

Edición #

1



Boletín Jurídico



Oficina Jurídica

Mayo de 2026



Astrid Eliana Cáceres Cárdenas
Directora General

José Miguel Rueda Vásquez
Jefe de la Oficina Jurídica

Profesionales contratistas

Ana Joaquina Del Pilar Prada
Daniel Eduardo Lozano Bocanegra
Gissel Dayana Caycedo Padilla
Juan Felipe Valencia Montoya
Juana Beatriz Padilla Cuervo
María Camila Osorio Acevedo
Mónica Alejandra Caicedo Guerrero
Nathaly Torres Torres
Sebastián Alberto Cabra Barrera
Sindy Faisury Rojas Lozano
Sonia Liliana López Torres

Invitados

Juan Felipe Parra Rosas

Betty Leonor Monzón Cifuentes

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Diseño y diagramación

Grupo de Imagen Institucional

Oficina Jurídica

2026

Tabla de contenido

Editorial

Por una comunidad de verdad	4
-----------------------------------	---

En foco

Panorama normativo reciente: formalización laboral progresiva	5
---	---

Lineamientos de política pública: principios, criterios de priorización y metas	6
---	---

¿Sabías que...?

Datos curiosos sobre las madres comunitarias	7
--	---

Mitos y realidades sobre las madres comunitarias	9
--	---

Análisis

El nuevo paradigma normativo de la vinculación jurídica de las madres comunitarias con el Estado colombiano	11
--	----

Las madres comunitarias: de la racionalidad económica a una lógica social	20
---	----

Pedagogía amorosa y reconocimiento laboral: lo que el derecho no alcanza a nombrar.....	23
---	----

Experiencias territoriales

Análisis

Formalización que transforma: el impacto invisible en la primera infancia y sus implicaciones jurídicas.....	31
---	----

Formalización de madres comunitarias: una dignificación a quienes cuidan, protegen y educan a la niñez colombiana.....	34
---	----

Entrevistas	36
--------------------------	----

Una voz del cuidado en la Regional Bogotá: comprender la formalización desde lo cotidiano.....	36
--	----

Nos prometieron formalización, pero vivimos en la incertidumbre»: retos para el ICBF en la formalización laboral de las madres comunitarias	37
--	----

Formalización con rostro humano: una tarde en Usme.	38
--	----

Hermanas del cuidado: Lo que permanece en Risaralda.....	39
--	----

Por una comunidad de verdad

José Miguel Rueda - Jefe Oficina Jurídica

El progreso de la ciencia se funda en el cambio de paradigmas fundantes¹, a través de críticas honestas, reflexivas y profundas, que cuestionen las ideas dominantes y permitan el surgimiento de nuevos paradigmas que respondan mejor a los retos de la realidad social.

Las comunidades epistémicas, como un conjunto de personas que comparten principios y conocimientos², son los espacios llamados a generar las nuevas ideas que permitan un verdadero progreso científico. Para ello, es fundamental que las comunidades tengan como eje, la verdad; esto es decir las cosas como son, decirlo todo³, ya que solo la verdad puede servir de base para el cambio. Cuando este eje se pierde, las comunidades dejan de ser espacios vibrantes de debate y reflexión y se convierten en espacios de mera reproducción del paradigma dominante, lo cual aleja cualquier posibilidad de cambio y mejora real.

Pues bien, el objetivo de fondo, al recuperar luego de 10 años el Boletín Jurídico de la Oficina Jurídica del Bienestar Familiar, es consolidar una comunidad epistémica cuya base sea la verdad. Estamos convencidos de que el Boletín Jurídico es mucho más que solo informar las últimas novedades jurídicas, sino que, además, debe ser un lugar de diálogo que genere comunidad, al reflejar las diversidades territoriales y de perspectivas, de nuestros compañeros y compañeras a nivel nacional.

Por ello, hemos revitalizado el boletín con nuevas secciones, que incluyan experiencias territoriales y análisis críticos, que permitan darle voz a las compañeras y compañeros quienes, a lo largo y ancho del país, quieran aportar sus visiones y vivencias sobre su quehacer jurídico y práctico.

Cabe resaltar que el derecho es un vehículo de diálogo y una fuente de soluciones, por lo tanto, este espacio del boletín, lejos de estar dirigido únicamente a los colegas del mundo jurídico, se encuentra destinado para la totalidad de compañeros(as) del Bienestar Familiar que quieran aprender y discutir sobre las concepciones y usos del derecho, buscando que nuestra práctica jurídica, desde el Instituto, cada vez responda mejor a la garantía los derechos de nuestras niñas, niños, adolescentes y familias en todo el territorio nacional.

Por último, quiero agradecer a la directora general Astrid Eliana Cáceres Cárdenas, quien nos ha recordado que cada proceso, cada trámite, cada análisis jurídico que realizamos en el día a día, debe orientarse siempre a impactar positivamente la vida de niños y niñas.

También quiero reconocer y agradecer a Mónica Caicedo, Camila Osorio, Juana Padilla, Daniel Lozano y Sebastián Cabra, colegas de la Oficina Jurídica, que hicieron posible que luego de 10 años el boletín Jurídico volviera a ser una realidad. Este logro es de ellos.

¹KHUN, THOMAS S. "LA ESTRUCTURA DE LAS REVOLUCIONES CIENTIFICAS." *Investigación Económica* 28, no. 111/112 (1968): 189–96. <http://www.jstor.org/stable/42776917>.

²Haas, Peter M. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46, no. 1 (1992): 1–35. <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.

³Foucault, Michel. *Discurso y verdad: Conferencias sobre el coraje de decirlo todo*. Grenoble, 1982/Berkeley, 1983. Siglo XXI editores, (2019).



Panorama normativo reciente: formalización laboral progresiva

El artículo 68 de la Ley 2466 de 2025 estableció la obligación de vincular de manera progresiva a las madres comunitarias y a los(as) trabajadores(as) de hogares infantiles a la planta de personal del Bienestar Familiar, en calidad de trabajadores oficiales, con una meta de implementación total para 2029, condicionada a la disponibilidad presupuestal y a los marcos fiscales de mediano plazo.

Instrumentos jurídicos expedidos para la implementación (diciembre de 2025)

1. **Modificación de estatutos del ICBF – Decreto 1397 de 2025.** Se modificaron los estatutos del ICBF para reconocer expresamente que, además de empleados públicos, el Instituto puede contar con trabajadores oficiales vinculados conforme a la Constitución y la ley, ajustando disposiciones sobre deberes/derechos, contratos de trabajo y régimen disciplinario aplicable.
2. **Creación de cargos en planta – Decreto 1398 de 2025 (1 de enero de 2026).** Se fijó en 2.353 el número de cargos de trabajadores oficiales en la planta de personal del ICBF, indicando que la provisión de dichos cargos se realizará atendiendo a criterios de progresividad que establezca la entidad y conforme a las disponibilidades presupuestales de cada vigencia.

1. **Criterios y cronograma de progresividad – Resolución 7994 de 2025 (24 de diciembre de 2025).** La Resolución 7994 tuvo por objeto definir los criterios de progresividad para la vinculación de: madres comunitarias, madres comunitarias transitadas y trabajadores(as) de hogares infantiles (modalidad institucional), como desarrollo del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025.



Lineamientos de política pública: principios, criterios de priorización y metas

Principios orientadores

La implementación se guía por, entre otros, el interés superior de niñas, niños y adolescentes, corresponsabilidad, progresividad y gradualidad, sostenibilidad fiscal, coordinación interinstitucional, igualdad y no discriminación, y dignificación del trabajo.

Criterios de progresividad para priorizar la vinculación

La vinculación gradual debe considerar criterios como: vulnerabilidad socioeconómica, continuidad y estabilidad del servicio, prestación en zonas rurales/dispersas/de difícil acceso, concentración de población destinataria, densidad de población beneficiaria, experiencia y trayectoria en la atención a primera infancia, equidad territorial y enfoque diferencial, y operación directa.

Cronograma indicativo de metas anuales (sujeto a disponibilidad presupuestal)

La Resolución 7994 de 2025 definió una meta indicativa de vinculación por año así: 2026 (3 %), 2027 (33 %), 2028 (33 %), 2029 (31 %), precisando que estas metas pueden variar según la disponibilidad presupuestal y los marcos fiscales de mediano plazo.

Nota de alcance: madres sustitutas

El artículo 68 distingue el tratamiento de madres sustitutas frente a madres comunitarias y trabajadores(as) de hogares infantiles, y la presentación de instrumentos aclara que la Resolución de Progresividad regula la vinculación progresiva como trabajadoras oficiales, por lo cual no incluye actualmente a madres sustitutas, que requerirían un proceso alternativo por la naturaleza del servicio.

¿Sabías que...?

Datos curiosos sobre las madres comunitarias



Hecho histórico institucional

La formalización laboral de las madres comunitarias, trabajadoras de hogares infantiles y madres sustitutas constituye un hito sin precedentes en la historia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al incorporar por primera vez, la figura de trabajadores oficiales dentro de su estructura administrativa, en cumplimiento de una obligación legal establecida por el Congreso de la República.

Cumplimiento de un mandato legal, no discrecional

La vinculación laboral no obedece a una decisión administrativa aislada, sino al cumplimiento obligatorio del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025, que ordena al ICBF formalizar de manera progresiva, a quienes prestan servicios de primera infancia, bajo la figura de trabajadoras oficiales.

Adecuación del marco institucional

El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1397 de 2025, mediante el cual se modificaron los estatutos del ICBF para incluir expresamente a los trabajadores oficiales como parte de los servidores públicos de la entidad, ajustando su estructura a las nuevas disposiciones legales.

Creación de la planta inicial de trabajadores oficiales

Mediante el Decreto 1398 de 2025, se crearon 2.353 cargos de trabajadores oficiales, que constituyen la primera fase de la planta destinada a la formalización laboral, garantizando condiciones de estabilidad, salario y prestaciones sociales.

Progresividad y sostenibilidad fiscal

El proceso de formalización laboral fue diseñado para implementarse de manera gradual y responsable, garantizando que la entidad cuente con los recursos necesarios para sostenerlo en el tiempo, sin afectar su estabilidad financiera.

Garantía de continuidad del servicio

La vinculación laboral se estructuró de manera que no interrumpiera la prestación del servicio de atención integral a la primera infancia, garantizando la continuidad, la calidad y la cobertura de los programas dirigidos a niñas y niños.

Fin de la intermediación laboral

Con la vinculación como trabajadoras oficiales, se elimina la tercerización y la intermediación a través de operadores, estableciendo una relación laboral directa entre el ICBF y las trabajadoras, lo que fortalece la transparencia, la responsabilidad institucional, la garantía y la igualdad de derechos laborales.

Reconocimiento a una deuda histórica

Este proceso representa el reconocimiento institucional y estatal a una deuda histórica con las madres comunitarias y trabajadoras de hogares infantiles, quienes durante décadas han sostenido la atención integral de la niñez en condiciones de desigualdad e inestabilidad laboral.

Servidoras públicas con derechos plenos

Las trabajadoras oficiales del ICBF son servidoras públicas con un vínculo laboral formal, acceso a seguridad social, prestaciones sociales y condiciones de estabilidad laboral, conforme a la normativa aplicable a los trabajadores oficiales.

Ruta clara hacia 2029

La meta institucional es lograr la formalización total de las madres comunitarias, trabajadoras de hogares infantiles y madres sustitutas a más tardar en el año 2029, o antes si la disponibilidad presupuestal lo permite, de acuerdo con los lineamientos definidos por el ICBF.

Capacidad institucional demostrada

El ICBF logró materializar la vinculación de los primeros trabajadores oficiales en un plazo aproximado de seis (6) meses, evidenciando un alto nivel de articulación jurídica, administrativa y presupuestal para la implementación efectiva de la reforma laboral.

Trabajo digno como política pública

La formalización laboral de las madres comunitarias consolida el trabajo digno y decente como política pública, alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 «Colombia, potencia mundial de la vida», fortaleciendo el talento humano que cuida y protege a la niñez del país.

Mitos y realidades sobre las madres comunitarias



Mito

«El contrato será solo mientras esté el presidente Petro».



Realidad

La vinculación como trabajadora oficial no depende de un Gobierno ni de una persona.

