

MADRES COMUNITARIAS: UNA REALIDAD LABORAL EN COLOMBIA

Efraín Bohórquez Ruiz¹

RECUENTO HISTÓRICO

Los Hogares Comunitarios nacen hace 25 años por una iniciativa del Bienestar Familiar. O mejor, su implementación realmente fue ya hace 28 años. El modelo de los Hogares Infantiles cambia sustancialmente para la década de los años 80, al fortalecer la formación de los niños beneficiarios, instaurando oficialmente un modelo de educación basado en la participación de los padres y la comunidad. A mediados de los años 80 nacen los primeros “Hogares Comunitarios de Bienestar” y al frente de estos hogares, grupos de mujeres voluntarias “Madres Comunitarias”, quienes se asocian entre ellas o con la ayuda de organizaciones no gubernamentales, para encargarse de la alimentación y guarderías de niños en edad preescolar.

En el año de 1.987 el ICBF ofreció un marco institucional a las Madres Comunitarias dándoles el 8% de sus subsidios. Estas madres recibían a un promedio de 12 niños y niñas en sus propios domicilios, a cambio de una remuneración próxima a medio salario mínimo y de la afiliación a la seguridad social. Bajo esta modalidad el ICBF amplía su cober-

tura y su red de apoyo social, no sólo en la distribución eficiente de la Bienestarina, sino en el acceso a poblaciones apartadas.

En los años 90, a partir de la Asamblea Constituyente motivada por un plebiscito del movimiento estudiantil, surge la Constitución de 1.991, en la cual la participación ciudadana y el respeto por los derechos fundamentales, ganan espacios. El Dr. Jaime Benítez Tobón tiene mérito en esta Constitución como padre del artículo 44, que establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los demás derechos. Con una nueva Constitución y con un ambiente de conciliación propicio, el Instituto avanza en el fortalecimiento de sus acciones y sus programas, en la cualificación de sus servidores públicos y la ampliación de su cobertura.

RÉGIMEN JURÍDICO DEL PROGRAMA HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR

La Ley 89 de 1.988, en el art. 1º, en su parágrafo 2º, estableció que los Hogares Comunitarios de Bienestar son “aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF- a las familias

¹ Abogado, Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, Sede Cartagena. Especialista en Seguridad Social de la Universidad de Cartagena. Email: efraboruiz@hotmail.com



con miras a que en acción mancomunada con sus vecinos y utilizando un alto contenido de recursos locales, atiendan las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual y social de los niños de los estratos sociales pobres del país”.

De igual forma, al tenor del art. 3° del Acuerdo 21 de 1.996 emitido por la Junta Directiva del ICBF, el Programa Hogares Comunitarios de Bienestar desarrolla las siguientes acciones, a saber:

- *“Complementación alimentaria y vigilancia del estado nutricional y de salud, mediante el suministro de un aporte nutricional y el control periódico de peso y talla, según los Lineamientos Técnicos del Programa”.*
- *“Desarrollo Psicosocial, mediante acciones de socialización con los niños, la familia y la comunidad recuperando como medio educativo por excelencia el familiar y el comunitario”.*
- *“Capacitación para Agentes Educativos Comunitarios dentro de un sistema de formación permanente inserto en el quehacer diario de las acciones requeridas para el mejoramiento de las condiciones de vida y de la atención directa de los niños”.*
- *“Supervisión y evaluación”.*
- *“Mejoramiento de vivienda, para adecuación de los espacios físicos donde*

se atienden los niños, manipulación de alimentos y servicios sanitarios”.

Por otro lado, el Programa Hogares Comunitario de Bienestar, parte de la base de que obligación de asistir y proteger a los niños y niñas para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos es compartida entre el Estado, la familia y la sociedad, como lo señala el mismo artículo 44 de nuestra Carta Magna. Y siguiendo este criterio, el Dec. 1340 de 1.995 distribuye las competencias de la siguiente manera:

