

LA FORMALIZACIÓN LABORAL DE LAS MADRES COMUNITARIAS POR MEDIO DE UN CONTRATO DE CARÁCTER PRIVADO, CORRESPONDE A LA POTESTAD DEL LEGISLADOR PARA ESTABLECER UNA U OTRA MODALIDAD DE CONTRATO, ACORDE CON LOS DERECHOS Y GARANTÍAS MÍNIMAS DE LOS TRABAJADORES

IV. EXPEDIENTE D-12890 - SENTENCIA C-185 /19 (mayo 8)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

LEY 1607 DE 2012

(diciembre 26)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones

Artículo 36. 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. Las madres sustitutas recibirán una bonificación equivalente al salario mínimo del 2014, proporcional al número de días activos y nivel de ocupación del hogar sustituto durante el mes."

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas*" contenida en el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, respecto de los cargos relacionados con la vulneración de los artículos 1º, 25 y 53 de la Constitución.

3. Síntesis de los fundamentos

En esta oportunidad, la Corte se pronunció sobre una demanda interpuesta contra la expresión "*sin que lo anterior implique otorgarles la calidad de funcionarias públicas*" contenida en el artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, por virtud de la cual el legislador prohibió reconocer dicha condición a las madres comunitarias, con ocasión del proceso de formalización laboral que se dispone en el precepto en cita. Una vez examinada la aptitud de los cargos, se advirtió que respecto de las acusaciones formuladas por la presunta infracción del derecho a la igualdad y al bloque de constitucionalidad no se cumplieron con las cargas mínimas dispuestas en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto 2067 de 1991, en especial, en lo que refiere a la satisfacción de los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia.

Así las cosas, el cargo que motivó un pronunciamiento de fondo, se concretó en la aparente vulneración de la dignidad humana, el mínimo vital y móvil y el derecho al trabajo previstos en los artículos 1, 25 y 53 de la Constitución, pues con la prohibición de otorgarle a las madres comunitarias la calidad de funcionarias públicas, en palabras de la demandante, se niega a su favor el reconocimiento de las garantías mínimas que emanan de la prestación de un trabajo subordinado que se efectúa en beneficio del Estado, y frente al cual tendría que operar el principio de primacía de la realidad sobre las formas.

Para la Corte, respecto de esta acusación, no se está en presencia de una cosa juzgada constitucional, ya que el examen que se efectuó sobre la misma norma en la Sentencia C-465 de 2014 tuvo un alcance relativo a los cargos examinados, los cuales difieren del que ahora se propone. En esencia, en dicha oportunidad, se invocó la infracción del principio de unidad de materia y el desconocimiento del trámite en primer debate por parte de la comisión constitucional competente.

Luego de examinar el contenido de la norma acusada, este Tribunal señaló que su expedición se sustenta en el principio básico de autonomía legislativa, el cual le permite al Congreso de República decidir autónomamente sobre las distintas modalidades, sistemas o formas a través de las cuales se canaliza el derecho al trabajo, con la carga de respetar, como ocurre en este caso, las garantías mínimas y los derechos ciertos e indiscutibles de los trabajadores. En efecto, el propio artículo 36 de la Ley 1607 de 2012, al prohibir de forma expresa su vinculación como funcionarias públicas, indirectamente dispuso su formalización laboral a través de un contrato de carácter privado, como se concretó con la expedición del Decreto 289 de 2014, estableciendo a favor de las madres comunitarias todos los beneficios, derechos y garantías previstos en el Código Sustantivo del Trabajo.

Aunado a lo anterior, esta Corporación precisó que el principio de primacía de la realidad sobre las formas no aplica de manera general y abstracta frente a las distintas categorías jurídicas de naturaleza contractual o legal previstas en el ordenamiento jurídico, pues su operancia depende de cada caso concreto, en donde se debe acreditar por el interesado que se presentan los tres elementos que identifican, precisamente, a una relación laboral. Para este Tribunal, la prueba sobre la prestación de una actividad personal, sujeta a remuneración y sometida a la continua subordinación, son asuntos que escapan a la órbita del control de las leyes mediante el juicio abstracto de constitucionalidad, pues su finalidad es confrontar la norma demandada para determinar si aquella se adecúa o no a los preceptos del Texto Superior, y no resolver controversias particulares que tienen un contenido claramente litigioso.

Además, se aclaró que la actividad que se presta por las entidades operadoras del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, y respecto de la cual se contrata a las madres comunitarias, corresponde a un servicio público, que no se asimila al concepto de función pública, no solo porque formalmente la Constitución los distingue y los somete a un régimen jurídico distinto, sino también, porque, materialmente, cuando se trata del primero, el propio Texto Superior permite su prestación directa por particulares (CP art. 365), sin que por ello se entienda que las personas que concurren a su ejecución adquieren la condición de funcionarios públicos o se les otorga autoridad alguna para ejercer potestades públicas.

Finalmente, la Sala resaltó que el margen de configuración en esta materia por parte del legislador le permite en el futuro, si así lo estima pertinente, adoptar una decisión en sentido contrario, por virtud de la cual se les otorgue a las madres comunitarias la condición de funcionarias públicas, teniendo en cuenta los requisitos dispuestos por la Corte en la Sentencia C-110 de 2019. Por lo demás, se insistió en que esta decisión tampoco excluye que en aquellos casos particulares y concretos en los que se pueda demostrar que se configuró un vínculo laboral con el Estado, ello sea declarado por las autoridades judiciales respectivas.

4. Aclaraciones de voto

El Magistrado **Alberto Rojas Ríos** anunció la presentación de una aclaración de voto, en relación con algunas de los fundamentos expuestos en la sentencia anterior. Por su parte, la Magistrada **Diana Fajardo Rivera** se reservó una eventual aclaración.