Este proceso está respaldado por el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025 (Reforma Laboral), norma de carácter legal que obliga al Estado y garantiza la continuidad del proceso más allá de cualquier periodo presidencial.



Mito

«Te van a bajar el salario».



Realidad

La vinculación como trabajadora oficial garantiza un salario formal, compuesto por asignación básica y el acceso pleno a prestaciones sociales legales, tales como primas, vacaciones, afiliación a salud, pensión y demás derechos laborales consagrados en la ley.



Mito

«Las madres comunitarias que quieren ser trabajadoras oficiales tienen que presentar concurso de méritos».



Realidad

No se exige concurso de méritos.

El proceso de vinculación reconoce la experiencia, trayectoria y cualificación de las madres comunitarias y trabajadoras de hogares infantiles, en atención a su labor histórica en la prestación de los servicios de primera infancia.



Mito

«Ser trabajadora oficial del ICBF no es lo mismo que ser servidora pública».



Realidad

Las trabajadoras oficiales sí son servidoras públicas.

Cuentan con un vínculo laboral formal con el Estado, hacen parte de la estructura institucional del ICBF y están amparadas por el régimen jurídico aplicable a los trabajadores oficiales, es decir, se vinculan a través de contrato laboral.



Mito

«Solo van a nombrar 2.000 madres como trabajadoras oficiales».



Realidad

La formalización laboral es un proceso progresivo.

Las más de 2.300 vinculaciones iniciales corresponden a la primera fase, pero la meta institucional es la formalización total de las madres comunitarias y trabajadoras de hogares infantiles, de manera gradual, conforme a lo establecido en la ley, con horizonte de implementación hasta el año 2029, o antes si la disponibilidad presupuestal lo permite.

Mito

«Si aceptas ser trabajadora oficial, pierdes tus derechos».

Realidad

Ser trabajadora oficial del ICBF fortalece garantiza los derechos laborales.

Incluye estabilidad, prestaciones sociales, seguridad social integral y condiciones dignas de trabajo, en consonancia con los principios de dignificación laboral promovidos por la Reforma Laboral.

Mito

«Te vas a quedar sin contrato por mucho tiempo».

Realidad

El proceso de vinculación fue diseñado para garantizar una transición ordenada.

El proceso de vinculación fue diseñado para garantizar una transición ordenada, permitiendo el paso de una forma de vinculación a otra, sin limbos jurídicos ni vacíos laborales, asegurando la continuidad del ingreso y de la prestación del servicio.

El nuevo paradigma normativo de la vinculación jurídica de las madres comunitarias con el Estado colombiano. De la Corte transformadora al Gobierno transformador

Sebastián Alberto Cabra Barrera¹

Abogado, magíster y candidato a doctor de la Universidad Nacional de Colombia. Contratista en la Oficina Jurídica ICBF.

Resumen El artículo analiza la evolución del vínculo jurídico entre las madres comunitarias y el Estado colombiano, identificando el tránsito desde un modelo solidario no laboral hacia su reciente formalización como trabajadoras oficiales vinculadas al Estado. Se sostiene como tesis central que este reconocimiento no surge del activismo judicial, sino de una ruptura impulsada por el poder ejecutivo, lo que redefine los esquemas tradicionales de garantía de derechos en el constitucionalismo colombiano y promueve el fortalecimiento del movimiento social de madres y padres comunitarios que por años fue invisibilizado y debilitado al desconocer sus derechos laborales.

1. Introducción

El reconocimiento de algunos derechos puede llegar a ser controversial. Esto podría explicarse porque, en ocasiones, ellos entran en contradicción con las ideologías o el sentir general de las personas frente a lo que debe ser una vida «correcta» o adecuada para vivir. Por ejemplo, la tríada ya clásica de debates constitucionales en el reconocimiento de derechos es prueba de ello: 1) El derecho a la eutanasia; 2) Los derechos sexuales y reproductivos (entre otros, el derecho fundamental a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE); y 3) El reconocimiento de los derechos asociados a la orientación sexual e identidad de género (como el denominado matrimonio igualitario, entre otros)² -a los cuales podríamos agregar muchísimos más como, por ejemplo, la dosis mínima, los derechos de deportistas trans; etc.-.

Tradicionalmente, ese reconocimiento pasa por un fuerte activismo de los jueces, particularmente en Colombia del juez constitucional, el cual, ha sido el principal artífice de reconocer y garantizar esos derechos que, aunque pueden resultar polémicos y no siempre respaldados por la mayoría, constituyen la efectividad de uno de los fines esenciales del Estado establecidos

en su carta fundamental, correspondiente a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (art.2 constitucional).

Por lo anterior, se hace indispensable que en las democracias contemporáneas existan autoridades e instituciones objetivas, que superen la lógica de la mayoría o del electorado para reconocer en los derechos de grupos minoritarios una auténtica efectividad de lo acordado en nuestra carta fundamental. El problema surge en considerar quién o qué autoridad tiene el deber de garantizar o reconocer esos derechos que, aunque pueden ser «polémicos», requieren de un reconocimiento para que exista una real garantía y efectividad de otros derechos atados a esos.

Esto último tiene relación con un debate clásico en materia constitucional, originado en ideas de teóricos como Carl Schmitt y Hans Kelsen, el cual indica como pregunta fundacional: ¿quién debe ser el garante o protector de la Constitución?

Para Schmitt es el presidente el garante, siendo esa

¹Abogado, Magíster y candidato a Doctor de la Universidad Nacional de Colombia. Contratista del ICBF en la Oficina Jurídica.

²A los cuales podríamos agregar muchísimos más, como, por ejemplo: la dosis mínima, los derechos de deportistas trans; etc.

autoridad quien estaría obligada al reconocer y proteger derechos; pero, para Kelsen es el Tribunal Constitucional quien debe ejercer dicho rol de protector. Y aunque ese debate y sus respuestas hoy podría entenderse como limitado, pues todas las autoridades deberían ser garantes y se omiten otras que reconocen derechos (como el Legislador), lo cierto es que permite ver el conflicto en materia de reconocimiento y garantía de derechos en extremos, o es el Tribunal Constitucional o es el presidente.

En Colombia, podríamos afirmar que la respuesta habitual a ese debate es que corresponde al Tribunal Constitucional el reconocimiento de derechos, incluso los que pueden resultar controversiales, siendo el Tribunal en ese escenario el protector de la Constitución, y podría explicarse porque las otras cabezas de las ramas del poder público pueden avanzar más lento en ese reconocimiento o efectividad porque responde a un electorado mayoritario que, en ocasiones como se indicó, no respaldan esos derechos.

En ese sentido, la doctrina ha tendido a identificar a la Corte Constitucional como una de las principales instituciones de transformación social. En esa línea, Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco en Cortes y Cambio Social³, evidencian cómo la Sentencia T-025 de 2004 no solo declaró un estado de cosas inconstitucional frente al desplazamiento forzado, sino que produjo efectos institucionales, normativos, deliberativos, simbólicos y de política pública.

Sin embargo, el caso de las madres comunitarias permite observar una trayectoria distinta: aquí la Corte Constitucional no fue el actor que produjo la ruptura principal del modelo jurídico, pues durante años mantuvo una línea restrictiva frente al reconocimiento del vínculo laboral con el Estado. La transformación, en cambio, provino principalmente del Gobierno Nacional, mediante un giro normativo reciente que reconfiguró el lugar jurídico de las madres y padres comunitarios.

Recogiendo lo anterior, el caso de las madres y padres comunitarios en Colombia corresponde a una situación sui generis o excepcional, porque en el caso de su vinculación o reconocimiento laboral con el Estado de este grupo minoritario, tanto la jurisprudencia constitucional como las normas expedidas por el Gobierno Nacional hasta 2022, indicaban la falta de



reconocimiento de ese vínculo con el Estado y solo existía el apoyo al reconocimiento de su labor con subsidios pensionales, situación que varió radicalmente con la llegada del actual Gobierno, lo cual dio paso a que (i) se reconociera un vínculo laboral con el Estado; y (ii) pasara a ser el Poder Ejecutivo la autoridad que reconoce un derecho que habitualmente se había negado.

Esto no supone negar el papel histórico de la Corte como garante de derechos y guarda de la Constitución, sino implica matizarlo: la garantía constitucional no pertenece de manera exclusiva al juez constitucional. En ciertos casos, el Poder Ejecutivo puede asumir un papel activo de reconocimiento y garantía de derechos, especialmente cuando decide generar políticas públicas, reformas normativas y diseños institucionales destinados a corregir formas prolongadas de invisibilización social y laboral.

Por tanto, comprender la normativa expedida a favor de madres comunitarias en el actual Gobierno como un avance en el reconocimiento de sus derechos laborales, pasa necesariamente por entender la situación jurídica que enfrentaron por muchos años en la que se negó su vinculación y en la cual el Tribunal Constitucional no produjo una ruptura estructural del modelo jurídico de vinculación, amparados en un marco jurídico y jurisprudencial, que si bien podemos catalogar como válido (en el sentido de validez jurídica), no puede responder a criterios de justicia por el tipo de trabajo que realiza este importante capital humano para el país, para el ICBF y para los niños, niñas y adolescentes del país.

³Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). Cortes y cambio social. De justicia.

2. Problema jurídico



El problema jurídico que orienta este artículo consiste en determinar si el reciente reconocimiento del vínculo laboral de las madres comunitarias con el Estado colombiano constituye una ruptura del modelo histórico de negación de derechos laborales y si, además, dicho reconocimiento obliga a revisar la tesis según la cual la Corte Constitucional es el actor privilegiado de la transformación social en Colombia. Se sostiene que este caso revela una forma distinta de constitucionalismo transformador: no centrada exclusivamente en el juez, sino en la capacidad del Gobierno Nacional para reconocer derechos laborales históricamente negados bajo argumentos de carácter legal, los cuales solo obedecían a una realidad formal y no se correspondían con la materialidad del real ejercicio de un trabajo comunitario.

3. Las madres y padres comunitarios: antecedentes

Las madres y padres comunitarios, de acuerdo con lo definido por el ICBF, «son aquellos agentes educativos comunitarios responsables del cuidado de los niños y las niñas de primera infancia del programa de Hogares Comunitarios de Bienestar. Son reconocidos en su comunidad por su solidaridad, convivencia y compromiso con el desarrollo de los niños, niñas y sus familias»⁴. Este importante grupo de trabajadores comunitarios surgió a la par que el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (en adelante HCB), lo cual ocurrió en el año de 1988 con la expedición de la Ley 89 de 1988, norma que buscaba el aumento en la asignación de recursos al ICBF, así como indicó que parte de esos recursos fueron destinados, por el parágrafo 2 del artículo 1, a los HCB de las poblaciones infantiles más vulnerables del país, y entendiendo por HCB:



(...) aquellos que se constituyen a través de becas del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - ICBF- a las familias 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.



⁴<https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/acerca-de/madres-comunitarias>

Sin embargo, esto debe entenderse como un reconocimiento formal de la ley, porque las acciones mancomunadas en comunidades de vecinos o de barrios o comunas, en realidad son un fenómeno que viene de mucho tiempo atrás y que se ha forjado con lazos de solidaridad, cuidado y amor. Lo que vino a formalizar la Ley 89 de 1988 es, en realidad, un fenómeno mucho más antiguo de apoyo y solidaridad comunitaria, del cual pueden ser ejemplos la crianza colectiva, ejercida en comunidades indígenas y rurales, el comadrazgo y las redes de vecindad⁵.

Además, el contexto social y económico del país también influyó en el modelo con el que se reconoció a las madres comunitarias en el marco de los HCB «(...) un programa basado en la solidaridad de las mujeres colombianas como naturalmente cuidadoras, vecinas de la pobreza y pobres en sí mismas, que encarnaban el personaje propicio para ejercer

el cuidado de las niñas más vulnerables del país. La emergencia del personaje madre comunitaria respondió a una suerte de coyuntura en la política social y económica nacional, así como en la vida de las mujeres colombianas en situación de pobreza (...)»⁶.

Así, lo primero que debe indicarse frente a los antecedentes del vínculo jurídico con que surgieron las madres o padres comunitarios es que (i) la norma originaria responde a un modelo social de apoyo y solidaridad existente desde antes del reconocimiento formal; y (ii) el programa estaba destinado a estratos sociales pobres del país, por lo que se nutrió también de capital humano que estaba presente en estos sectores, designado a estas personas, en condición de pobreza, para realizar una labor solidaria sin la garantía de todos sus derechos laborales amparados en la producción normativa que respaldaba ello.

