

Sentencia C-1002/07

SUBSIDIO FAMILIAR-Naturaleza jurídica

LEY MARCO-Expedición de decretos reglamentarios

SUBSIDIO FAMILIAR EN MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICIA NACIONAL-Concepto/SUBSIDIO FAMILIAR EN MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICIA NACIONAL-Beneficiarios

Es claro que el subsidio familiar es una compensación en dinero que se da, para el caso bajo estudio, a los servidores del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que reúnen las condiciones establecidas en el artículo 49 del Decreto 1214 de 1990, sin consideración a que se afecte su libertad personal, para contraer un vínculo matrimonial o de hecho; mucho menos los constriñe a que permanezcan con dichos vínculos, pues lo que se protege es la familia pero en particular los niños, quienes como ya ha sido suficientemente reiterado, gozan de la especial protección por parte del Estado y de la sociedad. El subsidio se reconoce tanto a los empleados del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que forman una familia mediante el matrimonio, como a los que la constituyen mediante la unión libre. De igual manera, las reformas introducidas eliminaron la discriminación antes existente entre viudos por matrimonio anterior y viudos por fallecimiento del compañero permanente, que tratándose de mujeres vienen a ser madres solteras cabezas de familia, quedando amparadas las dos categorías por el reconocimiento pleno del subsidio

SUBSIDIO FAMILIAR EN MINISTERIO DE DEFENSA Y POLICIA NACIONAL-Extinción por razón del cónyuge por cesación de la vida conyugal

No se contraviene ninguno de los derechos cuya supuesta vulneración se demanda, cuando la norma señala los motivos por los cuales se extingue el subsidio familiar por razón del cónyuge, que subsiste a favor de los hijos, precisamente al permanecer la relación paterno filial y la necesidad de que los menores continúen con la prestación legalmente reconocida. El cónyuge y la compañera o el compañero permanente que queda a cargo de los hijos, tiene así derecho a recibir el subsidio

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda respecto de un cargo

Referencia: expediente D-6830

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 50 (parcial) y 52 del Decreto 1214 de 1990, "por el cual se reforma el Estatuto y el Régimen Prestacional del Personal Civil del Ministerio de Defensa y Policía Nacional".

Demandante: Yolanda Ramírez Duque.

Magistrado ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., veintiuno (21) de noviembre de dos mil siete (2007).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, la ciudadana Yolanda Ramírez Duque presentó demanda contra los artículos 50 (parcial) y 52 del Decreto 1214 de 1990.

Por auto de fecha 28 de junio de 2006, el Magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó la fijación en lista. Así mismo, dispuso dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y comunicó la iniciación del asunto a los señores Presidentes de la República y del Congreso, al igual que a los Ministros del Interior y de Justicia, de Defensa Nacional y de Hacienda y Crédito Público; a la Policía Nacional, a la Superintendencia de Subsidio Familiar y a las facultades de derecho de las universidades Nacional, Externado de Colombia, Pontificia Javeriana, Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, de Antioquia e Industrial de Santander, para que si así lo estiman, presenten su concepto sobre lo demandado.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de acciones, la Corte Constitucional procede a decidir.

### II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos demandados, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 39.406 de junio 8 de 1990.

“DECRETO 1214 DE 1990

(junio 8)

Por el cual se reforma el estatuto y el régimen prestacional civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 66 de 1989,

DECRETA:

... ..

TITULO III

DE LAS ASIGNACIONES PRIMAS Y SUBSIDIOS

... ..

## CAPITULO II

### DE LAS PRIMAS Y SUBSIDIOS

ARTÍCULO 50. EXTINCION DEL SUBSIDIO FAMILIAR. El subsidio familiar se extingue por razón del cónyuge en los siguientes casos:

... ..

b) Por cesación de la vida conyugal en los siguientes casos:

1. Por declaración judicial de nulidad o inexistencia del matrimonio.
2. Por sentencia judicial de divorcio válida en Colombia.
3. Separación judicial de cuerpos.

