualmente exhibe importante recordar que para determinación puede tenerse en cuenta no solo el objeto social del contratista y del beneficiario de la obra, sino también las características de la actividad específica desarrollada por el trabajador.*

*...Una cosa debe quedar clara. Lo aquí decidido se asimila aquellos eventos en los cuales la Corte ha sido enfática en advertir que esta tesis doctrinaria no se opone a la que ha sostenido la Sala cuando ha considerado que son extrañas al giro ordinario de los negocios las actividades de mantenimiento de la infraestructura física del establecimiento productivo o a empresas del sector servicios en los que el equipamiento son de apoyo a la labor (Sentencia SL, del 30 de Agosto de 2005, rad 25505) pues resulta claro, que para cumplir con su objeto, se requiere que las diferentes instalaciones físicas sean funcionales al servicio que la entidad presta, pero la construcción de ellas así como su mantenimiento, reparación o adecuación, no hacen que esa entidad usuaria de dichos servicios se convierta en solidaria por las acreencias laborales del contratista que las ejecuta, porque ellas tan solo son un soporte para el cabal cumplimiento de su labor (SL4400 del 26 de marzo de 2014 rad 39000) y no como sucede en el asunto bajo escrutinio, cuando a no dudarlo, la obra no se trata de la obtención de materia prima o insumo, sino que, por el contrario, es imprescindible y específica para la consecución del fin propio y perseguido para el cumplimiento óptimo del servicio público de aseo, es decir que hace parte imprescindible de la unidad técnica.*

*Llegados a este punto, se impone a la Corte traer a colación pasajes de la sentencia SL, del 4 de julio de 2002 rad 17044 en el cual estimó que la construcción de una obra civil para la prestación de un servicio público esencial no es extraña a los objetivos o actividades normales de la empresa de servicios públicos.*

*...pues no siendo objeto de debate que las Empresas Públicas de Medellín contrataron con el Consorcio Porce II la construcción de las obras civiles del proyecto hidroeléctrico Porce II, indudablemente relacionado con la prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica, no se ve como, desde el contenido de la ley de servicios públicos, se pueda afirmar de por sí que la obra civil en comento es extraña a los objetivos o actividades normales de la empresa de servicios públicos a quien el actor también le dirigió el reclamo resarcitorio, toda vez que la construcción del conjunto de obras en comento permite colegir que la demandada recurrente también se ocupa de la prestación del servicio de energía eléctrica, no solo en lo atinente a su transporte por las redes hasta el domicilio del usuario, incluida su conexión y medición, sino también en lo correspondiente a su generación, para lo cual emprendió la construcción*

*de un complejo hidroeléctrico, como aquel en cuyo desarrollo se accidento el actor.*

### **3.4. Problema Jurídico.**

Consiste en determinar si **el INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, el MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL y FONADE** son solidariamente responsables en el pago de las acreencias laborales reclamadas por los demandantes.

### **3.5. Caso Concreto.**

Como no fue objeto de apelación el punto de la existencia del contrato de trabajo *-y se advierten del plenario todos los elementos del mismo no quedando duda alguna frente a la existencia de los mismos-*, sino que el único reparo a la sentencia de primer grado, se circunscribe a la decisión del *a quo* de declarar la inexistencia de solidaridad declarada entre EDUVILIA FUENTES y el ICBF, FONADE, así como el MEN, será frente a este punto específico que se abordará el asunto. Veamos:

Conforme al artículo 34 del CST se tiene que el contratista independiente asume los riesgos propios de la obra a su cargo, la que debe ejecutar con sus propios medios y autonomía técnica y directiva, debiendo contratar sus propios trabajadores y tiene las características de un verdadero empleador. Aunado a ello, a pesar de no ser el beneficiario de la obra el empleador de los trabajadores del contratista independiente, sí responde solidariamente por las acreencias laborales de dichos trabajadores cuando la obra para la cual se contrató al contratista corresponde con actividades que ordinariamente ejecuta.