4. Marco normativo y jurisprudencial de las madres comunitarias

Así las cosas, desde los orígenes centrados en una vinculación de tipo civil (1980s-1990s) hasta la formalización actual (2022-2025), el marco legal pasó de consolidar un modelo comunitario no laboral de vinculación civil, para darle paso a la reciente formalización de la vinculación contractual laboral, lo cual se puede evidenciar desde la siguiente agrupación de normas y sentencias relevantes en el caso:

- 1 **Normas fundacionales (1988-1995):** ahora bien, con un origen normativo definido en la Ley 89 de 1988, fue con los decretos reglamentarios de la Ley 2019 de 1989 y 1340 de 1995, que concibieron las casas de bienestar como «becas» sociales basadas en labor voluntaria y dejando el funcionamiento y desarrollo del programa Hogares de Bienestar ejecutado directamente por la comunidad, se resalta que «dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones que para el efecto se organicen, ni con las entidades públicas que participen en el mismo» (art. 4 del Decreto 2019 de 1989), y aunque el programa fue reestructurado con el decreto de 1995, se mantuvo el tipo de vinculación (art. 4 del decreto 1340 de 1995).
- 2 **Jurisprudencia constitucional inicial (1998 y 2000s):** la Corte Constitucional refrendó el enfoque constituido en las normas originarias. En la sentencia SU-224 de 1998 concluyó que, al carecer de los elementos esenciales del contrato de trabajo (subordinación, salario), el vínculo entre la madre comunitaria y la asociación o ICBF era de carácter civil; por tanto, no cabía invocar el derecho al trabajo o beneficios laborales.
- 3 **Normas iniciales de reconocimiento de derechos de seguridad social:** aunque la posición normativa y jurisprudencial fue uniforme frente al vínculo civil y no laboral, sí comenzó a darse un pequeño viraje hacia el reconocimiento de derechos de seguridad social. Así, la Ley 509 de 1999 otorgó por primera vez el subsidio pensional (80 % del aporte) a madres

⁵Véase, entre otros: Fals Borda, Orlando (1984). Resistencia en el San Jorge. Gutiérrez de Pineda, Virginia. Familia y cultura en Colombia. Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura.

⁶Galindo Huertas, Mayra Solanye y Galvis López, Milena Alexandra. Revisión histórica del origen de las madres comunitarias: rasgos de adversidad en el cuidado de la vida. En: GALVIS LÓPEZ, Milena Alexandra (coord.). Cuidado CON-VER-GENTE: “Artesanías en investigación”. Tunja: Editorial UPTC, 2019. p. 209-244. DOI: 10.19053/9789586603775

comunitarias, reconociendo derecho a pensión y seguridad social (Ley 509 de 1999, art.6). A esa norma le siguieron muchas más relacionadas con ese reconocimiento como la Ley 1187 de 2008, que fortaleció el acceso de madres comunitarias al Fondo de Solidaridad Pensional (Subcuenta Solidaridad); el Decreto 605 del 2013 reglamentó el subsidio de la Subcuenta de Subsistencia: acceso a ex madres comunitarias que no logren pensión ni BEPS, y definió el mecanismo de cálculo actuarial para cotizaciones pasadas.

- 4 **Primeros avances en reconocimientos de derechos laborales (2012-2014):** la Ley 1607 de 2012 (Reforma Tributaria de ese año) incluyó el artículo 36 que ordenó formalizar laboralmente a las madres comunitarias con salario mínimo, sin hacerlas servidoras públicas. En desarrollo de ello, el Decreto 289 de 2014 estableció que las madres serían vinculadas mediante contrato de trabajo con las entidades administradoras del programa (Asociaciones de Padres, ONG), otorgándoles todos los derechos del Código Sustantivo del Trabajo; aunque también aclaró que las madres no son servidoras públicas y que la responsabilidad patronal recaía exclusivamente en las asociaciones, no en el ICBF. Con esto, el Estado reconocía oficialmente la posibilidad de que las madres fueran trabajadores asalariados, aunque bajo intermediación de terceros y no directamente con el propio Estado.
- 5 **Jurisprudencia en discordia (2016-2019).** La sentencia T-480 del 2016 fue un hito, pues declaró el «contrato realidad» entre ICBF y madres, considerando que se reunían los elementos objetivos de subordinación. Sin embargo, los Autos 186 del 2017 y 217 del 2018 anularon parcialmente la T-480/16. Finalmente, la Corte dirimió en la sentencia de unificación SU-079/2018 en una doble vía: por un lado, anuló el criterio de contrato realidad, reafirmando que en el marco vigente no existía vínculo laboral entre ICBF y madres comunitarias (pues prevalece el principio voluntario); por otro, reconoció derechos de seguridad social alcanzables por otras vías (cotización independiente, subsidio de pensión a cargo del Estado, etc.). De nuevo, la Corte aseguró que el «vínculo era contractual civil» y que no procedía compensación laboral retroactiva fuera del esquema legal existente. En sentencia SU-273 del 2019 se confirmó esta tesis y se dejó como línea jurisprudencial dominante, además de revocar decisiones favorables anteriores y determinó que la única «unificación» viable era en materia de acceso a seguridad social (pensiones y subsidios), no en el reconocimiento de un contrato laboral oculto.
- 6 **Protección social y subsidios (2011-2023):** aunque el tema del vínculo laboral con el Estado fue resuelto a favor de este último, paralelamente los planes nacionales de desarrollo buscaron crear mecanismos compensatorios en materia pensional, incluso en medio del debate judicial antes señalado. Por ejemplo, la Ley 1450 del 2011 consagró el «subsidio de subsistencia» por cotizaciones (art. 164) y un pago de valor actuarial (art. 166) para ex madres comunitarias que no cotizaron pensión, lo cual fue reglamentado por el Decreto 605 del 2013. Años después, el Decreto 325 del 2022 integró toda la normativa pensional (subsidio y pagos actuariales) para madres comunitarias, sustitutas y FAMI. Finalmente, el Decreto 2182 del 2023 ajustó el subsidio de subsistencia en rangos de salario mínimo (80–95 % del SMLMV) según los años de servicio, ampliando el derecho a un ingreso en la vejez acorde a su trayectoria. Así, aunque las madres comunitarias no tuvieron un reconocimiento de la relación laboral formal en décadas, el Gobierno Nacional gradualmente buscó garantizar un sustento mínimo económico de subsistencia.
- 7 **Formalización laboral (2022-2026):** con el actual Gobierno, el debate del vínculo laboral regresó con acciones mucho más decididas en pro de un cambio normativo por su reconocimiento, el cual,

como se puede ver del recuento anterior, nunca había existido. La reforma laboral, presentada por el Gobierno Nacional, aprobada por la Ley 2466 del 2025, en su artículo 68, representa el punto de inflexión pues ordenó la vinculación gradual de las madres comunitarias a la planta oficial del ICBF. Por otra parte, el Decreto 0586 de 2025 creó el cargo «Madre comunitaria» como empleo público asistencial, lo que por primera vez incorpora directamente a las cuidadoras en la estructura estatal. A continuación, el Decreto 1398 de 2025 puso en práctica este mandato creando 2.353 cargos de trabajadoras comunitarias en el ICBF, para ir vinculándolas gradualmente hasta el 2029. La Resolución del ICBF nro. 7994 de 2025 reglamentó la dinámica de adjudicación: define criterios de priorización (vulnerabilidad socioeconómica, zona rural, años de servicio, etc.) y un cronograma de metas 2026-2029. Estos actos normativos coexisten con las disposiciones anteriores, modificándolas parcialmente (por ejemplo, reconociendo expresamente a las madres como trabajadoras oficiales, pero manteniendo la figura contractual con la planta estatal) y, a la vez, satisfacen los precedentes constitucionales al otorgar estabilidad, salario mínimo, seguridad social plena, sanciones por incumplimiento, etc.



5. De la Corte transformadora al Gobierno transformador

El recorrido normativo y jurisprudencial expuesto permite advertir que la vinculación jurídica de las madres comunitarias ha estado atravesada por una tensión prolongada entre reconocimiento social, negación laboral y ajuste institucional progresivo y a futuro. Desde las normas fundacionales — Ley 89 de 1988 y decretos reglamentarios— el modelo se construyó sobre una premisa contradictoria:

reconocer la importancia pública del cuidado comunitario, pero negar que dicha labor constituyera una relación laboral con el Estado o con las asociaciones administradoras. Esa lectura fue posteriormente respaldada por la jurisprudencia constitucional, que durante años mantuvo la tesis del vínculo civil, incluso cuando admitía la relevancia social de la labor desarrollada por las madres comunitarias.



Así, el marco normativo demuestra una evolución lenta: primero, la negación del vínculo laboral; luego, el reconocimiento parcial de derechos de seguridad social; más adelante, la formalización laboral mediada por operadores; y finalmente, solo en los últimos años, la apertura hacia una vinculación directa con el Estado. Esta secuencia permite concluir que la Corte Constitucional cumplió un papel relevante, pero limitado y sin un activismo judicial fuerte, pues su intervención protegió ciertos mínimos de derechos, especialmente en materia pensional y de seguridad social, pero no produjo la ruptura estructural tan anhelada por el movimiento social de madres y padres comunitarios. Por el contrario, en decisiones de unificación como la SU-079 de 2018 y la SU-273 de 2019, la Corte reafirmó que no existía contrato realidad entre las madres comunitarias y el ICBF, manteniendo la arquitectura jurídica que separaba el trabajo de cuidado comunitario de su reconocimiento de vínculo laboral estatal.

Por lo anterior, el cambio introducido con la normativa gubernamental reciente resulta trascendental. La transformación no provino de una sentencia estructural, de un reconocimiento de un estado de cosas inconstitucional, ni de una orden judicial de cumplimiento progresivo, sino de una decisión política y normativa impulsada desde el Gobierno Nacional,

posteriormente concretada mediante reformas legales, decretos y actos administrativos. Al promover la vinculación gradual de las madres comunitarias a la planta oficial del ICBF, el Poder Ejecutivo no solo modificó una forma de contratación, sino que además redefinió el lugar jurídico de estas mujeres y padres dentro del Estado. Lo que antes era presentado como solidaridad comunitaria, vinculación civil o colaboración no laboral, pasó a ser reconocido como trabajo con valor público, estabilidad, remuneración y protección social.

Este tránsito permite matizar la tesis clásica según la cual el Tribunal Constitucional (Corte Constitucional) es el actor privilegiado del cambio y la transformación social en Colombia. En casos como el desplazamiento forzado, la Corte actuó como agente garante de derechos y avance institucional. En el caso de las madres comunitarias, en cambio, la garantía decisiva de derechos se desplazó del Tribunal Constitucional al Gobierno Nacional, encabezado por el presidente de la república. Esto significa que un constitucionalismo que se catalogue como transformador social, no se agota en la jurisdicción constitucional, pues también puede realizarse mediante decisiones gubernamentales que corrigen omisiones históricas, reconocen derechos negados y convierten una demanda social prolongada en una nueva realidad jurídica.



6. Conclusiones

El vínculo jurídico de las madres con el Estado ha pasado por (i) la negación total del vínculo y reconocimiento de uno de tipo contractual civil; (ii) el avance en reconocer solo derechos en seguridad social; (iii) un punto intermedio de reconocimiento al vincularlas laboralmente a los operadores; y (iv) el inicio del reconocimiento de las madres y padres comunitarios como trabajadores oficiales del Estado, lo cual fue efectuado por el actual Gobierno Nacional.

El modelo jurídico de vinculación de las madres comunitarias implicó por décadas una invisibilización jurídica del trabajo de cuidado, particularmente de mujeres en contextos de vulnerabilidad. El reciente inicio de la formalización corrige parcialmente esta omisión, aunque plantea retos en términos de sostenibilidad fiscal y alcance de la vinculación, problemas que se han enfrentado a través del principio de progresividad.

