

Sentencia C-653/03

REGIMEN DE SUBSIDIO FAMILIAR-Norma derogada/NORMA DEROGADA-Regulación integral posterior

NORMA DEROGADA-Carencia actual de objeto

NORMA DEROGADA-No producción de efectos

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Disposición derogada que no produce efectos

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Formulación de disposición legal

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva parcial

SUBSIDIO FAMILIAR-Características fundamentales

El legislador definió el subsidio familiar como 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, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad.

SUBSIDIO FAMILIAR-Triple condición

SUBSIDIO FAMILIAR-Regulación por legislador sujeta a la Constitución/LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Subsidio familiar como género de la seguridad social

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Ampliación progresiva de cobertura de los servicios de seguridad social

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN SEGURIDAD SOCIAL-Límites constitucionales

SUBSIDIO FAMILIAR-Competencia amplia de regulación legislativa

SUBSIDIO FAMILIAR EN DINERO-Reconocimiento legal a trabajadores

DERECHO A LA IGUALDAD Y EDUCACION DEL NIÑO-Acreditación de escolaridad

DERECHO A LA EDUCACION DEL NIÑO-Estado, sociedad y familia directos responsables/DEBERES DE LOS PADRES-Obligación constitucional de acceso a la educación de sus hijos

DERECHO A LA EDUCACION-Gratuidad/DERECHO A LA EDUCACION-Deberes del Estado

SUBSIDIO FAMILIAR POR CAJA DE COMPENSACIÓN-Reconocimiento cuando no se haya cancelado por razón imputable al Estado

Las Cajas de Compensación encargadas de cancelar el subsidio familiar sólo de manera excepcional, y en casos donde esté demostrada la diligente y sostenida actividad de la familia en orden a la consecución del cupo escolar en establecimientos educativos públicos, y éste, no se haya obtenido por razones debidamente probadas e imputables al Estado, podrán valorar esa situación particular en aras al reconocimiento del subsidio.

DERECHO A LA IGUALDAD DEL NIÑO-No vulneración por requerir acreditación de escolaridad para obtener el subsidio familiar

INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Consagración constitucional e internacional/NORMA ACUSADA-Consonancia con el interés superior del menor

SUBSIDIO FAMILIAR EN DINERO-Inclusión como beneficiarios a menores discapacitados

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-No hay violación del derecho a la igualdad

SUBSIDIO FAMILIAR EN DINERO DE MENOR DISCAPACITADO-Acreditación de escolaridad como medida de justificación

Referencia: expediente D-4435

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 28 (parcial) de la Ley 21 de 1982 y 3º (parcial) de la Ley 789 de 2002

Actor: Edgar Eduardo Manrique Muñoz

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., cinco (5) de agosto de dos mil tres (2003).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Edgar Eduardo Manrique Muñoz demandó parcialmente los artículos 28 de la Ley 21 de 1982 y 3º de la Ley 789 de 2002.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas objeto del proceso y se subraya lo acusado:

“LEY 21 de 1982

(enero 22)

por la cual se modifica el régimen del Subsidio Familiar y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPITULO IV

De las personas a cargo.

(...)

Artículo 28. Los hijos legítimos, los naturales, los adoptivos, los hijastros y los hermanos huérfanos de padre se consideran personas a cargo hasta la edad de dieciocho (18) años.

Sin embargo, a partir de los doce (12) años se deberá acreditar la escolaridad en establecimiento docente oficialmente aprobado con un mínimo de cuatro (4) horas diarias o de ochenta (80) mensuales.

Cuando la persona a cargo sobrepase la edad de dieciocho (18) años y empiece o esté haciendo estudios post-secundarios, intermedios o técnicos dará lugar a que por él se pague el subsidio familiar, hasta la edad de 23 años cumplidos, acreditando la respectiva calidad de estudiante post-secundario, intermedio o técnico.”

“LEY 789 DE 20022

(diciembre 27)

por la cual se dictan normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social y se modifican algunos artículos del Código Sustantivo de Trabajo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 3°. Régimen del subsidio familiar en dinero. Tienen derecho al subsidio familiar en dinero los trabajadores cuya remuneración mensual, fija o variable no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv, siempre y cuando laboren al menos 96 horas al mes; y que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero (a), no sobrepasen seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv.