PARAGRAFO. Se ordenará la extinción cuando se presente alguno de los casos anteriores, siempre que no hubiere hijos a cargo por los que exista el derecho a percibir el subsidio familiar.

ARTÍCULO 52. DESCUENTO DE SUBSIDIO FAMILIAR. La extinción del subsidio familiar tendrá efecto desde que se presente el hecho, en caso de muerte o desde la fecha de ejecutoria de la sentencia o fallo respectivo en los demás eventos; la disminución regirá a partir de la fecha en que se haya producido el hecho que la determina. En uno y otro caso, los interesados están en la obligación de dar el aviso correspondiente dentro de los noventa (90) días siguientes, si no lo hiciere, se ordenará el descuento de una suma igual al doble de lo que hubiere recibido en exceso.”

### III. LA DEMANDA

Considera la ciudadana demandante que las disposiciones acusadas desconocen el Preámbulo y los artículos 4°, 5°, 13, 16, 42 y 43 de la Constitución.

En su concepto, los mencionados artículos interfieren en las decisiones personales, coaccionando a la pareja a imponer su permanencia en el matrimonio. Según las orientaciones de la Constitución Política, es la estabilidad del grupo familiar, mas no la

duración del matrimonio, la que permite la realización humana de sus integrantes.

Señala que un divorcio es casi siempre la única salida para dirimir un conflicto, de ello se desprende que dicha interferencia produce daño al cónyuge que sobrevive en la familia, cuando es sancionado por utilizar su derecho a decidir; hacerlo por él es "arrebatarle brutalmente su condición ética" y cosificarle.

El Estado, ente garante de los derechos, ampara la autonomía, que se manifiesta al constituir una familia como institución básica de la sociedad, es por ello que la Carta Política se orienta a la protección y garantía de su existencia, pero el individuo puede deshacerla si le produce daño, sin que la esencia de la disminuya su valor y responsabilidad, continuando con derechos y obligaciones morales, económicas y sociales.

Como razones de la violación expone lo siguiente:

"1. La Carta Política en forma expresa en los artículos enunciados hace un reconocimiento de la familia, como fundamento de la nacionalidad por su natural tendencia a la unidad, afinidad, coherencia y estabilidad, no permite, antes por el contrario proscribire, la utilización de mecanismos coactivos para imponer la permanencia de la pareja.

2. La misma Carta Política orienta en sus principios filosóficos a la estabilidad del grupo familiar, mas no a la duración del matrimonio, como la que permite la realización humana de sus integrantes.

3. Si el vínculo existente entre la pareja no garantiza sino que por el contrario perturba la estabilidad familiar desaparecen los intereses éticos, sociales y jurídicos que justifican su permanencia.

4. Las normas demandadas convierten el subsidio familiar en una camisa de fuerza donde los beneficiarios se ven obligados a permanecer en una relación de pareja conflictiva para evitar ser afectados económicamente en su núcleo familiar. El subsidio familiar es un apoyo económico del Estado para garantizar la existencia, desarrollo y protección de la familia como institución básica de la sociedad.

5. Violan por consiguiente el libre desarrollo de la personalidad e interactúa en los derechos de los cónyuges dentro del ámbito matrimonial.

6. No asimila el análisis de la Constitución Política especialmente en sus artículos 5 y 42, donde resulta clara la distinción de la familia como institución frente al matrimonio como uno de los mecanismos aptos para el surgimiento de la familia." (fs 5 y 6).

#### IV. INTERVENCIONES.

##### 1. Superintendencia del Subsidio Familiar.

El Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia del Subsidio Familiar se abstuvo de pronunciarse, en cuanto no corresponde a esa entidad ejercer control y vigilancia en relación con las fuerzas militares, que se rigen por normas especiales que no son de su conocimiento y competencia.

## 2. Policía Nacional.

El Secretario General de esa institución defendió la constitucionalidad de las disposiciones demandadas, anotando que los postulados constitucionales que presuntamente se vulneran con ocasión del reconocimiento y pago del subsidio familiar, nada contienen que conduzcan a la inexecutable de los artículos atacados, en atención a que el subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, especie y servicios a los trabajadores de medianos y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo.