A diferencia de otros procesos de transformación constitucional en Colombia, en materia de reconocimiento de derechos, como es el caso del desplazamiento forzado, donde la Corte Constitucional actuó como eje de desbloqueo institucional, el caso de las madres y padres comunitarios muestra un

desplazamiento del centro de reconocimientos: la garantía de derechos no provino principalmente del juez constitucional, sino del Gobierno Nacional. Esta experiencia permite ampliar la comprensión del cambio social en el constitucionalismo colombiano, pues evidencia que la Constitución también puede realizarse mediante decisiones de reformas laborales y rediseños administrativos impulsados desde el Ejecutivo.

En suma, se cierra el ciclo jurídico iniciado en los años ochenta: (I) las madres comunitarias, antes consideradas «trabajo voluntario» y un tipo de vinculación civil contractual, pasan a ser reconocidas plenamente como trabajadoras oficiales del Estado con derechos y garantías propios, además de (II) pasar del tradicional activismo judicial que reconoce derechos a un activismo gubernamental que concibe al Gobierno como eje principal del avance en reconocimientos y garantías de derechos.

Por esto último, el reconocimiento laboral de las madres comunitarias constituye un cambio paradigmático en el derecho colombiano, no solo por sus efectos jurídicos, sino por el desplazamiento del rol tradicional del juez constitucional en el reconocimiento y garantía de derechos.

Referencias

1. Fals Borda, O. (1984). Historia doble de la Costa (Tomo 3: Resistencia en el San Jorge). Carlos Valencia Editores. (<https://repositorio.unal.edu.co/bitstreams/8f017138-80f3-4f40-8c86-17efa29e9d7b/download>)
2. Galindo Huertas, M. S., & Galvis López, M. A. (2023). Revisión histórica del origen de las madres comunitarias: Rasgos de adversidad en el cuidado de la vida. En M. A. Galvis López (Comp.), Cuidado CON-VER-GENTE: “Artesanías en investigación” (pp. 209–244). Editorial UPTC. <https://doi.org/10.19053/9789586603775> (<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9837249>)[3](<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=990481>)
3. Gutiérrez de Pineda, V. (1975). Familia y cultura en Colombia: Tipologías, funciones y dinámica de la familia: Manifestaciones múltiples a través del mosaico cultural y sus estructuras sociales. Instituto Colombiano de Cultura. (https://openlibrary.org/books/OL4958169M/Familia_y_cultura_en_Colombia)
4. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (s. f.). Madres comunitarias. Recuperado el 6 de mayo de 2026, de <https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/acerca-de/madres-comunitarias> (<https://www.icbf.gov.co/programas-y-estrategias/primera-infancia/acerca-de/madrescomunitarias>)
5. Rodríguez Garavito, C. A., & Rodríguez Franco, D. (2010). Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Dejusticia. (<https://www.dejusticia.org/publication/cortes-y-cambio-social-como-la-corte-constitucional-transformo-el-desplazamiento-forzado-en-colombia/>)

Las madres comunitarias: de la racionalidad económica a una lógica social

Juan Felipe Parra Rosas

Abogado Magister y Candidato A Doctor en Derecho de la Universidad de los Andes. Profesor de Catedra.



Hablar de las madres comunitarias y de su lucha por los derechos implica referirse a una historia en la que el derecho ha sido moldeado bajo una racionalidad económica. Recuerdo muy bien los debates en la Corte Constitucional, en los que se enfrentaron distintas tesis e incluso se produjeron diferentes sentencias de unificación en torno a la pregunta de si las madres comunitarias eran o no titulares de los derechos laborales propios de una relación subordinada de empleo¹. En ese escenario, las discusiones sobre el contrato realidad pasaron a un segundo plano, dando lugar a un extenso desarrollo argumentativo orientado a justificar por qué no podían ser consideradas trabajadoras subordinadas en el pasado y a resaltar las implicaciones fiscales que ello tendría para el país². De este modo, el argumento de la «practicidad económica» terminó imponiéndose sobre el razonamiento construido en torno al principio de primacía de la realidad sobre las formas³.

Y es que, en ese momento, tanto abogados como economistas fuimos materialmente conscientes del valor del cuidado. Con una jurisprudencia de la Corte Constitucional ya alineada con el argumento

económico, se sostuvo que las madres comunitarias, en el pasado, no eran trabajadoras subordinadas del Estado. De manera paralela, el poder ejecutivo y el legislativo actuaron de forma conjunta para promover una política de formalización, materializada en la Ley 1607 de 2012 y el Decreto 289 de 2014. En estos instrumentos normativos el planteamiento fue claro pues a partir de 2014 las madres comunitarias contratadas contarían con una vinculación laboral.

Sin embargo, existía un grupo de madres que no quedó cobijado por este mecanismo de formalización basado en la creación de un nuevo vínculo. Frente a ello, la Ley 2466 de 2025 estableció que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) deberá contratar de manera progresiva a las madres comunitarias vinculadas a las modalidades de primera infancia y a las trabajadoras de hogares infantiles, en calidad de trabajadoras oficiales⁴.

En este sentido, se busca formalizar a la totalidad del personal que integra el programa de «madres comunitarias», con el objetivo de eliminar la precariedad

¹Corte Constitucional, Sentencia SU-079 de 2018; Corte Constitucional, Sentencia SU-273 de 2019.

²Manuel Ricardo Pinzón, «Madres comunitarias: un caso paradigmático de la forma en que el derecho produce identidades», CS, n.º 15 (enero de 2015): 112-39, <https://doi.org/10.18046/recs.i15.1910>.

³Fabio Hernando Ortegón Melo y María Catalina Ramos Valencia, «Ruta hacia la dignificación laboral de las madres comunitarias y sustitutas en Villavicencio, Colombia», *Estudios de Derecho*, Estudios de derecho 72, n.º 160 (2015): 167-87.

⁴Al respecto se puede revisar el artículo 68 de la Ley 2466 de 2025.



asociada a las labores de cuidado. Este proceso de formalización puede leerse como el resultado de una lucha histórica y casi mítica de las madres comunitarias en los ámbitos social, político y jurídico. Se trata del poder simbólico del derecho, que otorga garantías y reconoce derechos que antes no existían; y aunque las protagonistas iniciales de estas luchas no hayan visto materializadas dichas garantías, sí lo harán sus compañeras. Es, en cierta medida, una forma de lucha intergeneracional por los derechos. De hecho, la entonces ministra de Trabajo, Gloria Inés Ramírez, reconoció que la inclusión de este artículo en la reforma fue resultado directo de la movilización de este grupo de trabajadoras en defensa de sus derechos laborales:

«Vemos que es muy importante incorporar dentro de nuestro proyecto de reforma laboral un artículo que permita que las madres comunitarias entren también a los procesos de formalización, este es un reconocimiento a una lucha de estas organizaciones que llevan más de 50 años trabajando para que les sean reconocidas sus relaciones laborales⁵».

Este artículo de la reforma laboral, que laboraliza a las madres comunitarias, constituye, siguiendo la tesis de Stuart A. Scheingold, una expresión clara de los

derechos como mito. Para comenzar, resulta necesario comprender la dualidad de lo jurídico, entendiendo que el derecho es real, pero también es una construcción de nuestra imaginación⁶. Como toda institución social, el derecho proyecta una sombra de creencias populares que se entremezcla con las normas y las sentencias⁷. Así, la situación de las madres comunitarias reflejaba, en buena medida, los valores de una sociedad altamente informal, que históricamente no ha valorado el trabajo de cuidado. En este contexto, la lógica discursiva del derecho incorporada en la reforma laboral adquiere especial relevancia por sus efectos simbólicos.

Tal como lo muestra la literatura sobre movilización social a través del litigio, las disputas ante los tribunales pueden provocar la adjudicación o declaración de derechos, así como contribuir a su realización efectiva⁸. El mito de los derechos se basa, precisamente, en esa esperanza de una vinculación directa entre litigio, garantías y cambio social⁹. En el caso de las madres comunitarias, aunque la batalla por consolidar un precedente de laboralización en la jurisdicción constitucional fue, en última instancia, perdida, lo cierto es que produjo efectos materiales relevantes, al impulsar medidas jurídicas orientadas a su formalización. Primero, mediante la Ley 1607 de

⁵Ámbito Jurídico, “Reforma laboral tendrá régimen especial para madres comunitarias,” 4 de marzo de 2024, <https://www.ambitojuridico.com/noticias/laboral/laboral-y-seguridad-social/reforma-laboral-tendra-regimen-especial-para-madres>.

⁶S. A. Scheingold, The politics of rights: Lawyers, public policy, and political change, en The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change (2010).

⁷S. A. Scheingold, The politics of rights: Lawyers, public policy, and political change, en The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change (2010).

⁸Michael W. McCann, Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization, Chicago Series in Law and Society (University of Chicago Press, 1994), <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/R/bo3630053.html>.

⁹S. A. Scheingold, The politics of rights: Lawyers, public policy, and political change, en The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change (2010).

2012 y el Decreto 289 de 2014, y ahora a través de la Reforma Laboral. La esperanza en los derechos, entonces, no se agota en los tribunales, pues sus efectos trascienden ese escenario y se consolidan como una lucha con impactos distributivos reales.

Ahora bien, este proceso será necesariamente gradual y, como ocurre con frecuencia en la administración pública, dependerá de trámites burocráticos y de la disponibilidad de recursos. En este marco, la Resolución 7994 del 24 de diciembre de 2025 introdujo un elemento particularmente relevante, consistente en la progresividad de las medidas y a los criterios de priorización. Puede afirmarse que el artículo cuarto de dicho cuerpo normativo reconoce la necesidad de iniciar la contratación con los grupos especialmente vulnerables, concentrando los esfuerzos y recursos iniciales en la formalización de las madres que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad. La resolución establece criterios orientadores dirigidos a priorizar contextos de vulnerabilidad socioeconómica, a garantizar la continuidad y estabilidad del servicio en el territorio y a atender, de manera diferenciada, las particularidades de las zonas rurales, dispersas o de difícil acceso en el proceso de formalización.

Asimismo, reconoce la relevancia de factores como la concentración y densidad de la población beneficiaria, la experiencia y trayectoria de quienes prestan el servicio de atención a la primera infancia y la equidad territorial desde un enfoque diferencial. Finalmente, incorpora la operación directa como un criterio relevante, lo que evidencia una orientación normativa hacia la consolidación del servicio mediante esquemas de vinculación que fortalezcan su estabilidad, calidad y cobertura.

Todo ello abre la puerta a que, de manera gradual, pueda cumplirse efectivamente este proceso de formalización, que busca priorizar, dentro de un grupo vulnerable, a quienes se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, siempre que exista disponibilidad presupuestal. En un escenario hipotético de incumplimiento, ello incluso haría viable la interposición de una acción de cumplimiento. De esta forma, se garantizaría que, como lo señaló la entonces ministra de Trabajo y como lo han reconocido múltiples decisiones judiciales, se haga justicia, finalmente, con las madres comunitarias, aquellas mujeres que se movilizaron y fueron las precursoras de los procesos de formalización hoy en curso.

Referencias

Ámbito Jurídico. “Reforma laboral tendrá régimen especial para madres comunitarias.” *Ámbito Jurídico*, 4 de marzo de 2024. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/laboral/laboral-y-seguridad-social/reforma-laboral-tendra-regimen-especial-para-madres>.

Corte Constitucional, Sentencia SU-079 de 2018

Corte Constitucional, Sentencia SU-273 de 2019.

McCann, Michael W. *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago Series in Law and Society. University of Chicago Press, 1994. <https://press.uchicago.edu/ucp/books/book/chicago/R/bo3630053.html>.

Ortegón Melo, Fabio Hernando, y María Catalina Ramos Valencia. «Ruta hacia la dignificación laboral de las madres comunitarias y sustitutas en Villavicencio, Colombia». *Estudios de Derecho*. Estudios de derecho 72, n.º 160 (2015): 167-87.

Pinzón, Manuel Ricardo. «Madres comunitarias: un caso paradigmático de la forma en que el derecho produce identidades». *CS*, n.º 15 (enero de 2015): 112-39. <https://doi.org/10.18046/recs.i15.1910>.

Scheingold, S. A. *The politics of rights: Lawyers, public policy, and political change*. En *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*. 2010.