Pues bien, el reparo de la demandante apunta a que en las presentes diligencias se configuran los elementos para que se pueda predicar la solidaridad, indicando que en efecto adjuntó los contratos que dan cuenta de la relación entre FONADE, MEN, ICBF y EDUVILIA FUENTES respectivamente.

Frente al punto, hay que recordar que el juez de primer grado indicó:

*"Revisadas estas documentales advierte el despacho el contrato 2123405 visible a folio 45 del expediente suscrito por la señora EDUVILIA FUENTES como representante legal de Gabriela Mistral con Fonade el 21 de septiembre de 2012 con un plazo hasta el 15 de noviembre de ese año hasta agotar recursos, lo primero que suceda, la demandante Rosa María asegura haber laborado para este contrato y así se puede apreciar en el formato de la interventoría adjuntado por FONADE; no obstante, para el periodo que reclaman en esa demanda de mayo 9 a septiembre 30 de 2012 no se encontraba vigente*



Quiere decir lo anterior, que en efecto, la demandante cumplió con la carga de aportar los contratos que dan cuenta de la relación suscitada entre los demandados; sin embargo, esta situación por sí sola no es suficiente para predicar que exista solidaridad entre los demandados, tal como pasa a explicarse.

En observancia del precedente jurisprudencial ya sentado por las distintas providencias proferidas por esta Sala, siendo magistrado ponente el Doctor CARLOS VILLAMIZAR SUÁREZ, 44650310500120140025501 16 de septiembre de 2021, 44650310500120140033601 del 23 de septiembre de 2021, , 44650310500120150008501 del 29 de noviembre de 2021; entre otras , se ha indicado: “...bajo la égida de los postulados jurisprudenciales que desarrollan el canon 34 del CST, se puede deducir que se necesitan determinar los siguientes elementos a fin de predicar la solidaridad del contratante inicial y los consecutivos en la cadena frente al trabajador:

**a. La cobertura de una necesidad propia y directamente vinculada al objeto social:** Bueno es determinar que se habla de objeto social, entendiendo que la estructura del código sustantivo está diseñada para atender conflictos entre particulares; sin perjuicio de lo anterior, eventualmente personas jurídicas de derecho público pueden verse inmersas en asuntos de índole laboral que deban tramitarse por vía ordinaria; siendo éste uno de esos casos, razón por la cual el objeto social, debe entenderse por el encargo misional, constitucional o legal; es así, que el **ICBF** de conformidad con la Ley 7 de 1979 establece el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y reorganiza el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Salud, teniendo como objeto fortalecer la familia y proteger al menor de edad; ahora bien, por medio del Decreto 4155 de 2011 las funciones del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar guardan concordancia con el Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación, y que en ejercicio de ellas se ejecutan las políticas del mismo, en el marco de las competencias legales del ICBF, contando como objetivos misionales de la entidad trabajar con calidad y transparencia por el desarrollo y la protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias colombianas y como objetivos institucionales, promover la seguridad alimentaria y nutricional en el desarrollo de la primera infancia, los niños, niñas y adolescente y la familia.

Ahora bien, el convenio interadministrativo suscrito entre el **ICBF** y **FONADE** buscaba brindar atención integral a los niños y niñas acompañados por el PAIPI, en el marco de la decisión tomada por la comisión intersectorial que establece el traslado del PAIPI al ICBF en aras de cualificar los programas de atención a la primera infancia y facilitar el tránsito a la estrategia de CERO A SIEMPRE, teniendo como objeto garantizar la ejecución del seguimiento del plan de atención integral a la primera infancia PAIPI, asegurando el acompañamiento de los niños y niñas conforme los lineamientos del ICBF que permitan facilitar y cualificar el tránsito a la estrategia de CERO A SIEMPRE.