Definió el concepto de subsidio familiar y estableció los grupos de personas beneficiarias del mismo, al igual que la condición de convivencia y dependencia económica, señalando que entre la Constitución y el Decreto Ley 1214 de 1990 no existe incompatibilidad, pues el objetivo primordial de ese subsidio es el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad; es lógico que al presentarse las eventualidades que consagra el Decreto, se extingue por razón del cónyuge, pero la propia norma lo exceptúa si existen hijos a cargo, es decir, el subsidio que se reconoce y paga al servidor continúa.

El subsidio familiar busca ayudar a los hijos que dependan económicamente de los funcionarios de la Policía Nacional, lo cual se conecta con el derecho consagrado en el artículo 44 de la Carta respecto a la protección especial de que gozan los niños, lo que en su concepto demuestra que, contrario a lo afirmado por la demandante, la norma acusada en ningún momento se aparta o niega el derecho constitucional que le asiste a la familia.

Consideró que en la norma demandada “tanto el hombre como la mujer se hallan en situaciones de igualdad en lo que hace relación a su estado civil, lo que como es obvio les permite volver a empezar una vida marital o en matrimonio con la persona que ellos elijan, por lo tanto y como consecuencia de esto podrán acceder a los derechos que contempla la Ley en relación con el subsidio familiar, demostrándose de esta forma que el derecho a la igualdad es incólume en las normas que la Institución aplica, consecuente con esta norma se halla el artículo 16 superior, en consideración a que el libre desarrollo de la personalidad siendo un derecho de todo individuo, está limitado únicamente por los derechos de las demás personas y por las restricciones provenientes de un orden jurídico razonable y equitativo” (f. 62).

Reiteró que las normas acusadas no violan derechos fundamentales sino, por el contrario, coadyuvan a su cumplimiento en cuanto a la familia, en especial los menores, como lo ha expresado la jurisprudencia, en interpretación consonante con lo estatuido en los artículos 42 y 44 de la Carta.

## 3. Ministerio de Defensa Nacional.

La apoderada especial de este Ministerio abogó por la executable de las normas demandadas, incluyendo amplias consideraciones apoyadas en citas jurisprudenciales y presentando como conclusión argumentos coincidentes con parte de los expuestos en representación de la Policía Nacional.

## 4. Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitó declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, al considerar que a pesar de ser anteriores a la Constitución Política de 1991, se ajustan perfectamente a ella y pueden permanecer en el orden jurídico.

Recordó las características del subsidio familiar previsto en el Decreto 1214 de 1990, adicionado por el artículo 111 del Decreto 1029 de 1994, disposición mediante la cual se agregó a los compañeros permanentes, para señalar que el subsidio se paga a los empleados públicos del Ministerio de Defensa que reúnan las condiciones establecidas y con las limitaciones porcentuales mencionadas en las normas.

Por otra parte, consideró que el subsidio familiar está vinculado al concepto de familia, tal y como lo ha reiterado esta Corte, siendo extraño a su definición que el subsidio se pague a personas que hayan cesado en su vida conyugal y no tengan descendencia, quienes, en estricto sentido, no conforman una familia, mientras que si tienen descendencia, conservan el derecho al subsidio en razón de los hijos y en protección de la familia.

Por tanto, escribió que “resulta totalmente adecuado a los principios constitucionales, y al concepto de familia que la Carta postula, que las prestaciones económicas otorgadas a la familia se mantengan en tanto se mantenga la familia, independientemente de la situación de convivencia de los cónyuges. Pero resultaría así mismo fuera de dicho concepto que las prestaciones se paguen individualmente a personas separadas o divorciadas que no tienen hijos a su cargo. En ese mismo orden de ideas, el artículo 52 acusado dispone que la extinción del derecho ocurre desde la ejecutoria de la sentencia que declara la terminación del vínculo -lo cual es apenas lógico- y, en concordancia con el parágrafo del artículo 50, siempre y cuando no subsistan hijos a cargo” (fs. 130 y 131).