Análisis

Pedagogía amorosa y reconocimiento laboral: lo que el derecho no alcanza a nombrar

Mónica Alejandra Caicedo Guerrero

Abogada con estudios complementarios en filosofía de la Universidad de los Andes

«(...) **no podemos ser seres humanos completos; de hecho, puede resultarnos difícil ser humanos sin el sustento de este primer vínculo afectivo».**

Judith Viorst



El 20 de abril conocí a Consuelo Cifuentes en el hogar comunitario Nubecinos, ubicado en la localidad Usme en Bogotá. Llegué a las 5 de la tarde después de la jornada laboral; estaba preparada con varias preguntas que parecían limpias: fechas, modalidades, actos administrativos, cronogramas. Preguntas con bordes, preguntas que se podían subrayar. Salí, en cambio, con la sensación de haber tocado una historia que no cabía en papeles y se escapaba, viva, por las costuras de cualquier formalidad.

Consuelo me recibió con una atención que no se apaga. El lugar tenía ese aire de casa que, al mismo tiempo, es institución: una casa que aprende a funcionar para muchos. Había dibujos pegados en la pared a

distintas alturas, como si la pared supiera que no todos miramos desde el mismo lugar, carpetas apiladas con un orden cuidadoso, letras infantiles insistiendo en nombres, y juguetes gastados por el uso, no por abandono. Juguetes con marcas de dedos, con esquinas mordidas, con cintas que sostienen lo que ya debió romperse. Allí, incluso lo roto parecía tener una segunda vida. No era el desorden de la falta; era el desorden del cuidado: ese modo en que la realidad se mueve demasiado rápido para mantenerse quieta.

Cuando intenté ubicar su historia en una línea recta: primero esto, luego aquello, Consuelo me la devolvió convertida en escena. A la pregunta por una fecha respondió con un recuerdo; a la pregunta por un

documento respondió con un niño; a la pregunta por una norma respondió con un gesto. Su tiempo no era el del contrato ni el del calendario institucional, sino el tiempo de los niños que han pasado por su casa: los que llegaron con los hombros levantados del miedo, los que tardaron semanas en confiar, los que aprendieron a compartir un juguete sin llorar, los que un día dejaron de preguntar por su mamá cada cinco minutos. El hogar comunitario, entendí, no se mide por periodos, sino por transformaciones: por pequeñas victorias que nadie parece observar, pero que cambian la vida.

Durante la entrevista, ella regresó una y otra vez a lo esencial, como quien vuelve al centro para no perderse: «Si uno no cuida con cariño, esto no funciona. Los niños y niñas perciben todo». No lo dijo como consigna sentimental, sino como diagnóstico de campo: el cuidado, en su experiencia, no es solo lo que se hace, sino cómo se hace; no es solo la tarea, sino la textura del trato. «Sentir todo» nombraba la percepción infantil, sí, pero también nombraba una forma de conocimiento: esa inteligencia práctica que se aprende con el cuerpo,

que reconoce la angustia antes de que se vuelva grito, que distingue un cansancio común de un silencio raro.

Ese «sentir todo» es el punto de partida de este texto. La experiencia de Consuelo permite interrogar los límites del reconocimiento jurídico cuando se enfrenta a prácticas de cuidado atravesadas por afectos, vínculos y memorias compartidas. La formalización laboral es un avance histórico y necesario; pero su alcance es limitado si no logra dar cuenta de aquello que, en la práctica cotidiana, sostiene el cuidado comunitario.

En palabras de la propia Consuelo, el cuidado que brinda a las niñas y niños se fundamenta en una «pedagogía amorosa», una expresión que remite a una forma de relación que excede los marcos técnicos, funcionales o contractuales desde los cuales el derecho suele nombrar y regular el trabajo. Por ende, la «Pedagogía amorosa» no es una decoración sentimental del trabajo: en su relato aparece como el método mismo, como la infraestructura afectiva que permite que la crianza comunitaria sea posible.

1. La formalización: lo que el derecho nombra y lo que deja afuera

«*Uno se siente más tranquila, porque ya hay reconocimiento.*»

Consuelo cumplirá este año veinte años ejerciendo como madre comunitaria. Apenas desde febrero de este año ha sido nombrada trabajadora oficial. Cuando lo dijo, no hizo una celebración. No levantó la voz, no lo contó como quien gana un premio. Cuando lo nombró usó la palabra «logro», sino «tranquilidad»: «Uno se siente más tranquila, porque ya hay reconocimiento», me dijo. Y en esa frase, tan breve, cabían dos cosas que suelen presentarse separadas: la necesidad material del derecho y la necesidad igualmente material del afecto.

La formalización laboral suele presentarse como un acto de justicia que repara una falta histórica. En el caso del ICBF, además, existe un marco normativo que ordena una vinculación gradual y progresiva, guiada por principios como progresividad, sostenibilidad fiscal, dignificación del trabajo e interés superior de niñas y

niños¹. Ese marco es relevante porque muestra la forma en la que el Estado organiza el reconocimiento: por fases, con criterios, con porcentajes, con cronogramas.

Pero hay otra parte que no se deja formalizar tan fácilmente: la textura del vínculo. Ahí es donde la experiencia de Consuelo resulta especialmente iluminadora. El derecho puede describir el trabajo en términos de funciones, responsabilidades, tiempos, dependencias y necesidades del servicio. Puede regular cómo se vincula, bajo qué modalidad, y con qué soporte presupuestal. Sin embargo, el derecho tiende a quedarse corto cuando intenta nombrar lo que ocurre en el encuentro cotidiano entre una madre comunitaria y los niños que llegan cada mañana: el miedo que se calma, la confianza que se teje, la paciencia que se aprende, el consuelo que se da y se recibe.

¹Véase: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). (2025, 24 de diciembre). Resolución No. 7994 del 24 de diciembre de 2025: "Por medio de la cual se establece la progresividad para la vinculación de las madres comunitarias y trabajadores(as) de hogares infantiles conforme a las disposiciones normativas del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025" [Resolución]. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Esa dificultad, la de articular la dimensión emocional del cuidado en un lenguaje jurídico, no es un accidente de redacción ni una simple limitación terminológica. Señala una tensión estructural: el derecho privilegia categorías abstractas, generalizables y ostensiblemente racionales, mientras que el cuidado se despliega en registros situados, hechos de cuerpos, rutinas, memorias y afectos. En el tránsito entre una experiencia viva y una categoría normativa, algo siempre se pierde.

La pregunta, entonces, no es si el derecho debería volverse «romántico» ni si el cuidado debería mantenerse en la esfera de los afectos sin nombrar. El problema es otro: ¿qué formas de valor quedan invisibles cuando el trabajo del cuidado se encierra en el formato de lo medible y lo administrable? ¿Qué parte de la dignidad del cuidado, esa dignidad que el propio marco normativo invoca, queda sin lenguaje para aparecer?



2. El derecho como campo afectivo: la neutralidad como estilo

«*El cuidado de los niños y niñas siempre tiene que ser amoroso.*»

Al preguntarle sobre el proceso de formalización y su labor, respondió: «la labor no ha cambiado, los niños siguen siendo los mismos»; agregó: «El cuidado de los niños y niñas siempre tiene que ser amoroso», esto resalta una idea importante: si bien existió la formalización, el ejercicio de la labor se mueve en un campo que no es nombrado del todo en el derecho.

Para aproximarnos a ello, conviene mover el punto de partida: no asumir que el derecho es un territorio desprovisto de emociones, sino reconocer, como propone Ravit Reichman, que el derecho opera en un campo de afectos que, con frecuencia, intenta mantener bajo control a través del tono, el estilo y la retórica de la neutralidad. Reichman parte de la idea de que:

«*No es exagerado afirmar que el derecho se construye en torno a un núcleo afectivo potencialmente conflictivo y difícil de manejar, a través de él y en respuesta a él; sin embargo, la naturaleza de esta conexión ha permanecido a menudo tácita.*»

Este desplazamiento es clave: si el derecho no está vacío de afecto, el problema no es la ausencia sino el modo de administración. Reichman muestra cómo la práctica jurídica recurre a una voz que pretende ser objetiva, la voz de la «razonabilidad», para limpiar lo que está cargado de miedo, dolor, culpa, alivio, devastación. En su lectura, la razonabilidad funciona no solo como estándar doctrinal, sino como tono: una forma de hablar que calma la escena reduce el volumen del conflicto, convierte lo urgente en expediente².

Trasladado al cuidado comunitario, esto permite ver con mayor nitidez qué ocurre cuando se «formaliza» una trayectoria como la de Consuelo: se reconoce un vínculo laboral, pero se empuja hacia el margen la materia afectiva que sostiene el cuidado. Se legitima la función y se neutraliza aquello que Consuelo nombra como «pedagogía amorosa». El resultado es una paradoja: se dignifica el trabajo por vía contractual, pero se deja en sombra el componente que le da sentido cotidiano.

3. Emoción y cognición: no «interferencia», sino condición de posibilidad



Uno no siempre tendrá respuesta para los niños, pero siempre puede escuchar.



El campo interdisciplinario de «derecho y emociones» ayuda a profundizar esta lectura. Susan Bandes y Jeremy Blumenthal sostienen que las emociones no son irrupciones irracionales que «contaminan» la deliberación jurídica, sino procesos dinámicos e integrales de la toma de decisiones: influyen en cómo se filtra información, se evalúa credibilidad, se asigna responsabilidad y se construyen normas³. El relato de Consuelo aparece como método cotidiano: escuchar antes de explicar, leer antes de corregir. La frase con la que abre este apartado no es solo un gesto de cuidado; es una teoría práctica sobre cómo se conoce y se decide en contextos de vulnerabilidad. En el hogar comunitario, escuchar no es un acto pasivo: es una forma de producir información, de interpretar señales y de sostener la relación cuando la norma o la instrucción no alcanzan.

Desde esa perspectiva, la dificultad del derecho para nombrar los afectos del cuidado no responde a su irrelevancia. Responde a una jerarquización afectiva: algunas emociones se consideran legítimas y visibles, por ejemplo, las que el derecho asume como «pertinentes» en ciertos escenarios, mientras otras se relegan como «privadas», «vocacionales» o «subjetivas». Bandes y Blumenthal muestran cómo el derecho descansa sobre supuestos emocionales, explícitos e implícitos, que rara vez se examinan críticamente. Y eso ayuda a entender por qué el cuidado, aun siendo central para la vida social, suele aparecer jurídicamente como un conjunto de tareas y no como una práctica relacional sustentada en afectos.

Si las emociones son parte constitutiva de cómo decidimos y valoramos, entonces el cuidado



²Ravi Reichman. Law's affective thickets en *New Directions in Law and Literature* (Oxford University Press, 2017), 109-122.

³Susan A. Bandes and Jeremy A. Blumenthal, "Emotion and the Law," *Annual Review of Law and Social Science* 8 (2012): 161-181, <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102811-173825>

comunitario no puede leerse como trabajo + algo emocional extra. Más bien, en el cuidado, el afecto es forma de conocimiento: una inteligencia práctica que permite anticipar el llanto, reconocer el silencio raro, entender una rabieta como lenguaje, percibir cuándo un niño necesita más que instrucciones. En el cuidado, el afecto no adorna: orienta.

La cuestión no es si la emoción «entra» al derecho como contaminación, sino cómo el derecho selecciona qué afectos reconoce como relevantes y cuáles relega a la esfera de lo privado o lo vocacional. En el cuidado comunitario, esa selección tiene efectos materiales: dignifica por contrato, pero deja sin lenguaje el vínculo que sostiene la práctica.



4. El archivo afectivo: juguetes, retornos, continuidades

«Una niña le dijo a su mamá que ya tenía siete años y que la dejara ir donde la profe a dejar sus juguetes.»

En el caso de Consuelo, los afectos no son teoría; se revelan en las cosas. Están, por ejemplo, en los juguetes que las niñas y los niños del hogar comunitario Nubecinos donaron al crecer. Un juguete donado no es solo un objeto: es una señal de pertenencia, una manera de decir «esto fue mío aquí, y ahora será de los que vienen». En esa circulación hay una pedagogía silenciosa: la comunidad se reproduce por transferencia, por continuidad, por legado.