- Al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar le corresponde por un lado, establecer los criterios, parámetros y procedimientos técnicos y administrativos que permitan la organización y funcionamiento del Programa Hogares Comunitarios de Bienestar, dando cumplimiento a la obligación del Estado, en concurrencia con la familia y la sociedad de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Y por el otro lado, le corresponde, para efectos de la ejecución del Programa, coordinar sus acciones con las Entidades Territoriales, otras entidades públicas y privadas y organizaciones no gubernamentales.
- A la comunidad a través de Asociaciones de Padres de Familia o de otras



organizaciones comunitarias le corresponderá la ejecución directa del funcionamiento y desarrollo del Programa. En ese mismo sentido el Acuerdo 21 de 1.996, en su art. 1º, párrafo único, estipula que el Programa está dirigido a fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos, la participación comunitaria en la autogestión y solución de sus problemas, orientando sus recursos y trabajo solidario en beneficio de los niños. El funcionamiento y desarrollo del Programa (...) será ejecutado por las familias de los niños beneficiarios del Programa, que se constituirán en Asociaciones de Padres u otra forma de organización Comunitaria y quienes una vez tramitada su personería jurídica ante el ICBF, celebrarán contratos de aporte para administrar los recursos asignados por el Gobierno Nacional y los aportes provenientes de la comunidad.

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS MADRES COMUNITARIAS DEL PROGRAMA HOGARES COMUNITARIOS DE BIENESTAR

El artículo 4º del Dec. 1340 de 1.995 revela la naturaleza jurídica de la relación entre las madres comunitarias y las entidades o personas que participan en el Programa. Este artículo indica que “la vinculación de las madres comunitarias, así como la de las demás

personas y organismos de la comunidad, que participen en el programa de “Hogares de Bienestar”, mediante su trabajo solidario, constituye contribución voluntaria, por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños, corresponde a los miembros de la sociedad y la familia; por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones u organizaciones comunitarias administradoras del mismo, ni con las entidades públicas que en él participen”.

El artículo 5º del Acuerdo 21 de 1996, expresa que “las madres comunitarias como titulares del derecho a la Seguridad Social, serán responsables de su vinculación y permanencia en el Sistema de Seguridad Social Integral, de conformidad con lo normado por la Ley 100 de 1.993, sus decretos reglamentarios y demás disposiciones que se expidan sobre la materia”. Este artículo también establece que es la junta directiva de las Asociaciones de Padres de Familia quienes velan porque las madres comunitarias se vinculen al Régimen de Seguridad Social en Salud y pensiones”.

Por otro lado, se establecieron unos beneficios en favor de las madres comunitarias en materia de seguridad social y reconoce un subsidio pensional, así lo dispone la Ley 509 del 30 de Julio de 1.999.

De igual forma se prevé en esta misma norma, en su artículo 1º que “las madres comu-



nitarias del programa de Hogares Comunitarios del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, se afiliarán con su grupo familiar al régimen contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se harán acreedoras de todas las prestaciones asistenciales y económicas derivadas del mismo”.

En el año 2.006, mediante la Ley 1023, artículo 2°, se reglamentó que “las madres comunitarias cotizarán mensualmente como aporte al Sistema General de Seguridad Social en Salud un valor equivalente al cuatro por ciento (4%) de la suma que reciben por concepto de bonificación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (...) Las Organizaciones Administradoras del Programa Hogares de Bienestar recaudarán las sumas citadas, mediante la retención y giro del porcentaje descrito, a la Entidad Promotora de Salud, EPS, escogida por la madre comunitaria, dentro de la oportunidad prevista por la ley para el pago de las cotizaciones”.

El Estado contribuye a la financiación del aporte de las madres comunitarias al régimen contributivo de salud en la forma prevista en los artículos 3 y 4 de la Ley 509 de 1.999.

En materia de pensiones, la Ley 509 de 1.999, establece que de conformidad con lo dispuesto por la Ley 100 de 1.993, el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al régimen general de pensiones de las

madres comunitarias, cualquiera sea su edad y siempre que hayan cumplido por lo menos un (1) año de servicio como tales. El monto del subsidio será equivalente al ochenta por ciento (80%) del total de la cotización para pensión y su duración se extenderá por el término en que la madre comunitaria ejerza esta actividad.

La Ley 1187 de 2.008, en su artículo 2°, indica que “el Fondo de Solidaridad Pensional subsidiará los aportes al Régimen General de Pensiones de las madres comunitarias, cualquiera sea su edad y tiempo de servicio como tales”.

Esta ley, también prescribe que “El Gobierno Nacional garantizará la priorización al acceso de las madres comunitarias al subsidio de la Subcuenta de Subsistencia de que trata la Ley 797 de 2.003, cuando no cumplan con los requisitos para acceder al Fondo de Solidaridad Pensional - Subcuenta de Solidaridad, o cuando habiendo cumplido la edad en los términos de la ley no alcancen a completar el requisito de semanas de cotización exigido”.