Según anotó, ese criterio fue adoptado por la Corte en la sentencia C-315 de 2002, al revisar el artículo 49 del Decreto 1214 de 1990, señalando que la norma excluye a las personas solteras, pero protege a las madres solteras, en virtud del número de hijos a cargo y no del vínculo marital vigente. También la sentencia C-508 de 1997, reiterada en la T-712 de 2003, definió algunas características relevantes del subsidio familiar, como prestación económica destinada a proteger los derechos de la infancia.

Así, concluyó que “el entendimiento acertado de los artículos 50 y 52 del Decreto 1214/90, es que los empleados públicos de Ministerio de Defensa que se hayan separado o divorciado, mantienen su derecho al subsidio familiar siempre y cuando conserven hijos a cargo. Una interpretación en el sentido en que la prestación se mantendría aún en personas solteras y sin hijos no es coherente con los propósitos de la prestación ni con los principios constitucionales de protección a la familia”.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación, en concepto de agosto 22 de 2007, solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 50 del Decreto 1214 de 1990, en lo acusado, e inhibirse de pronunciarse de fondo frente al 52 del mismo Decreto, por inepta demanda.

Señaló que los artículos 50 (parcial) y 52, acusados, se insertan dentro del Decreto 1214 de

1990, “por el cual se reforma el Estatuto y Régimen Prestacional del personal Civil del Ministerio de Defensa y Policía Nacional”, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confirió la Ley 66 de 1989. Es por tanto, un decreto extraordinario de fecha anterior a la vigencia de la actual Constitución.

Puso de presente que la Corte Constitucional, en sentencia C-315 de 2002, al analizar la constitucionalidad del artículo 49 del Decreto 1214 de 1990, definió el valor constitucional de la institución del subsidio familiar “y de la reforma introducida por el Decreto 1029 de 1994”.

Sobre la constitucionalidad del artículo 50 parcialmente demandado, el Ministerio Público explicó que de conformidad con la jurisprudencia constitucional, la filosofía del subsidio en dinero es el establecimiento de un mecanismo de compensación entre los trabajadores, en atención a sus diferentes responsabilidades, considerando plenamente ajustado a la Carta que se reconozca por el número de personas que se tienen a cargo, pues es además un mecanismo de protección a la familia, por lo cual se excluye su reconocimiento a las personas solteras, pero protege a la madre cabeza de familia en atención al número de personas que tiene a cargo.

Por consiguiente, para la Procuraduría se aviene plenamente a la Carta lo allí dispuesto, al establecer que dicha prestación debe extinguirse “por razón del cónyuge”, o el compañero (a) permanente, por la cesación de la vida conyugal en los casos allí señalados: “(i) por declaración judicial de nulidad o inexistencia del matrimonio, (ii) por sentencia judicial de divorcio válida en Colombia, (iii) separación judicial de cuerpos, siempre que no hubiere hijos a cargo por los que exista el derecho a percibir el subsidio familiar.”

Opinó que en tales eventos no se observa que se constriña a ninguno de los integrantes de la pareja que conforman la familia, ni se impide el libre desarrollo de su personalidad, ni se vulneran los derechos de los niños, por cuanto el rompimiento o la conservación del vínculo en nada afecta el pago de dicha prestación que redundará en beneficio de la familia, toda vez que el cónyuge, la compañera o el compañero permanente que queda a cargo de los hijos, por los cuales se tiene derecho a recibir el subsidio, conforme a lo dispuesto en el artículo 49 ibidem, tiene derecho a percibirlo o continuar percibiéndolo hasta el momento señalado por la ley (art. 51 D. 1214/1990).

De otra parte, aclaró que el cónyuge, compañero o compañera permanente que no queda a cargo del hijo, tal como sucede con las personas solteras, debe ser excluido del reconocimiento de dicho subsidio.