Están también en la emoción que Consuelo experimenta cuando recibe a los hermanos menores de quienes

ya hicieron parte del hogar. Ahí el cuidado se vuelve intergeneracional: no se trata de niños y niñas aislados en un año académico, sino de historias familiares que regresan con otros rostros, como si el vínculo tuviera memoria. Esa repetición tiene un efecto particular: convierte el hogar comunitario en una especie de umbral donde las familias no solo dejan a los niños y niñas, sino donde se reconocen, se confirman, se reencuentran con una figura confiable.

Y están, de manera muy potente, en el archivo que Consuelo ha construido con las actividades realizadas

por los niños y sus familias. Ese archivo opera como memoria pedagógica y, simultáneamente, como registro afectivo. No es un expediente frío: es un mapa de relaciones. Cada hoja guardada contiene una escena, un logro, una dificultad, una mano guiada, una sonrisa, y también contiene el rastro de un «nosotros» que se formó alrededor del cuidado.

Estos elementos, lejos de ser anecdóticos, señalan lo que Bandes y Blumenthal describen como

dinámicas emocionales institucionales: procesos afectivos que se producen y reproducen dentro de contextos jurídicamente regulados, aunque permanezcan invisibles para el discurso normativo. El hogar comunitario, aun cuando esté guiado por lineamientos, estándares y definiciones institucionales, se sostiene sobre una cultura emocional específica: una expectativa de trato, una ética de la paciencia, una economía de la atención, una práctica del consuelo.

5. El «nudo afectivo»: límite del lenguaje jurídico, potencia del cuidado

Llegamos así al punto donde la experiencia de Consuelo sirve como lente para un problema mayor. La formalización contractual, necesaria e importante, no resuelve por sí sola la tensión entre derecho y afecto. El orden jurídico se apoya en definiciones abstractas del vínculo laboral (funciones, tiempos, responsabilidades, necesidad del servicio. La práctica del cuidado, en cambio, desborda esos marcos a través de memorias compartidas, lazos de confianza y continuidades que no caben en una descripción funcional.

Siguiendo a Reichman, podría decirse que aquí aparece un «nudo afectivo»: un punto donde el derecho prefiere no entrar del todo, o entra solo para «ordenar», «regular» y «hacer administrable» aquello que, por su propia naturaleza, se resiste a ser reducido. Reichman explica que la ley tiende a manejar esos nudos mediante el estilo de la razonabilidad, un tono que disimula la intensidad afectiva que, de hecho, sostiene el campo jurídico. En el cuidado, la operación es similar: el reconocimiento institucional afirma el trabajo, pero no alcanza a conceptualizar el mundo afectivo que lo vuelve posible.

Lo decisivo, entonces, no es contraponer cuidado y derecho como si fueran esferas incompatibles. Tampoco es romantizar el cuidado, porque el cuidado también puede ser desgaste, precariedad, frustración, cansancio. Lo decisivo es abrir una pregunta jurídica incómoda pero necesaria: ¿qué pierde el derecho



cuando insiste en hablar del cuidado solo como función y no como relación? ¿Qué formas de justicia quedan pendientes cuando la dimensión afectiva se clasifica como «vocación» y, por ello, se espera que sea gratuita, infinita o naturalmente disponible?

6. Cierre: hacia un reconocimiento más justo de lo que hace posible la vida

Escribo este texto reconociendo que la entrevista con Consuelo no fue neutral para mí. Salí con una sensación difícil de traducir al lenguaje académico: una mezcla de admiración, incomodidad y responsabilidad. Escucharla hizo evidente que el cuidado no solo sostiene a quienes lo reciben, sino que interpela a quien lo observa y lo analiza.

La trayectoria de Consuelo Cifuentes permite visibilizar los límites del reconocimiento jurídico cuando se enfrenta a prácticas de cuidado profundamente atravesadas por afectos, vínculos y memorias compartidas. La formalización como trabajadora oficial del ICBF representa un avance significativo en términos de derechos laborales; sin embargo, ese reconocimiento continúa operando sobre categorías abstractas que no capturan la densidad relacional que sostiene cotidianamente el cuidado comunitario.

La «pedagogía amorosa» aparece, en este contexto, no como un añadido subjetivo o accesorio, sino como el núcleo de una práctica que articula protección, socialización y desarrollo infantil. Si el derecho, como señalan Bandes y Blumenthal, se apoya en supuestos emocionales y participa en la producción de normas a través de dinámicas afectivas, entonces el desafío no es expulsar el afecto del análisis jurídico, sino hacerlo visible y pensable. Si, como propone Reichman, la neutralidad es un estilo que oculta la densidad emocional del derecho, entonces la tarea es también crítica: desarmar la ficción de que el cuidado puede ser reconocido sin reconocer sus afectos.

Reconocer el carácter afectivo del cuidado no implica su romantización ni la negación del derecho. Implica abrir un campo de problematización donde los marcos jurídicos puedan hacerse cargo de aquello que hoy permanece como un nudo afectivo difícil de nombrar: los gestos y las memorias que hacen posible la confianza, el consuelo que no figura en el organigrama, la continuidad de una comunidad que se construye niño a niño, familia a familia.



Por eso, cuando vuelvo mentalmente a Nubecinos, lo primero que regresa no es un artículo ni un acto administrativo, sino el tono de Consuelo cuando dice «tranquilidad» y, en la misma frase, sostiene «cariño». Ahí entendí que la formalización laboral importa porque repara, respalda y dignifica; pero también que el reconocimiento jurídico, por sí solo, no agota lo que el cuidado necesita para ser reconocido con justicia. El derecho puede nombrar funciones, tiempos y responsabilidades, pero la vida cotidiana del cuidado se sostiene en una infraestructura afectiva, esa pedagogía amorosa, que no aparece como suplemento sentimental, sino como condición de posibilidad. En esa tensión se juega una exigencia institucional contemporánea: que el reconocimiento no se cierre en lo administrable. Que el derecho llegue, como debe llegar, pero que llegue también con un lenguaje y una escucha capaces de no invisibilizar aquello que, en la práctica, sostiene la vida.

Referencias

1. Bandes, Susan A., and Jeremy A. Blumenthal. "Emotion and the Law." *Annual Review of Law and Social Science* 8 (2012): 161–181. <https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-102811-173825>.
2. Colombia, Congreso de Colombia, Ley 2466 de 2025 (25 de junio), art. 68, "Por medio de la cual se modifica parcialmente normas laborales y se adopta una Reforma Laboral para el trabajo decente y digno en Colombia," *Diario Oficial* no. 53.160 (25 de junio de 2025), <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=260676>
3. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), Resolución No. 7994 del 24 de diciembre de 2025: "Por medio de la cual se establece la progresividad para la vinculación de las madres comunitarias y trabajadores(as) de hogares infantiles conforme a las disposiciones normativas del artículo 68 de la Ley 2466 de 2025" (Bogotá: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 24 de diciembre de 2025)
4. Ravi Reichman. *Law's affective thickets* en *New Directions in Law and Literature* (Oxford University Press, 2017), 109-122.

Experiencias Territoriales

Análisis

Formalización que transforma: el impacto invisible en la primera infancia y sus implicaciones jurídicas

Por: Ana Joaquina Del Pilar Prada Cabeza

Psicóloga del Grupo de Prevención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Regional Tolima. Ibagué, Colombia.

En los territorios donde la primera infancia cobra vida todos los días, hay transformaciones que no hacen ruido, pero que marcan profundamente el presente y el futuro de las niñas y los niños. La formalización de las madres comunitarias no solo representa un avance laboral: es una decisión estructural que está elevando la calidad del cuidado, fortaleciendo la garantía de derechos y consolidando nuevas responsabilidades jurídicas para el Estado y sus equipos.

Este proceso, que ha sido leído principalmente desde lo contractual, revela hoy su dimensión más significativa: el impacto invisible en el desarrollo integral de la niñez.



Un cambio que se siente en la vida cotidiana

En cada unidad de servicio, la formalización ha empezado a traducirse en algo esencial: estabilidad.

La permanencia del talento humano permite que las niñas y los niños construyan vínculos afectivos sólidos, basados en la confianza, la cercanía y la continuidad. Esto no solo mejora el ambiente, sino que incide directamente en su desarrollo emocional y social.

Así mismo, al contar con mejores condiciones laborales, quienes acompañan la educación inicial pueden concentrarse en lo verdaderamente importante: generar experiencias pedagógicas significativas, intencionadas y coherentes con las necesidades de cada niño y niña.

La formalización de las madres comunitarias también marca un punto de inflexión en materia jurídica. A continuación, se presentan algunos de los principales efectos:



1. Fortalecimiento del deber estatal como garante de derechos

La atención a la primera infancia se consolida como una obligación directa del Estado, lo que implica que cualquier falla en la prestación del servicio puede generar:

- Responsabilidad administrativa
- Responsabilidad disciplinaria
- Eventuales acciones judiciales

2. La trazabilidad como soporte jurídico

Los registros en sistemas, reportes y actas dejan de ser únicamente herramientas operativas y se convierten en elementos probatorios.

Su adecuada gestión permite:

- Evidenciar la prestación efectiva del servicio
- Soportar actuaciones frente a incidentes
- Proteger tanto a los usuarios como al talento humano

La ausencia de registros puede configurar riesgos de responsabilidad por omisión.

3. Claridad en roles y obligaciones

Con la formalización, las funciones del talento humano quedan definidas en marcos normativos e institucionales, lo que implica:

- Deberes específicos frente al cuidado, la protección y la atención integral
- Mayor exigibilidad en el cumplimiento de estándares de calidad

Esto transforma la vocación en un deber jurídico con alcance institucional.

4. Activación obligatoria de rutas de atención

Ante posibles vulneraciones de derechos, se consolida la obligación de activar rutas institucionales.

La omisión en estos casos puede derivar en responsabilidades legales, reforzando el principio de corresponsabilidad entre actores del sistema.

5. Exigencia en condiciones de operación

La formalización incrementa la necesidad de garantizar condiciones adecuadas en:

- Infraestructura
- Dotación
- Protocolos de seguridad

El incumplimiento de estos aspectos puede generar sanciones y afectar la continuidad del servicio.

Más allá de la norma: el valor de lo que no se ve

Aunque los avances pueden analizarse desde lo técnico y lo jurídico, hay una dimensión que sigue siendo la más poderosa:

- La tranquilidad de una familia
- La confianza de un niño
- La certeza de estar en un entorno que cuida protege y acompaña

Ese es el impacto invisible.

Formalización de madres comunitarias: una dignificación a quienes cuidan, protegen y educan a la niñez colombiana

Por: **Sindy Faisury Rojas Lozano**

Abogada especialista en Derecho Administrativo del Grupo de Prevención del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - Regional Tolima. Ibagué, Colombia.



Durante décadas, las madres comunitarias han sido el corazón de la protección y el cuidado a la primera infancia en Colombia. Las madres comunitarias han convertido sus hogares en espacios de afecto y aprendizaje, miles de mujeres de nuestra comunidad han asumido una responsabilidad que va más allá del cuidado: han sido educadoras, orientadoras, se han capacitado en nutrición, pero sobre todo han brindado amor y afecto a los niños y niñas en sus primeros años de vida.

Como reconocimiento a esta hermosa labor el 28 de mayo de 2025 fue expedido el decreto 0586 de 2025 que dignificó la labor de las madres comunitarias, pues de acuerdo al rol que cumplen las mismas en la atención de las niñas y niños usuarios de la modalidad comunitaria, se adicionó la nomenclatura de empleos públicos, elevando el rol de la madre comunitaria a empleada pública. Esto fue un gran logro que desarrolló lo planteado en la Ley 2294 de 2023, que estableció el Plan Nacional de Formalización del Empleo Público en condiciones de equidad, con criterios meritocráticos y vocación de permanencia.

La formalización de las madres comunitarias ha representado, por tanto, mucho más que una reforma normativa; este es un acto de justicia social. Es el reconocimiento al cuidado, y al amor brindado a la primera infancia del país, es reconocer la labor realizada por muchas mujeres en uno de los momentos más importantes, en una etapa determinante de la vida humana: ¡la primera infancia!

La formalización del empleo público es una decisión política que implica estabilidad y condiciones laborales justas, así como también significa enviar un mensaje poderoso como sociedad y es que cuidar y educar a la niñez, es una responsabilidad colectiva que merece respaldo del Estado y valoración pública.