*Por su parte, la estrategia de Cero a Siempre tiene como objetivos principales **A.** Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en primera infancia. **B.** Definir una política pública de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios. **C.** Garantizar la pertinencia y calidad en la Atención Integral a la Primera Infancia, articulando acciones desde antes de la concepción, hasta la transición hacia la educación formal. **D.** Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeños. **E.** Hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.*

*Corolario de lo anterior, los demandantes indican en la acción ordinaria laboral que se desempeñaban como docente y auxiliar de servicios generales, respectivamente y de la testimonial puede extraerse que sus funciones estaban encaminadas a asuntos diferentes a los del giro normal del ICBF. Veamos:*

*Estos planteamientos conllevan a concluir que la solidaridad y para efectos prácticos en el presente asunto, surge como primera medida o elemento, cuando la actividad contratada con el contratista independiente, es propia de desarrollo normal del empleador; si la actividad contratada es parte, como ya se explicó del objeto misional de la entidad o desarrolla actividades propias que sean necesarias, imprescindible y específicos para la consecución del fin propio y perseguido para el cumplimiento óptimo del servicio público, en este caso la prevención y protección integral de la primera infancia, la niñez, la adolescencia y el bienestar de las familias en Colombia, brindando atención especialmente a aquellos en condiciones de amenaza como mandato constitucional, legal y misional del ICBF.*

*La actividad de docencia que desarrollaba la demandante no cumple a criterio de esta Colegiatura con los postulados misionales del ICBF; las funciones desarrolladas tampoco permiten concluir que desenvolvía un papel primordial para prevención y protección integral de la primera infancia o el bienestar familiar, pues, si bien es cierto manifestó estar a cargo del cuidado de los niños, su familia y nutrición, lo hacen de manera generalizada, no establece cómo realizaba tal actividad, cuál era el control ejercido, qué medidas adoptaban para su protección, esto es, probatoriamente no se aportaron elementos que conlleven a una conclusión diferente, no se puede argüir que efectivamente se garantizara la protección constitucional y legal que busca el ICBF para dicha población vulnerable o mucho menos que cumpliera con el encargo misional de la entidad pública..."*

En el testimonio de MARÍA JOSÉ ANGARITA, quien trabajó con la demandante Rosa María Torres, ésta indicó frente a las labores desempeñadas:

*" Nosotros nunca tuvimos directamente esa afiliación con el Ministerio ni con el ICBF ni con FONADE, simplemente la relación fue con la señora Eduvilia Fuentes, con ella fue que hicimos toda la contratación, todo el tiempo en*

*trabajamos para la señora Eduvilia... desempeñábamos el cargo de docentes en el horario de 7:30 a.m. a 4:00 p.m. en nuestras labores en el cuidado de los niños, en el cargo desempeñábamos labores de darle charlas a las mamitas y cumplíamos con todo lo respectivo al programa..."*

*"Las funciones que se desarrollaban de la docente era el entorno familiar en el programa de atención integral, desarrollábamos actividades pedagógicas basadas en metodologías que favorecían el desarrollo de competencias en la primera instancia, entre estas, también labores tendientes al cuidado y nutrición de los niños y niñas menores de cinco años y principalmente a los niños de niveles de uno y dos años del SISBÉN en condiciones de desplazamiento también. Se realizaban las visitas correspondientes a las unidades con acompañamientos educativos a los hogares tanto a padres como a niños y niñas"*

PREGUNTADO: ¿Cuando Ud. Dice que desarrollaban actividades de nutrición a qué se refiere?

*CONTESTÓ: En relación al tipo de esa forma pues íbamos al acompañamiento de la nutricionista, pero también era para ver cómo iban los niños en la parte de la salud, para llevar ese acompañamiento con los padres acerca de la salud de los niños.*

En lo que respecta al demandado CARLOS ARRIETA, se recibió el testimonio de MARÍA JOSÉ ANGARITA, quien frente a las funciones desempeñadas por el demandado indicó:

*" Trabajaba en servicios generales, el cual tenía que ejercer ciertas actividades como limpieza de la platan física, tenía que ayudar en la cocina a la limpieza de verduras, se encargaba de repartir los desayunos, después que hacía esas labores estaba pendiente de que de pronto se regaba un jugo lo llamaban que por favor limpie, el cual siempre se desempeñó en ese servicio y siempre fue reconocido..."*

Frente al demandado Carlos Arrieta, quien se encargaba como auxiliar de asuntos generales tampoco puede indicarse que cumpliera funciones propias del ICBF pues su función era la de mantener el aseo de la institución, por lo que, de ninguna manera puede pretenderse entonces que dicha noble función coincida con el marco principal del instituto demandado.