El artículo 51 señala que el monto del subsidio regulado en el 49 disminuye “(i) por la muerte del hijo, (ii) por matrimonio, (iii) por independencia económica y (iv) por haber llegado a la edad de 21 años, exceptuándose en el último evento, cuando se compruebe que depende económicamente del empleado: a los estudiantes hasta la edad de 24 años y a los inválidos”.

En conclusión, solicitó declarar exequible el artículo 50 del Decreto 1214 de 1990, en lo acusado; en cuanto al 52, estimó que la Corte debe inhibirse por inepta demanda, pues observó que sobre éste “no se formuló cargo alguno”.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

### Primera. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de esta demanda, pues se acusan preceptos contenidos en un Decreto con fuerza de ley, expedido en ejercicio de facultades extraordinarias.

### Segunda. El asunto que se debate.

Corresponde a esta corporación establecer si, como afirma la actora, las normas demandadas convierten en una “camisa de fuerza” el subsidio familiar, situación que en su concepto vulnera el ordenamiento superior, en particular el Preámbulo y los artículos 4°, 5°, 13, 16, 42 y 43 de la Constitución Política, por cuanto obligan a sus beneficiarios a permanecer en una relación de pareja para evitar la extinción de tal subsidio.

### Tercera. Cuestión preliminar.

Al examinar detenidamente la demanda de la referencia, encuentra la Corte que la accionante no plantea una formulación clara, concreta y específica, sobre la pretendida inconstitucionalidad del artículo 52 del Decreto 1214 de 1990.

De manera que si bien al momento de la admisión de la demanda, se observó que alcanzaba el cumplimiento de los requisitos formales exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, ahora, al confrontar los argumentos que sustentan el concepto de violación, con el contexto completo del Decreto, puede concluirse que la actora no suministró argumentos suficientes para un pronunciamiento de fondo por parte de esta corporación, en cuanto al artículo 52 acusado.

Como se deduce de los antecedentes de esta providencia, la actora demanda el artículo 50, parcial y el artículo 52 del Decreto 1214 de 1990, pero no expone las mínimas razones jurídicas que le permitan a la Corte pronunciarse de fondo respecto de este último artículo, pues el cargo únicamente recae sobre el primero de ellos y aunque hubo lugar a considerar, al momento de la admisión, que se podría emitir pronunciamiento sobre las dos normas, por la identidad sustancial existente y la integración que sobrevendría, el artículo 52 acusado consagra elementos adicionales relacionados con la disminución del subsidio familiar sobre los cuales no se efectuó sustentación.

Esto conduce, necesariamente, a compartir el criterio del Ministerio Público de inhibirse, por ineptitud sustantiva de la demanda, con relación al referido artículo 52 y así será señalado en la parte resolutive de esta sentencia.

### Cuarto. Génesis histórica y doctrinal del subsidio familiar.

En sentencia C-508 de octubre 9 de 1997, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte estudió las características históricas del subsidio familiar, resultando conveniente retomar lo expresado en esa oportunidad:

“El régimen de subsidio familiar aparece como institución jurídica en la legislación

colombiana a partir de 1957, con los decretos legislativos 118 y 249 de ese año, proferidos por el gobierno transitorio de la Junta Militar. En esta primera fase, el subsidio familiar fue un instituto prestacional selectivo y especial, del cual quedaba marginada la gran mayoría de la población laboral activa.

A partir de 1963, el Congreso de la República asumió la regulación de la materia, con la expedición de la ley 58 de 1963, la cual amplió el campo de aplicación del subsidio, incorporando a su régimen a los trabajadores del sector público y todos los de las empresas o patronos titulares de un patrimonio neto igual o superior a los cincuenta mil pesos, con lo cual se hizo beneficiaria de esta prestación una porción más significativa de la población laboral.

No obstante la anterior ventaja, este sistema pecaba de inequidad en cuanto establecía categorías entre los trabajadores beneficiarios del subsidio, de tal manera que los empleados vinculados a empresas de altas nóminas, obtenían un mayor subsidio monetario. Así, se desconocía el principio de compensatoriedad, que es el fundamental y básico dentro del concepto de subsidio familiar. Adicionalmente, el régimen de esta ley autorizaba la creación de cajas de compensación exclusivas para empleados de determinado gremio, lo cual entrañaba el desconocimiento del principio de solidaridad social sobre el cual, así mismo, se edifica el régimen de subsidio familiar.