En un país marcado por profundas desigualdades, dignificar a quienes cuidan, es una apuesta que transforma no solo las vidas de quienes desarrollan esta labor, sino también de quienes reciben el cuidado y amor, pues la formalización fortalece la calidad de la atención a los niños y niñas, ya que una persona con derechos garantizados, con formación continua y con condiciones dignas, puede desarrollar su labor con mayor tranquilidad, compromiso y proyección.

El bienestar de quienes cuidan impacta directamente en el bienestar de quienes son cuidados

Hablar de bienestar familiar, es hablar del bienestar de nuestros niños y niñas con entornos seguros y llenos de amor; esto no sería posible sin una política integral dirigida a la primera infancia que, además, cuide a los cuidadores, es decir, a aquellas mujeres que llevan a la práctica la garantía del derecho a la educación inicial de miles de niños y niñas, día a día.

El proceso de formalización de las madres comunitarias también tiene una dimensión simbólica profunda: es el reconocimiento al trabajo de las mujeres en el país, es enviar un mensaje que quienes cuidan, protegen, sirven la comida a la mesa, educan y forman, realizan una ardua labor que a veces pasa desapercibida, pues es vista como algo «natural» y falsamente se piensa en que es el «rol doméstico de la mujer». Hoy reconocer el trabajo de las madres comunitarias como trabajo formal y elevarlo a servidor público, es cuestionar estereotipos de género arraigados y avanzar hacia una sociedad que valore equitativamente las distintas formas de aportar al desarrollo de la familia, la sociedad

y el estado, es decirles a estas mujeres que su experiencia, su saber acumulado y su esfuerzo tienen un lugar legítimo en el marco laboral y social.

Por supuesto, la formalización no está exenta de retos, requiere voluntad política sostenida, recursos suficientes y un diálogo permanente con las propias madres comunitarias, para que las decisiones no se tomen desde escritorios lejanos a su realidad cotidiana. También demanda que el proceso no sea solo una meta alcanzada en el papel, sino una transformación efectiva que se refleje en mejoras reales y duraderas en lo cual trabajamos arduamente y cada a día.

Aun así, el camino es claro, apostarle a la dignificación de las madres comunitarias es apostarle al futuro de Colombia. Son ellas quienes, día tras día, siembran valores, confianza y esperanza en millones de niños y niñas; reconocerlas, formalizarlas y protegerlas no es un gesto de gratitud, es una obligación moral y social.

Porque cuando un país cuida a quienes cuidan, protege lo más valioso que tiene: su niñez y su porvenir.



Entrevistas

Las entrevistas que se presentan a continuación recogen la experiencia territorial de madres comunitarias formalizadas que han sostenido durante años el cuidado de la primera infancia en sus comunidades.

Sus relatos permiten comprender lo que no siempre queda consignado en los documentos: cómo se transforma la rutina del trabajo, qué cambios traen las nuevas exigencias administrativas, cómo se vive el tránsito hacia otras formas de contratación y qué impactos perciben en su bienestar y en el tiempo de calidad que pueden dedicar a los niños.

Estas voces, situadas en el día a día del servicio, ofrecen un panorama cercano de tensiones, aprendizajes y necesidades de mejora que emergen cuando las decisiones institucionales llegan al territorio.

Una voz del cuidado en la Regional Bogotá: comprender la formalización desde lo cotidiano

Entrevistadora: Mónica Alejandra Caicedo - Profesional Oficina Jurídica

Entrevistada: Gladis Cristina Osorio – Directora Regional Bogotá

La entrevista fue en la Regional Bogotá y, desde el primer minuto, entendí que no iba a ser una conversación de respuestas rápidas. Gladis Cristina Osorio me recibió en su oficina con una disposición serena, de esas que facilitan hablar de lo importante sin convertirlo en discurso. Había llegado para entrevistarla con el objetivo de recoger una mirada capaz de traducir en experiencia humana, un proceso que, en el papel, suele leerse como ruta administrativa: la formalización.

Antes de entrar en detalles, Gladis fijó un punto de referencia que atravesó todo lo que diría después: «Antes que cualquier cosa, hay que ser un ser humano». Lo expresó sin énfasis, como si fuera una certeza construida con años de trabajo y no una frase para la entrevista. A partir de ahí, cada respuesta regresaba, de una forma u otra, al mismo lugar: el cuidado entendido como presencia, respeto y coherencia.

Habló de su experiencia en territorio como se habla de algo que se conoce de verdad: no desde la teoría, sino desde las rutinas, los límites puestos con afecto, el acompañamiento a las familias y la responsabilidad diaria de sostener un entorno seguro para niñas y niños. Cuando mencionó «la importancia de mis niños», no sonó a consigna: sonó a memoria y compromiso.

Cuando llevé la conversación al tema de la formalización, esperaba una respuesta centrada en procedimientos. Gladis, en cambio, se fue directo a lo colectivo. Hizo una pausa breve, como buscando la imagen exacta, y respondió: «sentía mucha felicidad firmando los contratos de mis compañeras madres comunitarias». La frase, sencilla, dejaba ver una dimensión clave del proceso: la formalización se vuelve significativa cuando se traduce en condiciones laborales estables y dignas, y cuando el reconocimiento alcanza a quienes han cuidado históricamente sin el respaldo que su labor merece.

Esa forma de mirar el proceso, desde las otras, desde el equipo, desde el territorio, se repitió cuando habló de los cambios y las transiciones. Contó que necesitó «una semana más» antes de asumir plenamente su nueva etapa, para despedirse de sus niños y niñas. No lo relató con dramatismo, sino como una decisión lógica: cerrar el ciclo con respeto. En su manera de decirlo, la dignidad no estaba solo en la firma de un documento; también estaba en la forma de cuidar los vínculos.

Al final de la entrevista, quedó claro que su aporte no es únicamente lo que sabe, sino la manera en que lo sostiene: con sentido práctico, memoria del territorio y una ética del buen trato. Para un boletín que busca explicar transformaciones con rigor, su testimonio deja una certeza: los procesos se comprenden mejor cuando se escuchan desde quienes los viven; y la formalización cobra sentido cuando, además de ordenar, reconoce y dignifica.

Nos prometieron formalización, pero vivimos en la incertidumbre»: retos para el ICBF en la formalización laboral de las madres comunitarias

Entrevistadora: Juana Beatriz Padilla - Profesional Oficina Jurídica

Entrevistada: Myriam Angélica Preciado – Técnica en Primeras Infancias y Licenciada en Pedagogía Infantil de Sogamoso

En Sogamoso, Boyacá, Myriam Angélica Preciado López ha dedicado gran parte de su vida al cuidado de la primera infancia. Es técnica en primeras infancias y licenciada en Pedagogía Infantil. Su recorrido comenzó en 2006, cuando empezó a trabajar como madre comunitaria.

En ese entonces cuidaba a 14 niños. Con el dinero que pagaban los padres, contrataba una auxiliar que se encargaba de cocinar los alimentos. Así funcionaba el hogar comunitario: entre el cuidado diario, la alimentación y las responsabilidades que implicaba atender a los niños.

Mientras trabajaba, también decidió formarse académicamente. En 2010 inició un técnico que terminó en 2011. Un año después, en 2012, ingresó a la universidad para estudiar Licenciatura en Pedagogía Infantil.

Su trabajo también fue cambiando con el tiempo. En 2016, ella y otras cinco madres comunitarias se agruparon y crearon un jardín infantil. Más adelante, en febrero de 2019, conformaron un Centro de Desarrollo Infantil.

Este año, Myriam y sus compañeras recibieron un correo electrónico en el que les informaban que pasarían a ser trabajadoras oficiales del ICBF. Les dijeron que serían trabajadoras de planta y que tendrían contrato a término indefinido. Sin embargo, el proceso les dejó algunas dudas: «Firmamos un contrato que no pudimos ni leer», cuenta Myriam.

Myriam manifiesta que los pagos han sido diferentes cada mes por lo que no tienen certeza de cuál es realmente su salario oficial. Además, considera que su salario debe tener en cuenta su formación profesional.

También cuestionan los procesos burocráticos que deben cumplir. Según dicen, cada vez son más los trámites administrativos y queda menos tiempo para dedicarle calidad a los niños. Además, sienten que han sido ignoradas por la delegación regional, porque, afirman, nadie les da respuestas.

Desde el ICBF, escuchar a Myriam y a sus compañeras obliga a mirar de frente una brecha: la formalización no puede quedarse en un cambio de figura; tiene que sentirse como estabilidad, claridad, reconocimiento y acompañamiento permanente.

Reducir los trámites, responder a tiempo y explicar con transparencia no son detalles administrativos: son parte de la garantía de derechos y de la calidad del servicio. Estas inconformidades y angustias manifiestas plantean retos al Instituto en todos sus niveles y se convierten en una oportunidad para mejorar el diálogo, reducir la incertidumbre y dar claridad al proceso de formalización de las madres comunitarias.

Formalización con rostro humano: una tarde en Usme

Entrevistadora: Mónica Alejandra Caicedo - Profesional Oficina Jurídica

Entrevistada: Consuelo Cifuentes – Madre Comunitaria en Usme

Llegué a Usme cerca de las cinco de la tarde, cuando el barrio aún guardaba el ritmo de la jornada. Desde la calle se veía la fachada naranja de la unidad Nubecinos, un punto cálido en medio del movimiento. Allí me esperaba Consuelo Cifuentes, madre comunitaria desde hace casi veinte años, quien me recibió con un saludo sencillo y una invitación inmediata a recorrer el lugar.

Mientras recorríamos el hogar, la entrevista empezó sin formalidades. Hablamos de su recorrido y de lo que implica acompañar a la primera infancia en el territorio: escuchar a las familias, sostener límites con respeto, atender la diversidad de temperamentos y necesidades. En ese punto apareció una idea que Consuelo repitió como si fuera una brújula: la pedagogía amorosa. No la nombró teoría, sino como práctica cotidiana: presencia, paciencia y buen trato.

Al abordar la formalización, Consuelo la describió desde la experiencia: un proceso que busca ordenar y reconocer, pero que también demanda acompañamiento para que lo administrativo no opaque lo pedagógico. Sus palabras, sin tecnicismos, aterrizaron el sentido humano del tránsito institucional. De pronto sonrió y resumió el vínculo con la comunidad en una escena que, por sí sola, explica por qué este trabajo trasciende generaciones: «Siento mucha alegría cuando vuelven a traer a los hermanos menores de niños que ya crecieron».

Esa continuidad, dijo, no se nota solo en las familias que regresan; también se ve en los gestos de los niños y niñas cuando crecen y comprenden que el cuidado es compartido. Lo contó como una escena frecuente, casi íntima: «Cuando los niños llegan a cierta edad, a veces a los siete años, les dicen a los papás: “Vamos a llevarle mis juguetes a Consuelo para los otros niños”». En ese acto sencillo hay aprendizaje social: devolver, pensar en el otro, reconocer que el espacio que los recibió sigue abierto para quienes vienen detrás.

Antes de despedirme, ella dejó una frase que condensa el propósito formativo del cuidado comunitario: «El regalo más grande es cuando me dicen que los niños o niñas son caballeros y damas». Lo decía en el sentido del respeto y el buen trato, como una señal de convivencia aprendida desde temprano.

Salí de Nubecinos con una certeza: los procesos se entienden mejor cuando se miran desde el territorio. Esa tarde en Usme me mostró que formalizar no es solo cumplir etapas; es respaldar una labor que, día tras día, traduce la garantía de derechos en acciones concretas, ordenadas y profundamente humanas.

Hermanas del cuidado: Lo que permanece en Risaralda

Entrevistadora: María Camila Osorio Acevedo - Profesional Oficina Jurídica

Agradecimientos a: Jenny Viviana Enriquez; Luz Marina Vente; Mariana Vente; Ruth Mariela Mosquera; Cruz Aleida Mena; Luz Elena Maturana; Albarina Nequeta; Luz Elena Queragama; Amalia Guatiqui; Blanca Nubia Queragama; Ana Milena Queragama; Evangelina Maturana; Nora machad; María Cecilia Renteria; Rosa Elena Machado; Laura Estefany Cordoba; Jilenny Murillo; Norly Yolima Pabón

Pereira me recibió con sus montañas silenciosas aquella mañana de martes. Una ciudad en donde las montañas parecen vigilarlo todo desde la superficie, y el clima y la gente se mezclan por su calidez.