Se advierte de lo anterior que, la contratación realizada por EDUVILIA FUENTES BERMÚDEZ a las demandantes, para el desarrollo del convenio interadministrativo suscrito entre el **ICBF** y **FONADE** no se evidencia que las actividades desarrolladas persigan el mismo objeto misional del ICBF, por tanto, al romperse uno de los eslabones para la declaratoria de la solidaridad en efecto hay lugar a confirmar la sentencia de primer grado en lo que al ICBF corresponde.

Ahora bien, en lo que respecta a la solidaridad que se deprecia respecto del MEN, útil y suficiente resulta en estos momentos, recordar apartes de la providencia con radicado 82593 del 25 de agosto de 2021, con ponencia del Dr. Luis Benedicto Herrera Díaz, Sala Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que frente a un caso similar, indicó:

*“Así las cosas, contrario a lo concluido por el Tribunal, la atención integral de la primera infancia no es una tarea propia de las actividades, funciones y competencias de la Nación – Ministerio de Educación Nacional, porque, como ya se explicó ampliamente, ésta no presta servicios, sino que sus funciones corresponden a un nivel de planificación, asesoramiento, financiación, regulación, vigilancia y control, en estricto apego a lo dispuesto por las leyes que regulan la materia.*

*Por otra parte, la Ley 1295 de 2009, «Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén», vigente para la época en que fueron suscritos los mentados convenios, establece la carga en cabeza del Mineducación, pero una vez más, es de resaltar, que las materias allí señaladas y las responsabilidades obedecen a una distribución de competencias que, como se ha visto, armoniza desde la Ley 115 de 1994, pasando por la Ley 715 de 2004 y que se repite en el artículo 9.º de la Ley 1295 de 2009...*

*Precisado lo anterior, la Sala advierte que en el contexto de la explicación dada respecto del Convenio n.º 929 de 2008, a la vez fuente y origen del que ahora se analiza, resulta equivocado el razonamiento del Tribunal respecto de su valoración, pues si bien, en principio derivó de él algo que acredita, esto es, que la empleadora de la demandante celebró un contrato con la Nación – Ministerio de Educación Nacional para prestar el servicio de atención integral a la primera infancia, concluyó de manera ostensiblemente errada que la actividad contratada con la señora Fuentes Bermúdez hacía parte de las «funciones» propias de la entidad recurrente, lo cual, como se ha demostrado, no es cierto a la luz de la normativa que les sirvió de fundamento a los dos acuerdos acusados.*

*Añádase a lo anterior que la Ley 1295 de 2009, «Por la cual se reglamenta la atención integral de los niños y las niñas de la primera infancia de los sectores clasificados como 1, 2 y 3 del Sisbén», vigente para la época en que la actora prestó sus servicios como docente del Colegio Gabriela Mistral, en su artículo 1º estableció como objetivo contribuir a mejorar la calidad de vida de los menores clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén, de manera progresiva, a través de una articulación interinstitucional que obliga al Estado a garantizarles sus derechos a la alimentación, la nutrición adecuada, la educación inicial y la atención integral en salud; y en el artículo 2.º dispuso a cargo del Estado la obligación de garantizar a esta población, de manera prioritaria, los derechos previstos en la Constitución y desarrollados en la ley, así, se señala que «los menores, durante los primeros años, [...] accederán a una educación inicial» y, para ello, en los artículos 3º, 4º y 5º de la referida ley se fijan las tareas precisas a cargo de varias entidades como la Nación - Ministerio de Educación Nacional, no obstante lo cual se debe tener presente que las materias allí señaladas y las responsabilidades asignadas obedecen a una distribución de competencias que, como se ha visto, armoniza desde la Ley 115 de 1994, pasando por la Ley 715 de 2004 y que se repite en el artículo 9.º de la Ley 1295 de 2009...*