Vino entonces la ley 56 de 1973 a la cual se le atribuye el haber admitido la representación de los obreros en los consejos directivos de las cajas de compensación familiar, reivindicación que venían haciendo las asociaciones sindicales en esa época. De otra parte, esta ley suprimió las categorías de beneficiarios, y permitió los “programas de acción social”, adelantados por las cajas, lo cual condujo a una reducción de las apropiaciones para el reconocimiento del subsidio monetario en dinero.

El desarrollo económico e industrial del país bajo la vigencia de esta ley, propició un desarrollo acelerado del subsidio familiar por obra de la generación de nuevos empleos, los incrementos en los niveles de remuneración, el perfeccionamiento en los sistemas de recaudo, etc.; factores todos estos que, aunados, condujeron a un incremento de los recursos del subsidio.

Últimamente, la ley 21 de 1982 determinó que todo trabajador vinculado jurídicamente a un empleador, cualquiera que sea el capital de éste o la magnitud de su empresa, es beneficiario del subsidio familiar. De esta manera se pretendió remediar la situación de marginación en que quedaba un amplio sector de la población laboral bajo la vigencia del régimen anterior, sector que era justamente el más necesitado de esta prestación. En cuanto al subsidio familiar en dinero, lo estableció para aquellos trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable no sobrepasara los cuatro salarios mínimos mensuales vigentes en el lugar del pago.”

Así mismo, sobre la naturaleza jurídica del subsidio, la citada sentencia, señaló:

“...puede concluirse que el subsidio familiar en Colombia ha buscado beneficiar a los sectores más pobres de la población, estableciendo un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas

del grupo familiar. Los medios para la consecución de este objetivo son básicamente el reconocimiento de un subsidio en dinero a los trabajadores cabeza de familia que devengan salarios bajos, subsidio que se paga en atención al número de hijos; y también en el reconocimiento de un subsidio en servicios, a través de programas de salud, educación, mercadeo y recreación. El sistema de subsidio familiar resulta ser un mecanismo de redistribución del ingreso, en especial si se atiende a que el subsidio en dinero se reconoce al trabajador en razón de su carga familiar y de unos niveles de ingreso precarios, que le impiden atender en forma satisfactoria las necesidades más apremiantes en alimentación, vestuario, educación y alojamiento.

Los principios que lo inspiraron y los objetivos que persigue, han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social.”

Dentro de este contexto, es claro que la razón de ser del subsidio familiar, es el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de una familia. Por ello, tal subsidio se reconoce por el número de personas que se tiene a cargo.

Quinto. Subsidio familiar establecido en el Decreto 1214 de 1990, para el personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional. Análisis de los cargos.

La Ley 66 del 11 de diciembre de 1989, “por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro tempore para reformar los estatutos y el régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y Civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional; y establece el régimen de la vigilancia privada”, en su artículo 1º concedió facultades extraordinarias al Presidente por el término de seis meses, para reformar los estatutos del personal de oficiales, suboficiales y agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en las siguientes materias: disposiciones preliminares; jerarquía; clasificación, escalafón, ingreso, formación y ascenso; administración de personal; asignaciones, subsidios, primas, dotaciones y descuentos; traslados, comisiones, pasajes, viáticos y licencias; suspensión, retiro, separación y reincorporación; régimen general de prestaciones sociales; reservas, normas para los alumnos de las escuelas de formación; trámite para reconocimientos prestacionales y disposiciones varias.

En ejercicio de las facultades concedidas, el Gobierno expidió varios decretos, entre ellos el Decreto 1214 de 1990, “Por el cual se reforma el estatuto y régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional”, en cuyos artículos 49 a 53 está consagrado el subsidio familiar.

