

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Correspondencia entre el cargo y la norma

Referencia: expediente D-3002

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 2° (parcial) del artículo 1° de la Ley 89 de 1988 y los artículos 1° y 4° (parciales) del Decreto 1340 de 1995.

Actor: Martha Inés Gómez García y otros

Magistrado Ponente:

Dra. CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil (2000).

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

Los ciudadanos Martha Inés Gómez García, Lucrecia Lozada, Luz Milda Beltrán H., Ángela Rueda Zarate, Rosario Rueda Garrido, Marlene Cabarique y Edelmira Pinilla Plata, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandaron la inexecutable parcial del párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 89 de 1998 y de los artículos 1° y 4° del Decreto 1340 de 1995.

El Despacho del suscrito Magistrado Sustanciador, mediante auto del veintitrés (23) de mayo de 2000, decidió admitir la demanda presentada en contra del párrafo 2° (parcial) del artículo 1° de la Ley 89 de 1988 y, simultáneamente, rechazar la formulada contra los artículos 1° y 4° del Decreto 1340 de 1995, por tratarse de normas de naturaleza reglamentaria cuyo análisis de constitucionalidad no le corresponde adelantar a ésta Corporación sino al Consejo de Estado.

Admitida entonces la demanda contra el párrafo 2° (parcial) del artículo 1° de la Ley 89 de

1988, se ordenaron las comunicaciones de rigor, se fijó en lista el negocio en la Secretaria General de la Corte Constitucional para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al señor procurador general de la Nación quien rindió el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el texto de la disposición parcialmente demandada conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 38.635 del 29 de diciembre de 1988, advirtiendo que se resalta y subraya la parte respecto de la cual se formulan cargos concretos:

“LEY 89 DE 1988

(diciembre 29)

Por la cual se asignan recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y se dictan otras disposiciones

Artículo 1°. A partir del 1° de enero de 1989 los aportes para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- ordenados por las leyes 27 de 1974 y 7° de 1979, se aumentan al 3% del valor de la nómina mensual de salarios.

(...)

Parágrafo 2°. El incremento de los recursos que establece esta ley se dedicará exclusivamente a dar continuidad, desarrollo y cobertura a los Hogares comunitarios de Bienestar de las poblaciones infantiles más vulnerables del país. Se entiende por Hogares Comunitarios de Bienestar 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 más pobres del país.

(...)”.

LA DEMANDA

1. Normas Constitucionales que se consideran infringidas

Estiman las actoras que la disposición acusada viola los artículos 1°, 2°, 5°, 13, 25, 43, 48, 53 y 93 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 22 de la Declaración Universal de la Derechos Humanos y el artículo 9° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. Fundamento de la demanda

Luego de hacer referencia expresa a los informes y recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que se insta a los estados partes a prestar mayor atención al problema de la discriminación contra la mujer y a la situación laboral de las madres comunitarias, las accionantes sostienen que los apartes acusados de la Ley 89 de 1988 y del Decreto 1340 de 1995 les impiden a las madres comunitarias y a las madres jardineras ostentar la calidad de trabajadoras oficiales del Estado, violando los principios básicos de la legislación laboral entre los que se encuentra el derecho que tiene toda persona a devengar un salario mínimo.

Explican que el sistema de atención a la infancia en los sectores más pobres de la población se desarrolla a través de dos categorías de trabajadoras que son las madres comunitarias y las madres jardineras, las primeras adscritas a los programas de Hogares Comunitarios y casas vecinales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), y las segundas al Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS). Aducen que, a pesar de que las madres comunitarias y jardineras realizan actividades domésticas y pedagógicas con los niños que están a su cuidado, en jornadas diarias que superan las 8 horas y con estricta sujeción a las reglamentaciones expedidas por el ICBF y el DABS, el Estado califica su actividad como “solidaria” desconociendo el carácter laboral que la misma representa. En esta medida, no reciben un salario por el cumplimiento de sus funciones sino que, a título de retribución voluntaria, se les reconoce un porcentaje de las cuotas de participación que cancelan los padres usuarios de los programas de atención, el cual no alcanza a superar el salario mínimo mensual vigente.