Cuando el trabajador preste sus servicios a más de un empleador, se tendrá en cuenta para efectos del cómputo anterior el tiempo laborado para todos ellos y lo pagará la Caja de

Compensación Familiar a la que está afiliado el empleador de quien el trabajador reciba mayor remuneración mensual. Si las remuneraciones fueren iguales, el trabajador tendrá la opción de escoger la Caja de Compensación. En todo caso el trabajador no podrá recibir doble subsidio.

El trabajador beneficiario tendrá derecho a recibir el subsidio familiar en dinero durante el período de vacaciones anuales y en los días de descanso o permiso remunerado de ley, convencionales o contractuales; períodos de incapacidad por motivo de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Parágrafo 1°. Darán derecho al subsidio familiar en dinero las personas a cargo de los trabajadores beneficiarios que a continuación se enumeran:

1. Los hijos que no sobrepasen la edad de 18 años, legítimos, naturales, adoptivos y los hijastros. Después de los 12 años se deberá acreditar la escolaridad en establecimiento docente debidamente aprobado.
2. Los hermanos que no sobrepasen la edad de 18 años, huérfanos de padres, que convivan y dependan económicamente del trabajador y que cumplan con el certificado de escolaridad del numeral 1.
3. Los padres del trabajador beneficiario mayores de 60 años, siempre y cuando ninguno de los dos reciba salario, renta o pensión alguna. No podrán cobrar simultáneamente este subsidio más de uno de los hijos trabajadores y que dependan económicamente del trabajador.
4. Los padres, los hermanos huérfanos de padres y los hijos, que sean inválidos o de capacidad física disminuida que les impida trabajar, causarán doble cuota de subsidio familiar, sin limitación en razón de su edad. El trabajador beneficiario deberá demostrar que las personas se encuentran a su cargo y conviven con él.
5. En caso de muerte de una persona a cargo por la cual el trabajador estuviere recibiendo subsidio familiar, se pagará un subsidio extraordinario por el mes en que este ocurra, equivalente a 12 mensualidades del subsidio en dinero que viniere recibiendo por el fallecido.

6. En caso de muerte de un trabajador beneficiario, la Caja de Compensación Familiar continuará pagando durante 12 meses el monto del subsidio por personas a cargo, a la persona que acredite haberse responsabilizado de la guarda, sostenimiento o cuidado de ellos. El empleador dará aviso inmediato de la muerte de un trabajador afiliado a la Caja de Compensación.

7. Podrán cobrar simultáneamente el subsidio familiar por los mismos hijos el padre y la madre, cuyas remuneraciones sumadas no excedan de cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv.

Parágrafo 2°. Tendrán derecho a Subsidio Familiar en especie y servicios para todos los demás servicios sociales los trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable, no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv, y tendrán derecho a estos subsidios las personas a cargo enunciadas en el parágrafo 1° del presente artículo, incluyendo el (la) cónyuge y el trabajador.

En el caso del parágrafo 1, los Consejos directivos de las Cajas de Compensación familiar fijarán las tarifas y montos subsidiadas que deberán ser inversamente proporcional al salario devengado.”

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inexecutable parcial de los artículos 28 de la Ley 21 de 1982 y 3° de la Ley 789 de 2002, según los cuales los beneficiarios del subsidio familiar cuya edad sea superior a doce (12) años deben acreditar el respectivo certificado de escolaridad.

En concepto del ciudadano los apartes normativos demandados violan el Preámbulo y los artículos 1°, 2°, 5°, 13, 16, 26, 27, 41, 42, 44, 45, 60, 64, 67 a 71, 95, y 366 de la Constitución Política.

Sobre el primer aspecto, después de hacer algunas consideraciones sobre este principio y derecho constitucional, considera que las normas parcialmente demandadas vulneran el acceso a la igualdad de oportunidades, puesto que no brinda a los niños que no pueden acreditar cierta escolaridad (mínimo de cuatro horas diarias u ochenta mensuales), el

derecho al subsidio familiar, el cual es para muchas familias parte importante de sus ingresos.

Agrega, que no todos los niños pueden recibir una educación similar ya que existen menores con problemas de aprendizaje, deformidades físicas y congénitas, y síndrome de Down que requieren de una educación especial la cual muchas veces no puede ser costeadada por la familia.