Con posterioridad a la vigencia del Decreto al que pertenece la norma acusada, la Constitución Política de 1991 cambió el sistema de competencias constitucionales para la fijación del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos. Si antes tal asunto competía al legislador, ahora, en virtud de lo dispuesto por el numeral 14 del artículo 189 en armonía con el literal e) del numeral 19 del artículo 150 superiores, esta competencia se radica en cabeza del Presidente de la República, quien la ejerce mediante la expedición de decretos reglamentarios con sujeción a las normas generales y al señalamiento de los

objetivos y criterios que para ello determine el Congreso mediante la expedición de una ley marco.

Por esta razón, después de la entrada en vigencia de la actual Constitución el Congreso expidió la Ley 4ª de 1992, a través de la cual se establecen normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública, entre otros.

En desarrollo de las normas generales consagradas en la Ley 4ª de 1992, el Gobierno profirió el Decreto Reglamentario 1029 de 1994 en cuyo artículo 111 estableció:

“RECONOCIMIENTO DERECHOS PRESTACIONALES. A partir de la vigencia de este Decreto, los derechos consagrados en los Decretos ley números 1211, 1212, 1213 y 1214 de 1990, para el cónyuge y los hijos de los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, se reconocerán y pagarán a la familia, de conformidad con la definición contenida en el artículo 110 de este Decreto.”

Por su parte, dicho artículo 110 señaló:

“DEFINICIONES. Para los efectos legales de este estatuto se entiende por:

Familia. Es la constituida por el cónyuge o compañero permanente del miembro del nivel ejecutivo, lo mismo que por sus hijos menores de veintiún (21) años, los estudiantes hasta la edad de veinticuatro (24) años y los hijos inválidos absolutos, siempre y cuando unos y otros dependan económicamente del miembro del nivel ejecutivo.”

El siguiente artículo 111 del Decreto 1029 de 1994 modificó el 49 del Decreto 1214 de 1990, a fin de extender el reconocimiento del subsidio de que trata esta última disposición, a los servidores públicos que hubieren constituido una familia mediante unión marital de hecho. Así, hoy en día el subsidio familiar debe entenderse referido también a los viudos con hijos habidos dentro del matrimonio y a los servidores públicos que formaron una familia por vínculos naturales y procrearon dentro de ella.

Igualmente se había determinado jurisprudencialmente por esta corporación al observar el artículo 111 del Decreto 1029 de 1994, en armonía con el 110 ibidem, que modificó el Decreto 1214 de 1990 al cual pertenecen las disposiciones acusadas y amplió el universo de los servidores públicos beneficiados con las prestaciones que en este último Decreto se consagran, de manera que ahora no cobija solamente a los que estuvieran casados o fueran viudos, sino también a los que hubieran constituido una unión marital de hecho.

Entonces, el subsidio se reconoce tanto a los empleados del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que forman una familia mediante el matrimonio, como a los que la constituyen mediante la unión libre. De igual manera, las reformas introducidas eliminaron la discriminación antes existente entre viudos por matrimonio anterior y viudos por fallecimiento del compañero permanente, que tratándose de mujeres vienen a ser madres solteras cabezas de familia<sup>1</sup>, quedando amparadas las dos categorías por el reconocimiento pleno del subsidio.

Conforme a lo expuesto, es claro que el subsidio familiar es una compensación en dinero que se da, para el caso bajo estudio, a los servidores del Ministerio de Defensa y de la Policía Nacional que reúnen las condiciones establecidas en el artículo 49 del Decreto 1214 de 1990, sin consideración a que se afecte su libertad personal, para contraer un vínculo matrimonial o de hecho; mucho menos los constriñe a que permanezcan con dichos vínculos, pues lo que se protege es la familia pero en particular los niños, quienes como ya ha sido suficientemente reiterado, gozan de la especial protección por parte del Estado y de la sociedad.