Consideran que la diferenciación a que se somete la labor de las madres comunitarias y jardineras respecto de los demás trabajadores del país, les reconoce a las primeras un trato discriminatorio en injusto que no se compadece con los diferentes cometidos estatales, en particular, el de lograr un orden social justo. Las demandantes atribuyen tal situación de injusticia a dos causas específicas. La primera, derivada “de lo preceptuado en el artículo 4 del Decreto 1340 de 1995, según el cual la vinculación de las Madres Comunitarias al programa se hace como ‘trabajo solidario’ y constituye contribución voluntaria, que no implica relación laboral con las organizaciones comunitarias que las enganchan ni con el ICBF”. La segunda, soportada “en la concepción cultural de que el trabajo ‘en’ el domicilio no constituye propiamente trabajo y por ello no tiene mérito para reconocérsele las mismas garantías y beneficios del trabajo asalariado”.

I. INTERVENCION DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

La ciudadana Lucero Cadena Navia, en su condición de jefe de la oficina jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y dentro de la oportunidad legal prevista, presentó escrito de intervención en el que solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la(s) norma(s) parcialmente impugnada(s).

Aduce la interviniente que, desde la perspectiva constitucional. Existen suficientes fundamentos jurídicos para sustentar la exequibilidad de las expresiones cuestionadas, ya que la protección y asistencia de los menores es un deber supremo que compromete a la familia, a la sociedad y al Estado, quienes deben actuar en forma solidaria para lograr ese cometido de principio.

A partir de lo anterior, resalta que los programas de atención infantil adelantados por el ICBF se fundamentan en la participación de la comunidad mediante su “trabajo solidario y contribución voluntaria” (art. 162, Decreto 1137 de 1999). Así, siguiendo lo preceptuado en el artículo 2 del Acuerdo 021 de 1996, “el funcionamiento y desarrollo del programa del Hogares Comunitarios de Bienestar será ejecutado por las familias de los niños beneficiarios del programa, que se constituirán en Asociaciones de Padres u otra forma de Organización Comunitaria y quienes una vez tramitada su personería jurídica ante el ICBF celebrarán contratos de aportes para administrar los recursos asignados por el Gobierno Nacional y los

aportes de la comunidad”.

En virtud de ello, “las madres comunitarias como parte de la Asociación de padres, no tienen un fin distinto al de las demás personas y estamentos que en interés general y social coadyuvan a la debida garantía del interés superior de los niños (as) y ni las personas que conforman las Asociaciones de Padres u otras formas de Organización Comunitaria que administran el programa, ni las madres comunitarias, son o serán funcionarios o servidores públicos del ICBF”.

Finalmente, la interviniente sostiene que la posición asumida por el ICBF frente a la(s) norma(s) impugnada(s) encuentra claro sustento en lo señalado por la Corte en las Sentencias T-269 de 1995 y SU-224 de 1998.

I. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Procurador General de la Nación emitió el concepto de su competencia y le solicitó a la Corte Constitucional que declarara exequible el aparte legal acusado.

A juicio del Ministerio Público, se ajusta a la Constitución que “el Estado a través del sistema de becas contribuya a la financiación de Hogares Comunitarios de Bienestar, con el objeto de proporcionar a los niños con necesidades de salud, nutrición y protección, aquellas condiciones que constituyen la razón principal del Estado Social de Derecho, es decir, promover la prosperidad de la comunidad, en especial la población infantil desprotegida e inasistida”.

De conformidad con lo dicho, considera que la circunstancia de “que estos hogares estén dirigidos por miembros de la comunidad, y su funcionamiento dependa de las labores desempeñadas por personas de la misma comunidad, no indica que el Estado deba reconocerles la calidad de trabajadores oficiales, pues es claro que este Estado Social de Derecho que nos rige, también es democrático y participativo, y ello en el caso que nos ocupa se traduce en que los miembros de la comunidad participan de manera activa en la materialización de las políticas estatales, incursionando en todos los espacios donde se

tomen decisiones que los afecten”.