Es menester aclarar, que en esta materia, el régimen de las madres comunitarias también es distinto del de los trabajadores independientes, quienes asumen la totalidad de aporte.

Finalmente, en lo relativo al Sistema de Riesgos Profesionales, el Plan Nacional de Desa-



rrollo 2010-2014 previó que “se les reconocerá un incremento que, como trabajadoras independientes, les permita en forma voluntaria afiliarse al Sistema General de Riesgos Profesionales”.

Es pertinente precisar que el hecho de que artículo 4° del Dec. 1340 de 1.995 mencione las palabras “contribución voluntaria” no puede ser interpretado en el sentido de que las madres comunitarias hacen una especie de “voluntariado”. Las características dadas a esta actividad por las normas legales y reglamentarias vigentes denotan que es una forma de trabajo que, aunque en principio no es subordinado y no genera relación laboral, sí permite a las personas que la ejercen dignificarse a través del desarrollo de un oficio y darse a sí mismas y a sus familias acceso a condiciones materiales de vida digna al percibir una retribución económica y acceso a la seguridad social a cambio de la prestación de sus servicios personales.

También es importante destacar que, aunque el mencionado artículo excluye la relación laboral entre las madres comunitarias y las asociaciones o entidades que participan del Programa, su régimen jurídico no es igual al de los trabajadores independientes, como parece entender el ICBF en el escrito de intervención que allegó durante el trámite de revisión.

En lo que toca con la seguridad social, las normas aplicables no las obligan a asumir la totalidad de los aportes al sistema de salud y de pensiones sino que el Estado asume una parte de los mismos, siguiendo la lógica del Programa, cual es la responsabilidad compartida entre el Estado, la familia y la sociedad en el desarrollo integral de los niños y niñas.

En lo relativo a la jornada de trabajo se asimilan a los trabajadores con relación laboral, pues esta es de ocho horas diarias como máximo^[76].

Ahora bien, en lo que respecta al salario mínimo, la bonificación de una madre comunitaria de tiempo completo está por debajo del mismo. Como se dijo, para el año 2012 el ICBF la fijó entre \$349.200 y \$407.400, según el número de niños y niñas que atiende^[77], mientras el salario mínimo está entre \$566.700 y \$634.500, según se tenga derecho a subsidio de transporte o no^[78]. A ello se agrega el valor de la cuota mensual de participación que pagan los padres de familia o los responsables del cuidado de los niños y niñas que asisten al hogar comunitario de conformidad con el acuerdo 18 de 2000 del ICBF, la cual está aproximadamente entre \$8.500 y \$12.000 por menor de edad atendido^[79]. Así, por ejemplo, una madre comunitaria de tiempo completo que atienda 14 niños recibiría \$168.000 de la cuota mensual de participación de los padres^[80].



En resumen, el análisis del régimen jurídico actual de las madres comunitarias revela, de un lado, características propias del trabajo subordinado tales como la limitación de la jornada laboral a ocho horas diarias y, de otro, divergencias importantes con los trabajadores independientes en lo que toca con la seguridad social pues no están obligadas a asumir la totalidad de los aportes al sistema de salud y de pensiones sino que el Estado asume una parte de los mismos, lo cual obedece a la lógica misma del Programa, cual es la responsabilidad conjunta entre el Estado, la familia y la sociedad en la asistencia y protección de los niños y niñas. De modo tal que, hoy en día, las madres comunitarias tienen un régimen jurídico intermedio entre el trabajo subordinado e independiente.

Lo dicho no contradice la jurisprudencia de esta Corte sobre la naturaleza jurídica de la relación de las madres comunitarias con las entidades y asociaciones que participan del Programa ya que las sentencias expedidas sobre el asunto se han limitado a indicar que no se trata de trabajo subordinado^[81], lo que se reitera en la presente decisión.

Referencias

- [76]. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-628-12.htm#_ftn76
- [77]. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-628-12.htm#_ftn77
- [78]. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-628-12.htm#_ftn78
- [79]. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-628-12.htm#_ftn79
- [80]. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-628-12.htm#_ftn80
- [81]. http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/t-628-12.htm#_ftn81