Al respecto, la sentencia T-712 de agosto 15 de 2003, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, manifestó:

“La Corte Constitucional ha señalado que el subsidio familiar hace parte del derecho a la seguridad social. En el caso de los niños, en aplicación de la prevalencia y protección especial a que alude el artículo 44 Superior, el derecho a la seguridad social, incluido el pago del subsidio familiar, adquiere la categoría de derecho fundamental y prevalente, que admite ser amparado a través de la acción de tutela<sup>2</sup>.

Esta posición está respaldada por el derecho internacional, adoptado por la legislación interna, en el que se exige a los Estados lograr la plena realización del derecho a la seguridad social para los niños. Al respecto, en la ya citada sentencia T-223 de 1998 la Corte señaló que:

‘Es evidente que las obligaciones radicadas en las entidades y organismos, públicos y privados, que tienen a su cargo la seguridad social se intensifican y amplían en la medida en que estén de por medio la salud y la vida de los niños, por lo cual, tratándose de ellos, aumentan de modo considerable las posibilidades de su vulneración por negligencia, descuido o desconocimiento del nivel preferente al que han sido elevados por la propia Constitución.

Ello se refleja a nivel internacional en la Convención sobre Derechos del Niño, ratificada por Colombia y aprobada mediante la Ley 12 de 1991, y en el orden interno en la clara advertencia del Decreto Ley 1298 de 1994, mediante el cual se expidió el Estatuto Orgánico del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuyo artículo 10 establece:

Artículo 10. Derecho a la seguridad social para los niños. De conformidad con lo dispuesto en la Ley 12 de 1991, el Estado reconocerá a todos los niños el derecho a beneficiarse de la seguridad social, y adoptará las medidas necesarias para lograr la plena realización de este derecho de conformidad con la legislación vigente.’ (T-001/95 M.P. José Gregorio Hernández Galindo).”

Por consiguiente, lo acusado del artículo 50 que consagra la extinción del subsidio familiar, se ajusta a la Carta Política, pues contrario a lo afirmado por la actora, independientemente de la condición familiar, la prestación económica se mantiene cuando existen hijos dentro de la relación, ya sea conyugal o marital de hecho.

Es decir, tanto el padre como la madre que disolvió su vínculo, por declaración judicial, sentencia judicial o separación de cuerpos y tiene hijos a su cargo, presenta la condición de cabeza de familia y, por tanto, accede al reconocimiento y pago del subsidio, de conformidad

con la ley.

La voluntad del legislador, al consagrar este beneficio, fue tratar de aliviar las cargas económicas apremiantes de la familia, no forzar su permanencia para que se reconozca.

De tal forma, no se contraviene ninguno de los derechos cuya supuesta vulneración se demanda, cuando la norma señala los motivos por los cuales se extingue el subsidio familiar “por razón del cónyuge”, que subsiste a favor de los hijos, precisamente al permanecer la relación paterno filial y la necesidad de que los menores continúen con la prestación legalmente reconocida.

El cónyuge y la compañera o el compañero permanente que queda a cargo de los hijos, tiene así derecho a recibir el subsidio conforme a lo dispuesto en el artículo 49 del Decreto 1214 de 1990, hasta el momento señalado (artículo 51 ibidem).

El artículo acusado en la demanda no ejerce presión alguna para que exista el vínculo del matrimonio, ni la convivencia. Las normas respecto al subsidio familiar, valoran la constitución de una familia y amparan el derecho que le asiste a la misma, reconociendo y cancelando el valor correspondiente por los hijos, como no puede entenderse en contrario, pues ello sí conllevaría desconocer principios constitucionales.

## VII. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE

Primero. INHIBIRSE para pronunciarse de fondo sobre el artículo 52 del Decreto 1214 de 1990, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el literal b y el parágrafo del artículo 50 del Decreto 1214 de 1990, por los cargos analizados.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente. Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Recuérdese que las personas viudas deben estimarse solteras, según aclaró la sentencia C-034 de 1999 y que las mujeres viudas con hijos son madres cabeza de familia.

2 Cfr. T-287-01, M. P. Álvaro Tafur Gálvis; T-686-01, M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-356-02, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.