Concluye la agencia fiscal señalando que las pretensiones de las actoras, antes que verse satisfechas con el retiro de la norma impugnada del ordenamiento jurídico, constituyen una demanda social que corresponde definir al Congreso y no a la Corte Constitucional pues dicho tribunal, en ejercicio del control de constitucionalidad de las leyes, “no puede convertirse en legislador suplementario”.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241-4 de la Carta Fundamental.

2. Decisión inhibitoria por ineptitud sustancial de la demanda. Ausencia de correspondencia lógica entre el cargo formulado y la norma impugnada.

2.1 Según lo ha venido sosteniendo esta Corporación en reiterada jurisprudencia, los requisitos de procedibilidad de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrados en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, le imponen al ciudadano que pretenda ejercer ese derecho político, la obligación de precisar con absoluta claridad las razones o motivos que respaldan la solicitud de inexecutable de la norma acusada, razones que, además de guardar una correspondencia lógica y temática con el texto impugnado, deben imputarse directamente a éste. Ello, por cuanto la formulación de cargos indirectos o indeterminados, producto de las diversas interpretaciones de la norma, de su aplicación concreta o de su posible reglamentación y desarrollo, desborda el ámbito de competencia asignado al organismo de control constitucional a quien, en el cumplimiento de sus atribuciones (C.P. art. 241), sólo corresponde “determinar si en realidad existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política”.¹

En relación con el tema, la Corte ha expresado:

“Cuando el ciudadano pone en movimiento el control constitucional por la vía de la acción, se le impone la carga procesal de señalar las normas constitucionales violadas y también el concepto de su violación. Esto último comporta la obligación de determinar con toda claridad de qué modo las normas acusadas contradicen o vulneran los preceptos de la Constitución, con el fin de destruir la presunción de constitucionalidad, sin perjuicio de que la Corte pueda extender el análisis de constitucionalidad frente a normas no invocadas expresamente en la demanda. Pero lo que no puede ser admitido es que bajo una interpretación que haga el demandante del contexto de un cuerpo normativo se pueden deducir, por vía indirecta, presuntas violaciones de la Constitución, por la manera en que el legislador reguló una determinada materia”. (C-236/97 M.P. Antonio Barrera Carbonell)

En otro pronunciamiento reiteró:

La acción pública de inconstitucionalidad es un mecanismo que busca el cotejo, por la autoridad judicial competente -en Colombia, la Corte Constitucional- entre el precepto legal demandado y los mandatos constitucionales.

El análisis que efectúa la Corte debe darse en abstracto, teniendo en cuenta el contenido objetivo de la disposición examinada, y en ningún caso la aplicación concreta que ella tenga...” (Sentencia C-357/97, M.P. Doctor José Gregorio Hernández Galindo).

2.2 De esta manera, es evidente que durante el trámite del proceso de inconstitucionalidad, el órgano de control está en la “obligación de verificar que la presunta violación de la Carta provenga directamente y en abstracto de la norma acusada, más no de fuentes accesorias o diferentes a ésta. Admitir lo contrario, conduciría al absurdo de pensar que la permanencia de un precepto legal en el ordenamiento jurídico no depende del reproche que se endilgue a su propio texto, sino de la legitimidad de otros mandatos de igual o inferior categoría, e incluso de la voluntad de las autoridades a quienes les compete reglamentar y aplicar la ley”.²

Por eso, frente a muchas demandas presentadas, en las que no ha sido posible establecer con claridad la relación de conexidad entre la norma acusada y el reproche invocado, la Corte a tenido que abstenerse de proferir sentencia de mérito procediendo, en consecuencia, a declararse inhibida por ausencia directa de cargos. Esto se evidencia, concretamente, en aquellos casos donde las acciones públicas se han sustentado en “supuestos jurídicos

regulados por una normatividad diferente a la impugnada, o que pretender atacar el desarrollo de la ley o de su indebida aplicación por parte del operador jurídico”.³ Al respecto, conviene citar la siguiente jurisprudencia en la cual esta Corporación afirmó:

“Los cargos que se formulen por un ciudadano contra una forma integrante del orden jurídico, para pedir a esta Corte que la declare inconstitucional, no pueden fundarse, entonces, en sus desarrollos específicos, ni referirse a su ejecución práctica o a los abusos que puedan cometerse por los operadores jurídicos en casos concretos. Puesto que el juicio de constitucionalidad implica la confrontación en abstracto entre el contenido de la disposición acusada y la preceptiva fundamental, las demandas que busquen su inexecutableidad deben aludir a ella en los mismos términos”. (Sentencia C-357/97, M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

2.3 Aplicando estos criterios hermenéuticos al asunto debatido, se recuerda que en el presente caso se impugna parcialmente el párrafo 2° del artículo 1° de la Ley 89 de 1988, por medio del cual se busca asignar algunos recursos al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar -ICBF- (conforme a las Leyes 27 de 1974 y 7 de 1979) con destino a desarrollar y dar cobertura a los Hogares Comunitarios de Bienestar de las poblaciones infantiles más vulnerables del país, definiendo a su vez estos hogares como “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”.

A partir del contenido de la norma impugnada, consideran las demandantes que la expresión “becas” le impide a las madres comunitarias y jardineras tener la calidad de trabajadoras oficiales del Estado, en cuanto dicha frase permite calificar la actividad que desarrollan como solidaria y voluntaria, desconociendo que entre ellas y el ICBF existe una verdadera relación laboral.

2.4 Pues bien, teniendo en cuenta el problema jurídico planteado, no encuentra la Corte que exista una correspondencia objetiva, directa y lógica entre el contenido material de la disposición parcialmente impugnada y el cargo que respalda la solicitud de inexecutableidad. Como se desprende de su propio texto, la norma concreta su objetivo en la apropiación de

recursos con destino a los programas de hogares comunitarios que patrocina el ICBF, procurando por ese medio que las familias, debidamente organizadas, cubran las necesidades básicas de nutrición, salud, protección y desarrollo individual de los menores pertenecientes a los estratos sociales más pobres. Desde esa perspectiva, no puede inferirse que la citada disposición busque precisar la naturaleza jurídica de la relación que, por razón del ejercicio de sus funciones, pueda surgir entre las madres comunitarias y el ICBF y, en menor medida, que por su intermedio se califique la participación de aquellas -las madres comunitarias- como “solidaria” descartando de plano la existencia de un vínculo laboral con el Estado o con las organizaciones sociales que intervienen en el programa de los hogares de bienestar.

2.5 La circunstancia de que cierto porcentaje de los recursos asignados al programa de hogares comunitarios, pueden ser utilizados por las asociaciones de padres de familia u otros organismos sociales para retribuir en parte la actividad desarrollada por las madres comunitarias no significa, en manera alguna, que la norma acusada tenga por finalidad determinar la clase de relación que surge entre estas últimas y el Estado. Como se indicó en el párrafo anterior, a través suyo sólo se persigue incrementar los aportes del ICBF con destino a la atención y cuidado de los menores en extrema pobreza, razón por la cual hay que entender que la expresión “becas” hace referencia específica a esos recursos, con total independencia de la manera como puedan distribuirse las diferentes partidas y sin hacer referencia o fijar directrices en torno al presunto vínculo laboral que se crea entre las personas que trabajan para el programa y las instituciones públicas o privadas que lo patrocinan. En torno al alcance de la palabra “becas”, conviene precisar que, según lo prescribe el artículo 3° del Acuerdo 0021 de 1989, expedido por la Junta Directiva del ICBF en ejercicio de las funciones asignadas por el artículo 26 de la Ley 7 de 1979, el programa Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar se ejecuta, entre otros recursos, con aquellos “provenientes del Gobierno Nacional, entendiéndose por tales las becas que se asignan a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar”.