Allí nos recibió Jenny Enriques, ex madre comunitaria y ahora directora regional del ICBF, con una sonrisa amplia y un tinto bien cargado para iniciar el día. Después entendí que ambas cosas eran fundamentales para seguirle el ritmo de trabajo. Nadie que la viera en una reunión pensaría que se posesionó hace apenas 4 meses.

A este espacio asistí con Juan Felipe, Subdirector de Primera Infancia. Llegábamos con un propósito principal: conversar con las madres comunitarias de Risaralda sobre su nueva vinculación como trabajadoras oficiales. Socializar su nuevo rol como servidoras públicas, resolver dudas, escucharlas y, sobre todo, acompañar un momento que para muchas significaba años de espera.

El camino inicio a las 5 am rumbo a Santa Cecilia, un corregimiento del municipio de Pueblo Rico, donde las montañas le abren paso a la carretera y la lluvia nunca termina de irse del todo. Mientras avanzábamos por la vía, no podía dejar de pensar en que realmente nos estábamos alejando del centro, de Pereira. Días antes había habido derrumbes y la carretera apenas existía entre las montañas de piedra que se robaban el protagonismo. Aun así, o quizá precisamente por eso, recuerdo tan claramente la llegada a Santa Cecilia

No había manera de imaginarse la llegada que tuvimos. Un grupo de 16 mujeres diversas nos recibieron con música, abrazos, y mensajes de bienvenida, como si cada una de ellas quisiera decirnos: “esta es su casa, gracias por estar aquí”.

Todo lo contrario, el privilegio era nuestro, ese mismo día supimos que las madres comunitarias indígenas, habían caminado casi una hora para poder llegar al encuentro, pasando por quebradas, trocha y barro. Todas estuvieron allí, incluso Albarina, quien al día siguiente dio a luz.

Nos dieron masas fritas con jugo de borojó, y desde el momento uno entendimos que no era sólo una reunión institucional. Era la prueba silenciosa de lo mucho que significaba para ellas tener al ICBF allí.

De este encuentro surgieron muchas historias que decidimos documentar. La primera fue la de Nora

Machado, una mujer afro que lleva quince años siendo madre comunitaria. Nora era muy directa al hablar. Nos contó que en diciembre el ICBF la llamó una y otra vez para invitarla a continuar el proceso de vinculación como trabajadora oficial. Quince llamadas, quizá más. Y ella colgaba todas. Pensaba que era una estafa de las clásicas en diciembre.

“Yo les decía que no conocía a ningún ICBF”, recordó muy seria, mientras las otras madres comunitarias asentían como quien entiende perfectamente la desconfianza.

Claro, recibir llamadas insistentes para decirles que ahora sí iban a tener un vínculo directo con el ICBF, y que además serían servidoras públicas, sonaba más como una promesa imposible.

La segunda entrevista fue la de Evangelina. Se sentó frente a la cámara y habló como quien cuenta una anécdota más, llenando el espacio sin ningún esfuerzo con el ritmo de su voz. Nos contó que, por vueltas de la vida, terminó convirtiéndose en madre comunitaria después de ser docente. Y entonces soltó un comentario que quedó flotando en el espacio. Mucha gente le decía que eso era “rebajarse”. Que “cómo iba a dejar de ser docente para convertirse en madre comunitaria cuidando niños ajenos”.

Evangelina recordó estas palabras con una sonrisa y volvió a lo gratificante que es su trabajo, diciendo que amaba a sus niños y que nunca sintió que cuidar fuera menos digno que enseñar en un aula. Me llamó la atención lo contradictorio que resulta pensar en las labores del cuidado como una extensión “natural” de las mujeres, y no como trabajos que requieran conocimiento, formación o esfuerzo.

La idea de “cuidar niños ajenos”, como le decían a Eva, reducía su labor a algo doméstico, ignorando que en esos espacios también se educa y se construye comunidad. Como si enseñar mereciera prestigio, pero cuidar no. Escucharla hablar con orgullo me reconfortó profundamente, pues pocas labores sostienen tanto la vida como aquellas que ocurren dentro de la cotidianidad. Finalmente, cuando mencionó que ahora serían trabajadoras oficiales, volvió a sonreír. Pero esta vez la sonrisa era de alivio.

La tercera entrevista fue de Doña Helena o la “tía Helena”, como le dicen sus niños. Hablamos bastante antes de iniciar a grabar, así que sentí por un momento que no estábamos grabando. Risa a risa me fui sintiendo más su amiga, más su compañera.

Desde ese lugar, lo más bonito fue evidenciar que no siempre se tienen respuestas. Me contó que al inicio ni siquiera se sentía capaz de ser madre comunitaria pues tenía una niña de 4 años. Fue conmovedor verla quince años después, diciendo que su niña de 4 años ahora era la pedagoga del equipo interdisciplinario que apoya a las trabajadoras oficiales en su rol diario. Para mí fue ver a alguien que encontró en el cuidado una parte fundamental de sí misma.

Doña Helena, que es líderesa en su territorio, habló con orgullo del trabajo sindical y de las luchas colectivas que hicieron posible ese momento. Lo que más me quedó sonando de sus palabras, fue la idea de que el proceso de vinculación nunca fue individual. En definitiva, ese día todo sucedió en colectivo; casi podía ver a un grupo entero de mujeres afro e indígenas llegando juntas a un reconocimiento que llevaban años esperando.

Ese día se varó el carro que las iba a llevar a la regional ubicada en Pereira, y aunque las dudas se veían más grandes que la carretera, siguieron adelante hasta firmar.

“Firmamos en el nombre de Dios”, me dijo, y supe por ellas también que volvieron cerca de medianoche a Santa Cecilia con los ojos llenos de lágrimas y respirando con una tranquilidad que no conocían.

Al terminar a la tía Helena se le aguaron los ojos de la emoción al contarme, y yo también sentí como el corazón se me apretaba un poquito por tanta admiración, así que nos abrazamos entre risas, que de mi parte venían con una mezcla entre gratitud y la sensación de haber presenciado algo que recordaría por siempre.

Días después ya de regreso a Bogotá, nos enteramos que las entrevistas en Santa Cecilia que detalle con anterioridad se habían borrado. Durante un tiempo era la frustración por lo que prometía ser memoria en este país, pero con el paso de los días entendí que algunas conversaciones permanecen de otras formas. Permanecen en una foto, en estas palabras y en cada nueva conversación donde vuelven a aparecer los nombres de Nohra, Evangelina, la tía Helena, y de cada mujer que hizo parte de este encuentro; mujeres reconocidas en su territorio por su labor diaria.

Permanecen Luz Helena, Albarina, Amalia, Blanca, Ana Elia, Ana Milena, Evangelina, Nora, María Cecilia Rentería, Rosa Helena Machado, Steffany, Yileni Murillo, y muchas más. Permanecen también Ruth Mariela y Cruzaleida, quien, aunque no hacía parte del grupo de trabajadoras oficiales, lleva siendo madre comunitaria desde el 21 de junio de 1988.

Sobre este recorrido también realizamos una entrevista adicional a una madre comunitaria indígena. Hablaba sin la intención de sonar correcta, más bien con el corazón.

La sala quedó en silencio. Había algo impresionante en esa voz cargada de orgullo y cansancio, en esa convicción profunda de que ser madre comunitaria era un trabajo que debía ser reconocido. “Porque somos hermanas”, dijo en un momento de la conversación.

Y bastó esa palabra para que cualquier diferencia étnica, cualquier distancia desapareciera dentro del salón. Al final, al menos para mí, quedó la sensación de que todas eran una sola: mujeres unidas por el peso cotidiano del cuidado, las luchas silenciosas y la experiencia compartida de sostener la infancia en medio de realidades que rara vez llegan al centro del país.

Ella nos habló de los trayectos eternos, de la falta de acceso a recursos mínimos y de los días en los que la periferia se siente más fuerte que la montaña misma.

Desde el sindicato nos explicaban que la vinculación de las madres comunitarias indígenas como trabajadoras oficiales era prioritaria, precisamente porque eran ellas quienes se encontraban en condiciones más difíciles frente a los operadores, por muchas de las desigualdades históricas que viven estos territorios. La entrevista ocurrió en Emberá, y escucharla me produjo un gran asombro. Se apagó la cámara y terminamos conversando sobre su cultura, sobre los prejuicios que muchas veces enfrentan y sobre la manera en la que otros suelen mirar a sus pueblos sin conocer sus dinámicas a profundidad.

Me mostraron algunos videos. En las grabaciones aparecían ellas cantando, bailando y jugando con los niños durante la prestación del servicio. Reían duro. Movían su cuerpo al ritmo de la música, y yo sentí que se me arrugo el corazón otro poquito. Nos abrazamos una, dos y tres veces hasta que llegó el momento de volver a Pereira.

Al día siguiente, Juan Felipe, la directora regional seguíamos hablando de lo que había significado Santa Cecilia. Creo que los tres nos quedamos con la sensación de que había sido un encuentro muy duro. Después de escuchar tantas historias era obvio que aún queda muchísimo por hacer.

Ese mismo día tuvimos otro espacio con madres comunitarias de La Virginia y, por fortuna, esas entrevistas sí lograron conservarse.

Antes de intentar contar lo que dijeron, honestamente creo que lo primero que cualquiera debería ver son las caras y los ojos de Luz Marina Vente Correa y Mariana Vente Correa mientras hablan. Hay emociones que se entienden mejor así. Las dos cuentan cómo se sienten ahora siendo trabajadoras oficiales y hablan con una mezcla muy bonita entre orgullo, tranquilidad y emoción.

Hubo una parte de Mariana que se me quedó completamente grabada. Sonriendo dijo: “Siento que ahora soy una persona importante, que soy tomada en cuenta. Ya soy trabajadora oficial. A todo el mundo le digo que soy trabajadora del Estado”.

Después empezó a contar cómo vivió junto a su hermana todo el proceso de formalización. Dijo que al principio tenía un “sustico”, porque escuchaba muchos comentarios negativos y rumores sobre el cambio. Que les decían cosas sobre la pensión, sobre el contrato y sobre lo que podía pasar más adelante. Pero al final decidió quedarse con lo que ella misma sentía. Y ahora, desde su experiencia, les dice a otras compañeras que no se dejen llenar de malos comentarios, que se permitan vivir el proceso por ellas mismas.

También entrevistamos a la directora Jenny Viviana, porque después de todo lo vivido durante esos días era imposible no incluirla en esta memoria. De hecho, más que la entrevista, creo que me quedo con su forma de verla trabajar, con la percepción que se tiene desde la regional con su liderazgo durante estos meses.

Las personas alrededor hablaban constantemente de su presencia permanente en territorio, y de la manera en que parecía involucrarse genuinamente con cada situación. Juan Felipe y yo incluso llegamos a comentar varias veces que costaba creer que llevara tan poco tiempo en la regional.

Y aunque muchas de esas cosas las conocí a través de otros, había algo que sí resultaba evidente al verla: ama su trabajo. Ama conectar con el territorio. Con la gente. Se notaba que, aunque es pastusa, Risaralda ya se parecía a un hogar.

Esta experiencia dejó un mundo difícil de olvidar, no he podido dejar de pensar en ellas: en las que caminaron una hora para llegar al encuentro, en las que dudaron incluso después de firmar su contrato, en las que todavía hoy tienen dudas y se sienten solas frente a su rol de cuidado. Definitivamente en Risaralda entendí que el cuidado marca. Se acumula en las manos cansadas, en las trochas recorridas, y en la forma en la que estas mujeres continúan hablando con ternura de sus niños.



**BIENESTAR
FAMILIAR**



LÍNEA DE
ATENCIÓN A
NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES
PROTECCIÓN · EMERGENCIA · ORIENTACIÓN

Línea gratuita nacional ICBF:
01 8000 91 80 80
www.icbf.gov.co



ICBFColombia



@icbfcolombiaoficial



@ICBFColombia



@icbfcolombiaoficial

Caja de herramientas Jurídica | Portal ICBF - Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF

Contacto de la editorial del Boletín Jurídico:

Daniel Eduardo Lozano Bocanegra: Daniel.Lozano@icbf.gov.co
Monica Alejandra Caicedo Guerrero: Monica.CaicedoG@icbf.gov.co