**ARTÍCULO 9o. PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES DEL MODELO.** El Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de la Protección Social y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, cubrirán con sus capacidades y recursos las zonas de menor desarrollo del país, dejando a salvo la responsabilidad consagrada en la Ley 1098 de 2006, en departamentos, municipios y distritos que demuestren insolvencia para prestar el servicio, certificado por el Departamento Nacional de Planeación, según la

*reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional. Los departamentos, con las seccionales del ICBF y las Secretarías de Educación y Salud, cubrirán en su región las zonas campesinas, y los municipios, con las localidades del ICBF y las Secretarías de Educación y Salud, su respectiva municipalidad o distrito. Cada región debe asumir los compromisos que le corresponden, de acuerdo con las metas consignadas en la propuesta de atención integral, según lo dispuesto en la presente ley. (Subrayas y cursiva de la Sala)*

*Ahora bien, como se expresó desde el inicio de este acápite, debe reiterarse que en sede extraordinaria no se controvierte la conclusión fáctica del Tribunal conforme a la cual, Lenibeth Carrillo Rincones prestó sus servicios como docente en el colegio de propiedad de la señora Fuentes Bermúdez; y que en el ejercicio de tal labor «atendía a los niños de la población vulnerable haciendo atención pedagógica, formativa y psicosocial de los niños y su familia», precisamente, en ejecución del programa de atención integral a la primera infancia, tarea que guarda plena correspondencia con el objeto de los convenios 929 de 2008 y 44025 de 2009, pero no significa, en manera alguna, tal como se ha expuesto a lo largo de este proveído, que la Nación – Ministerio de Educación Nacional cumpla una función de prestador de servicios de educación en el marco de sus competencias reglamentarias, legales o constitucionales.*

*Siendo ello así, se equivocó el Tribunal al encontrar acreditada la responsabilidad solidaria de la hoy recurrente frente a las obligaciones laborales surgidas a favor de la demandante en instancias, pues la tarea que ella desempeñó resulta ajena a las actividades, funciones y competencias de esta entidad.*

*Recuérdese que en los términos del artículo 34 del CST, son dos los requisitos para que proceda la solidaridad del contratante frente a su contratista, a saber: ser beneficiario de la obra o del servicio contratado y, que las actividades ejecutadas por la contratista a favor de la contratante no se traten de labores extrañas a las actividades normales de esta última (CSJ SL3718-2020)*

...

*La Corte debe memorar que a través del artículo 34 del CST el legislador simplemente previó un mecanismo para proteger los derechos laborales de los trabajadores y con este objetivo extendió al obligado solidario las deudas que por estos conceptos se generen a cargo del empleador (contratista).*

*No se trata de otorgarle esta última calidad (empleador) al beneficiario del servicio, sino de prever una garantía frente a los trabajadores. Es claro que el empleador es el contratista independiente, y el dueño de la obra tan solo funge como garante de éste para efectos laborales, salvo cuando se trate de actividades extrañas a sus labores normales, que es precisamente lo que acertadamente aduce la recurrente.*

*Cierto es que para aplicar esta garantía tuitiva del trabajador, no resulta relevante la naturaleza jurídica oficial del beneficiario del servicio o dueño de la obra, pues lo cierto es que los derechos laborales que se reclaman se fundan en la existencia del vínculo laboral con la contratista, en este caso, con Eduvilia Fuentes, quien obró como empleadora de la demandante.*

*De ahí que la calidad de entidad pública de la beneficiaria del servicio no incida en la aplicación de la responsabilidad fijada en el artículo 34 del CST, sino que resulta relevante, en este caso particular, que bajo ninguna circunstancia podría la Nación - Ministerio de Educación Nacional, hoy recurrente, prestar directamente el servicio educativo, o vincular o contratar docentes para que lo presten, con lo cual resulta más que evidente que no hay afinidad entre las funciones y competencias del ente público y la actividad desarrollada por el colegio para el cual prestó sus servicios la demandante*



*en instancias, pues aunque ambos se ubican y desenvuelven en el sector educativo, sus roles resultan sustancialmente diferentes, por lo cual es un desatino endilgarle una responsabilidad solidaria que, a todas luces, no existe”*

Nótese cómo, el Máximo Órgano de Cierre Laboral, explica la abierta improcedencia de declarar solidaridad entre el MEN y la aquí demandada EDUVILIA FUENTES, tras hacer énfasis en el objeto de dicha cartera ministerial.