Sostiene que el requisito que contienen las normas demandadas para acceder al subsidio no es acorde con las posibilidades particulares de cada familia, con lo que se desconoce el artículo 13 constitucional, ya que unas personas sí pueden acceder a dicha prestación y otras no, por incumplir “ciertos requisitos caprichosos que no tienen ninguna finalidad diferente a perjudicar a aquellas personas que parten, en la libre competencia de lograr objetivos personales, de una posición económica más baja, o que sencillamente no han tenido, ni tendrán (bajo este parámetro) la oportunidad de acceder al sistema educativo.”³ El trato diferenciado se genera entre los niños que estudian en un centro educativo y quienes no tienen la posibilidad de hacerlo, constituyéndose así el requisito contenido en las disposiciones demandadas en un castigo dirigido no sólo al menor sino a la propia sociedad colombiana.

Aduce que de las disposiciones acusadas se predica una diferencia de los supuestos fácticos, toda vez que a partir de los doce (12) años los hijos legítimos, los naturales, los adoptivos, los hijastros y los hermanos huérfanos de padre deben acreditar la escolaridad en establecimiento docente oficialmente aprobado, lo cual no se exige para los niños que no han cumplido esa edad. Así mismo, las disposiciones acusadas no tienen un fin u objetivo y por el contrario las mismas generan perjuicios para la comunidad.

Concluye que basta constatar la diferencia entre el salario mínimo y el valor de la canasta familiar para advertir que las familias de escasos recursos no pueden acceder a ciertas condiciones mínimas, por lo que exigir un certificado de escolaridad no sólo es “absurdo” sino que no garantiza el derecho al subsidio familiar.

En lo referente a los derechos de los niños (Art. 44 C.P.), el actor arguye que tanto la

seguridad social (Art. 48 C.P.) como el derecho al subsidio familiar resultan conculcados con las disposiciones acusadas, al obstaculizar el acceso a este beneficio con la imposición de un requisito discriminatorio que no tiene finalidad ni justificación alguna para la población y que por el contrario, premia a las Cajas de Compensación Familiar.

A juicio del demandante, existe una contradicción entre el principio de solidaridad consagrado en la Constitución y las normas parcialmente acusadas, ya que si el subsidio familiar es una ayuda económica a las familias de escasos recursos, brindándole a aquellos trabajadores que devengan máximo cuatro salarios mínimos legales mensuales una colaboración para el mantenimiento familiar, no resulta válido que se les exija a esas familias como condición para acceder al auxilio económico acreditar la continuación de una escolaridad que por su deficitaria situación económica no pueden acreditar ni avalar, en razón a que no cuentan con los medios monetarios necesarios para que sus hijos continúen con su actividad académica.

Finalmente, sobre el derecho a la educación, el actor después de hacer múltiples consideraciones sobre el sistema educativo colombiano e indicar las causas de deserción escolar, afirma que cuando en el núcleo familiar falta capacidad económica para brindar la educación debida a los menores, es necesario el subsidio familiar para aliviar en una mínima parte esa escasez de recursos y así permitir el acceso a la educación de los niños.

Expuesto lo anterior, el actor trae a colación el Preámbulo y los artículos 5, 16, 26, 41, 42, 60, 64, 67 a 71 y 95 de la Carta Política, señalando sin mayor justificación que los mismos también son conculcados con las disposiciones demandadas.

IV. INTERVENCIONES

1. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo, solicita a la Corte la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas demandadas.

Antes de sustentar el reproche de inconstitucionalidad, precisa que de acuerdo con el artículo 52 de la Ley 789 de 2002, quedaron derogadas las disposiciones contrarias a la misma. Lo que trae como consecuencia la pérdida de los efectos del artículo 28 de la Ley 21 de 1982

objeto de esta demanda, por lo que la coadyuvancia se dirige a la inexequibilidad de los numerales 1º y 2º del Parágrafo 1º del artículo 3º de la Ley 789 de 2002.

En este sentido, después de hacer varias consideraciones sobre el derecho al subsidio familiar, la seguridad social y la educación, señala que el efecto concreto de la norma demandada es el condicionamiento del derecho al subsidio familiar, cuyo destinatario es el menor, a la exigencia de demostrar la escolaridad de los hijos comprendidos entre las edades de 12 y 18 años.