2.6 Entonces, para esta Corporación, la acusación formulada en la presente demanda, antes que atribuirse al texto normativo impugnado es en realidad el resultado de una interpretación forzada y extensiva del mismo, dirigida de manera directa y concreta, a atacar el contenido material de otras preceptivas jurídicas. En particular, del artículo 4° del Decreto 1340 de 1995 que, en concordancia con el numeral 2° del artículo 16 del Decreto 1137 de

1999, son los llamados a definir la forma de vinculación de las madres comunitarias en el programa de “Hogares de Bienestar”, señalando que se trata de un trabajo solidario, constituido a título de contribución voluntaria, que no implica una relación laboral con las organizaciones comunitarias y entidades públicas que apoyan la realización material del programa. A este respecto, las normas citadas consagran:

(Decreto 1340 de 1995)

“Artículo 4°. La vinculación de las Madres Comunitarias, así como las demás personas y organismos de la comunidad que participen en el programa de Hogares de Bienestar, mediante su trabajo solidario, constituyen contribución voluntaria por cuanto la obligación de asistir y proteger a los niños corresponde a los miembros de la sociedad y la familia. Por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con la Asociaciones u Organizaciones comunitarias administradoras del mismo, no con las entidades públicas que en él participan”.

(Decreto 1137 de 1999)

“(…)”

“2. Participación de la comunidad. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asesorará y promoverá la forma organizativa requerida para lograr la participación mediante trabajo solidario y contribución voluntaria de la comunidad. Dicha participación en ningún caso implica relación laboral con los organismos o entidades responsables por la ejecución de los programas”.

Cabe precisar que el artículo 4° del Decreto 1340 de 1995 hizo parte de las normas que fueron inicialmente demandadas en la presente causa. No obstante, como se indicó en el acápite de antecedentes, la Corte procedió a rechazar tal acusación ya que, por tratarse de un Decreto de Naturaleza reglamentaria (como lo es también el Decreto 1137/99), expedido por el Presidente de la República con fundamento en el artículo 189-11 de la Constitución Política, la competencia para conocer y decidir sobre su constitucionalidad le corresponde al H. Consejo de Estado, previo ejercicio ciudadano de la acción pública de nulidad (C.P. arts. 236 y 241).

2.7. De acuerdo con lo expresado, resulta claro que el artículo acusado no dispone en relación con el reproche formulado en su contra. En otras palabras, directamente no contiene una regulación relativa a la situación laboral de las madres comunitarias y, en consecuencia, la acusación que se le imputa no es atribuible a su texto sino al de otras normas legales cuya confrontación con la Constitución, por expreso mandato Superior, no le compete fijar a la Corte Constitucional sino al máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Por ello si en gracia de discusión la Corte accediera a retirar el ordenamiento jurídico la norma parcialmente impugnada, no sólo se produciría un efecto contrario al querido por las demandantes, en cuanto no es el resorte de la Corte reconocer a las madres comunitarias la condición de trabajadores oficiales del Estado, sino que además, se pondría en peligro la forma como se financia el programa de los llamados Hogares Comunitarios -afectando indirectamente la entrega de los recursos-, con lo cual se desconocería tajantemente el objetivo constitucional, propio de nuestro Estado Social de Derecho, que propugna por la debida asistencia y protección del menor en aras de garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (C.P. arts. 1º, 2º, 44).

2.8. En consecuencia, a pesar de que la demanda presentada contra la expresión “becas” -contenida en el párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 89 de 1988- fue en principio admitida por ajustarse en apariencia a los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, esta Corporación procederá a declararse inhibida para proferir decisión de fondo por existir ineptitud sustancial de la demanda, amparada en la ausencia de concepto claro y directo de violación.

I. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del señor Procurador General de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo sobre la expresión “becas”, contenida en el párrafo 2º del artículo 1º de la Ley 89 de 1988.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

FABIO MORÓN DÍAZ

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRÍA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Magistrada (e)

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Sentencia C-380/2000, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Sentencia C-986/99, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3 Sentencia Ibídem.