Respecto de la no declaratoria de solidaridad de FONADE, dicha empresa industrial y comercial del estado de carácter financiero, adscrita al Departamento Nacional de Planeación, está orientado a través de alianzas con entidades públicas o privadas a estructurar y ejecutar proyectos estratégicos, siendo agente en cualquiera de las etapas del ciclo de proyectos de desarrollo mediante la preparación, financiación y administración de estudios y la preparación, financiación, administración y ejecución de proyectos de desarrollo en cualquiera de sus etapas, es así, que del convenio interadministrativo suscrito entre el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FONADE**, se puede apreciar que el objeto de esta última en dicho contrato es promover, estructurar, gerenciar, ejecutar y evaluar proyectos de desarrollo financiados con recursos de fuentes nacionales o internacionales y celebrar contratos para administrar recursos destinados a la ejecución de proyectos y para el desarrollo de esquemas de gerencia de proyectos, por ende, actúa como administrador del convenio, y no es beneficiario directo del mismo, por lo que no se evidencia la relación de causalidad entre la labor desplegada por las demandantes y el objeto social de la misma. Por lo anterior, no es fuente para la declaratoria de la solidaridad, como ya se explicó ampliamente, es necesario el cumplimiento de la totalidad de postulados jurisprudenciales que desarrollan el artículo 34 del CST.

Resuelto el único reparo frente a la sentencia de primer grado, se impone confirmar la misma, por los argumentos aquí expuestos.

Por último este Ponente deja en claro que en otras sentencias, por similares temas, me he apartado de la condena de un día de salario por cada día de mora hasta cuando se acredite el pago, dada la declaratoria de ineficacia de la terminación del contrato de trabajo, tal como fue ordenada en primera instancia. Pero como ello no fue objeto de apelación, la Sala se releva de pronunciarse al respecto.

Costas a cargo de la parte que le resulta desfavorable el recurso (art. 365-1 C. G. del P.). Se fijan como agencias en derecho la suma de un salario mínimo legal mensual vigente a cargo de la parte apelante y a favor de la parte demandada.

---

<sup>1</sup> SL3774-2021, RADICACIÓN 82593. 25 de agosto de 2021, magistrado ponente LUIS BENEDICTO HERRERA DÍAZ

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha, Sala Civil Familia Laboral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de fecha 10 de diciembre de 2020, proferida por el Juzgado Laboral del Circuito de San Juan del Cesar, La Guajira, en el proceso ordinario adelantado por ROSA MARÍA TORRES BELLO y CARLOS ALFONSO ARRIETA OÑATE.

**SEGUNDO: Se condena en costas** a los apelantes vencidos. Se fijan como agencias en derecho, la suma de un salario mínimo legal mensual vigente, a cargo de la parte apelante y a favor de la parte demandada. Líquidese de conformidad con el art. 366 del C. G. P.

**TERCERO:** Una vez en firme la presente providencia, devuélvanse las diligencias al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SIN NECESIDAD DE FIRMAS  
(Art. 7, Ley 527 de 1999, Arts. 2 inc. 2,  
Decreto Presidencial 806 de 2020 Art 28;  
Acuerdo PCSJA20-11567 CSJ)

**JOSÉ NOÉ BARRERA SÁENZ.**  
Magistrado Ponente

**PAULINA LEONOR CABELLO CAMPO.**  
Magistrada.

**CARLOS VILLAMIZAR SUÁREZ.**  
Magistrado.