Sostiene que el derecho a la educación de los menores que forman parte de las familias colombianas de escasos recursos, no se encuentra garantizado en ninguno de sus niveles, así los trabajadores con derecho al subsidio familiar no tienen la posibilidad de acreditar la escolaridad de sus hijos, por ejemplo, ante la ausencia de cupos escolares en los establecimientos públicos, la distancia entre el lugar de residencia y los centros educativos asignados por las autoridades estatales, el que eventualmente los menores padezcan de una incapacidad física o enfermedad que les impida asistir a la escuela o, como lo afirma el demandante, que el menor sufra de trastornos sicomotrices, caso en el cual las posibilidades de encontrar un centro de educación especial se torna aún más difícil que en circunstancias normales.

Agrega, que los menores excluidos del acceso al subsidio familiar, por el incumplimiento del requisito a que alude el artículo demandado, se ven sometidos a un trato desigual y discriminatorio frente a otros menores que si tienen la oportunidad de estudiar, sin que dicho trato diferenciado responda a criterios válidos que permitan determinar la razonabilidad, la eficacia o proporcionalidad que justifiquen tal tratamiento.

A juicio de la Defensoría, la educación de los menores no puede estar en cabeza exclusiva de los padres y la familia del menor, por cuanto mandatos constitucionales e instrumentos internacionales de derechos humanos, establecen que esta prestación también es responsabilidad solidaria del Estado y la sociedad. Afirma, que no existe razón para que la disposición cuestionada no haga la exigencia de acreditación de escolaridad a los niños que se encuentran en edad de ser matriculados en el grado de preescolar o que tengan menos de doce años edad.

Finalmente señala que carece de fundamento constitucional que la norma demandada

excluya a un buen número de menores de la garantía de un derecho fundamental como la seguridad social – expresado en el subsidio familiar – por la carencia de la certificación exigida y proyecte exclusivamente sobre la familia el deber de brindar la educación de los hijos.

2. Superintendencia del Subsidio Familiar

La Superintendencia del Subsidio Familiar solicita declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Sostiene que la Ley 21 de 1982 en su artículo 28, no genera desigualdad, por el contrario esta norma se ha caracterizado por ser equitativa, solidaria e igualitaria para todos los trabajadores. Agrega que la norma demandada señala que los hijos a cargo del trabajador para tener derecho al subsidio de escolaridad deben acreditarla en un establecimiento docente oficialmente aprobado, por lo que dicho precepto está haciendo la distinción entre la educación y el subsidio.

Destaca que de conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la responsabilidad de la educación corre a cargo del Estado, por ello si un padre no puede darle la educación a sus hijos, debe exigírsela a las autoridades estatales competentes más no a las Cajas de Compensación Familiar que son apenas instrumentos que utiliza la Ley para la redistribución de los ingresos de los trabajadores.

Agrega que el tratamiento que le está dando el artículo 28 de la Ley 21 de 1982 a los niños es igual para todos, puesto que la norma no hace ningún tipo de excepción, simplemente está fijando unos requisitos que deben cumplirse para poder entregar el subsidio. Así “el trato es igual para cualquier estudiante, si no estudia, debe recurrir a otras instancias para reclamar el derecho a la educación y una vez se solucione éste, podrá acudir a su otro derecho, que es el subsidio escolar.”⁴

En cuanto a la transgresión al derecho a la seguridad social como fundamental de los niños aludido por el actor, afirma que lo que se estaría “violando es la seguridad social a la educación, y no a percibir un subsidio como consecuencia de esa educación.”⁵

3. Ministerio del Interior y de Justicia

Según el interviniente no existe un criterio válido que circunscriba la exigencia de la ley a quienes son mayores de doce (12) años, en cuanto para ese objetivo resultaría oportuno efectuar la presentación del certificado de estudios a partir de los cinco años, edad desde la cual la educación es obligatoria en Colombia, y su exigencia tendría razón de ser únicamente hasta los quince años, por el mismo motivo.

Así mismo, en lo concerniente al derecho de los niños, considera que la norma demandada no está acorde con el ordenamiento constitucional, por cuanto en la misma se condiciona el reconocimiento del subsidio familiar del menor al cumplimiento de requisitos fácticos que superan la exigencia de edad a la satisfacción de otro derecho como es el de la educación.

Sin embargo, desde otra óptica considera que si la razón de ser de la disposición demandada no es sólo garantizar el empleo del subsidio para la educación sino velar porque la familia no presione a los niños para que se conviertan en mano de obra, es justificada la diferenciación contemplada en ese precepto.

Sobre este particular afirma que: “en Colombia es frecuente la participación de los niños en las actividades domésticas y productivas; no obstante, debe tenerse presente que la tendencia occidental se encuentra marcada por una sensibilización hacia los niños que los considera dignos de atenciones, y que por ende se encamina a que los menores de edad se encuentren exentos de realizar actividades productivas, de tal suerte que su tiempo sea destinado al juego, al descanso y al aprendizaje escolar, de modo tal que su desarrollo físico, mental e intelectual no se vea menoscabado.”⁶

En este sentido, recuerda que conforme lo establece la Convención de los Derechos del Niño, el único trabajo que ellos pueden realizar es el escolar, el cual se encuentra orientado a la acumulación de habilidades y conocimientos que en el futuro redundarán en riqueza material y en servicios útiles a la sociedad, de forma tal que es nocivo todo trabajo que interfiera con el normal desarrollo del niño en el sistema educativo.

Así, resulta justificado que el legislador haya determinado que sea a partir de los doce años que se debe presentar el certificado de escolaridad, como quiera que es desde esa edad que se encuentra permitido el trabajo en Colombia y que de acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares de 1996, es esa la principal edad a partir de la cual 1'400.000 niños han ingresado al mercado laboral, para quienes las actividades escolares y laborales son excluyentes y no

complementarias. Por esta razón considera que el precepto demandado se ajusta al artículo 13 de la Constitución.

4. Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional solicita a la Corte declarar la exequibilidad de los artículos parcialmente demandados.

En su intervención, sostiene que al Congreso de la República le asiste la competencia para determinar a través de la ley las características, requisitos, destinación y demás presupuestos que considere pertinentes para acceder a los beneficios que el Estado ha establecido, entre ellos el subsidio familiar.

En este sentido, señala que las disposiciones acusadas no hacen otra cosa que exigir un requisito para ser titular de esa prestación, lo cual no constituye una limitación sino un control a ese derecho.

Considera que el subsidio familiar de los menores a partir de los doce (12) años contribuye a elevar el nivel educativo de la población colombiana y va dirigido a los menores educandos, por cuanto se trata de hijos de trabajadores que brindan a sus hijos por lo menos la educación básica; evitando la deserción escolar. Así, las normas demandadas buscan proteger al menor, toda vez que se obliga a los padres de manera indirecta a asegurar a sus hijos la permanencia en el servicio educativo, teniendo en cuenta que la familia es el núcleo de la sociedad y debe asumir una participación activa en la educación y formación de sus miembros.

Por lo anterior, sostiene que el actor confunde el alcance y sentido del subsidio familiar, pretendiendo que con el cumplimiento de unos requisitos reglamentarios establecidos se están desconociendo derechos fundamentales, cuando por el contrario, lo que la norma pretende es estimular y fomentar la educación.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, precisa en su concepto que el artículo 28 de la Ley 21 de 1982 fue derogado por la Ley 789 de 2002, razón por la cual debe proferirse decisión inhibitoria respecto de esa disposición.

Así mismo considera que la demanda contiene sólo tres cargos relacionados con la presunta violación del derecho a la igualdad, a la seguridad social y a la educación por parte del pasaje acusado del artículo 3º de la Ley 789 de 2002, por este motivo solicita a la Corte declararse inhibida para hacer pronunciamiento en relación con la supuesta violación de este precepto del Preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 5º, 16, 26, 27, 41, 42, 45, 60, 64, 68 a 71, 95, y 366 de la Carta Política, por ineptitud sustantiva de la demanda.

En lo referente a los cargos contra el artículo 3º parcial de la Ley 789, el Ministerio Público, sostiene que el legislador goza de la libre facultad para configurar las normas encaminadas a determinar la forma en que un grupo determinado puede acceder a un derecho relacionado con la seguridad social, atendiendo a las obligaciones que corresponden a éstas frente a las personas a su cargo.

Señala que la exigencia legal para que se acredite mediante certificado de escolaridad que las personas mayores de doce años están a cargo de quien funge como titular del derecho a obtener el subsidio familiar a que hace referencia la Ley 789, armoniza con los principios de solidaridad, protección a la familia y al menor, consagrados en los artículos 1, 42 y 44 de la Carta Política.

Agrega que con el requisito impuesto por el legislador se logra el fin perseguido con el subsidio familiar, evitando que tal beneficio llegue a quienes se han desvinculado del sistema educativo bien sea por el incumplimiento de las obligaciones propias de sus progenitores o porque se han incorporado al proceso productivo en calidad de trabajadores.

De esta manera, la exigencia legal contenida en la norma demandada encuentra un fundamento de razonabilidad si se tiene en cuenta que la educación básica, hasta los quince años de edad, es de carácter gratuito y obligatorio y, máxime cuando la familia tiene una obligación correlativa con el Estado y la sociedad en la formación de las personas que se encuentran en edad escolar.

Concluye que el cargo por violación al derecho a la igualdad de los niños mayores de doce años frente a sus similares con edades inferiores no es de recibo, por cuanto el legislador ha considerado que los primeros requieren una mayor protección para su permanencia en el

sistema educativo, habida cuenta que están en la franja de mayor deserción escolar.

Por lo anterior, solicita se declare la exequibilidad de los apartes normativos demandados.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 numeral 4º de la Constitución Política, la Corte es competente para conocer de la presente demanda por estar contenida la norma parcialmente demandada en una ley de la República.

2. Cuestión Previa. Inhibición por la derogación de una de las normas objeto de control e ineptitud sustancial de la demanda respecto de algunos reproches de inconstitucionalidad

Conforme lo han advertido algunos de los intervinientes y el señor Procurador General de la Nación, el artículo 28 de la Ley 21 de 1982 que contenía parte de la normatividad sobre las personas a cargo del trabajador que daban derecho al subsidio familiar, fue derogado por el artículo 3º de la Ley 789 de 2002 al haber establecido una regulación integral de la materia, y prescrito en su artículo 52 que derogaba “las disposiciones que le sean contrarias.”

Desde esta perspectiva es un principio general del derecho, que una regulación de la misma materia por una ley posterior implica la derogación de la norma precedente, el cual está positivizado en el artículo 3º de la Ley 153 de 1887.

La Corte Constitucional ha reiterado que en función de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, ella debe conocer de disposiciones que hayan sido acusadas y se encuentren derogadas únicamente cuando tales normas continúen produciendo efectos jurídicos⁷. En cambio, si el precepto demandado excluido del ordenamiento jurídico no sigue surtiendo efectos jurídicos o nunca los produjo, el pronunciamiento de constitucionalidad resulta inocuo, por carencia de objeto.⁸

En el presente caso, la Sala encuentra que la norma en cuestión no está produciendo efectos, por cuanto a partir de la entrada en vigencia de la Ley 789 de 2002 el régimen del subsidio familiar en dinero es el que allí se establece, sin que se presenten circunstancias que permitan advertir lo contrario.

Por esta razón, esta Corporación habrá de declararse inhibida para pronunciarse sobre el artículo 28 de la Ley 21 de 1982, decisión ésta que restringe el juicio de constitucionalidad a las expresiones acusadas de los numerales 1 y 2 del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 789 de 2002.

Así mismo, a pesar de que en aplicación del principio pro actione⁹ la demanda de inconstitucionalidad fue admitida, con ocasión de la adopción de la decisión constitucional, encuentra la Sala que las acusaciones fundadas en la supuesta vulneración del Preámbulo y los artículos 1º, 2º, 5º, 16, 26, 27, 41, 42, 45, 60, 64, 68 a 71, 95, y 366 de la Constitución Política, por cuenta de la disposición legal objeto de control presentan una formulación apenas aparente, lo cual impide la realización del diálogo¹⁰ entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de la norma objeto de reproche y el juez competente para juzgarla a la luz del Ordenamiento Superior, propio de los procesos de constitucionalidad.

Sobre este particular en la Sentencia C-1052 de 2001¹¹ la Corte explicó que:

La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”.

Por lo anterior, ante la ineptitud sustantiva parcial de la demanda no se confrontará el aparte acusado del artículo 3º de la Ley 789 de 2002 con las disposiciones constitucionales citadas, profiriéndose en su lugar decisión inhibitoria.

3. Planteamiento del problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad instaurada contra las expresiones “Después de los 12 años se deberá acreditar la escolaridad en establecimiento docente debidamente aprobado” y, “y que cumplan con el certificado de escolaridad del numeral 1” contenidas en los numerales 1 y 2, respectivamente del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 789 de 2002, se refiere a la presunta violación de los artículos 13, 44 y 67 de la Constitución al inferirse por el actor y algunos intervinientes que dichos enunciados prodigan injustificadamente un trato

diferenciado a los niños que por escasos recursos económicos o a causa de afecciones físicas o mentales no pueden acceder al sistema educativo, por lo que sus padres no pueden cumplir con el requisito legal impuesto en los apartes normativos demandados y como consecuencia de ello no son beneficiarios del subsidio familiar.

Para el señor Procurador General de la Nación, la Superintendencia de Subsidio Familiar y Ministerio de Educación las expresiones acusadas resultan acordes a la Carta Política por cuanto garantizan que los menores de edad se encuentren estudiando y no sean expuestos o utilizados por sus padres en actividades de tipo laboral, siendo de esa manera una fuente adicional de ingresos para el grupo familiar, en detrimento de su derecho a la formación académica.

En estas condiciones corresponde a la Corte Constitucional, establecer si el requisito que imponen las expresiones demandadas consistente en acreditar la escolaridad de los hijos del trabajador beneficiario del subsidio familiar mayores de 12 años y menores de 18, así como de los hermanos de la misma edad, huérfano de padres que convivan y dependan económicamente del trabajador, resulta razonable a la luz del ordenamiento constitucional o si por el contrario con su aplicación se desconocen los derechos de los niños, a la educación y a la igualdad.

4. Subsidio Familiar y libertad de configuración del legislador

El legislador definió el subsidio familiar como 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, y su objetivo fundamental consiste en el alivio de las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia como núcleo básico de la sociedad.¹²

La Corte Constitucional, a su vez, ha analizado en múltiples oportunidades dicha prestación, señalando entre otros aspectos¹³, su naturaleza jurídica, desarrollo histórico y doctrinal, sus características más relevantes y los criterios de fundamentalidad que lo hacen exigible excepcionalmente a través de la acción de tutela¹⁴.

Esta Corporación también ha señalado que el subsidio familiar ostenta una triple condición, por cuanto es: i) una prestación legal de carácter laboral, ii) un mecanismo de redistribución

del ingreso y iii) una función pública desde la óptica de prestación del servicio.¹⁵

En la Sentencia C-508 de 1997¹⁶ se dijo sobre este particular lo siguiente:

(...) 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 es entonces 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.

La regulación del subsidio familiar y las instituciones jurídicas que a él atañen corresponde al Legislador al cual la Constitución Política reconoce una amplia competencia, la cual debe ejercer conforme a los principios y valores que el texto fundamental establece (Art. 6 C.P.). Esa libertad de configuración tiene sustento en los artículos 48, 53 y 150-23 de la Constitución al ser dicho subsidio una especie del género de la seguridad social.

Así lo ha advertido esta Corporación al señalar que “dada la estrechez del sistema actual de seguridad social y las dificultades económicas, confió al Legislador la tarea de ampliar progresivamente la cobertura de los servicios de seguridad social, con la participación de los particulares, a todos los habitantes (CP art. 48). Así las cosas, es al Legislador a quien corresponde constitucionalmente la apreciación de las condiciones en que los servicios de seguridad social deben ser prestados de manera que se cumpla con el objetivo trazado en la Constitución.”¹⁷

Nótese entonces, que a pesar de existir unos límites constitucionales dentro de los cuales debe enmarcarse la labor del legislador al regular el tema de la seguridad social y dentro de éste el del subsidio familiar, el Constituyente le confirió aquél una amplia libertad de apreciación y configuración, circunstancia que como ha explicado esta Corte, exigen que en estricto respeto de la Carta Política el juez constitucional realice un escrutinio judicial dúctil

para que de esa manera la rama judicial no invada las competencias propias del legislativo (Art. 113 C.P.).¹⁸

De esta manera, el legislador cuenta con una amplia competencia para establecer los presupuestos para acceder a una determinada prestación social dentro de las cuales se encuentra el subsidio familiar. Empero, no podría en ejercicio de esas atribuciones desconocer los derechos garantizados en la Carta Política, consagrando requisitos que desconozcan fines constitucionalmente válidos o manifiestamente desproporcionados al sacrificar sin justificación valores y derechos constitucionales, con lo cual la medida no sería razonable, criterio éste que debe enmarcar las decisiones de las autoridades en el Estado social de derecho (Preámbulo, arts. 1 y 2 C.P.).

5. Constitucionalidad del requisito de la acreditación de escolaridad de los niños mayores de doce (12) años para beneficiarse del subsidio familiar

La Ley 789 de 2002 por medio de la cual el Congreso de la República dictó normas para apoyar el empleo y ampliar la protección social, estableció en su artículo 3º el marco normativo actual del régimen del subsidio familiar en dinero, derogando tácitamente lo que sobre esa materia consagraba la Ley 21 de 1982.

Así, en dicha ley se estableció que: “tienen derecho al subsidio familiar en dinero los trabajadores cuya remuneración mensual, fija o variable no sobrepase los cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv, siempre y cuando laboren al menos 96 horas al mes; y que sumados sus ingresos con los de su cónyuge o compañero (a), no sobrepasen seis (6) salarios mínimos legales mensuales vigentes, smlmv.”

El párrafo 1º del artículo citado establece en los numerales 1 y 2 que dan derecho al subsidio familiar en dinero las personas a cargo de los trabajadores beneficiarios, entre ellas, los hijos que no sobrepasen la edad de 18 años, legítimos, naturales, adoptivos y los hijastros, así como, los hermanos menores de edad, huérfanos de padres, que convivan y dependan económicamente del trabajador, prescribiendo para uno y otro caso, que después de los doce (12) años se debe acreditar la escolaridad en establecimiento docente debidamente aprobado.

Para la Corte, ninguno de esos reproches resulta fundado para declarar la inexequibilidad de

las expresiones demandadas, ya que el presupuesto de la acreditación de la escolaridad, desarrolla los derechos de los niños y niñas a la igualdad y a la educación.

En efecto, los trabajadores que son titulares de esa prestación devengan al menos un (1) salario mínimo, es decir, tienen una fuente de ingresos para atender, en alguna medida, las cargas económicas que representan la educación de sus menores hijos, con lo cual se desvirtúa el argumento del actor, ya que la norma parcialmente acusada no tiene por destinatarios a familias de escasos recursos, esto es, a quienes ni siquiera cuentan con un empleo.

Conforme lo establece el artículo 67 de la Carta, el Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, así las cosas el requisito impuesto en la norma parcialmente demandada, está acorde con la obligación que el Constituyente atribuyó a los padres respecto del acceso al conocimiento de sus hijos.

El citado precepto constitucional, establece además que la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos, mandato que garantiza que los bajos recursos económicos de una familia no sean obstáculo para que los padres cumplan con su responsabilidad de brindar educación y la cultura a sus hijos menores de edad (Art. 44 C.P.). De esta manera, el Estado cumple primariamente con el deber que en materia de educación impuso la Constitución.

No obstante, las Cajas de Compensación encargadas de cancelar el subsidio familiar sólo de manera excepcional, y en casos donde esté demostrada la diligente y sostenida actividad de la familia en orden a la consecución del cupo escolar en establecimientos educativos públicos, y éste, no se haya obtenido por razones debidamente probadas e imputables al Estado, podrán valorar esa situación particular en aras al reconocimiento del subsidio.

La difícil situación económica del país no puede significar que las familias colombianas no hagan uso de los mecanismos y canales que el propio ordenamiento superior consagra para incidir en la aplicación efectiva del mandato constitucional que garantiza el derecho a la educación de los niños, como desarrollo del principio de participación que informa el funcionamiento del Estado (Art. 1 y 2 C.P.)

Como se advierte, el requisito fijado por el legislador se orienta a garantizar que los padres

cumplan con la responsabilidad de educar a sus hijos, y les brinda correlativamente mediante el subsidio familiar una ayuda en dinero para contribuir en los gastos que por el sostenimiento de ésta se causen.

En lo que concierne a la presunta transgresión del artículo 13 Superior, cuyo sentido y alcance ha fijado en reiterada jurisprudencia esta Corporación, la Sala considera que el requisito de la acreditación de la escolaridad no sólo persigue un fin constitucionalmente válido sino que, como se ha indicado, armoniza con los artículos 44 y 67 de la Carta en cuanto a la responsabilidad de la familia en la educación de los niños.

En este sentido, todos los menores a los que se les aplica la norma cuentan no sólo con padres o hermanos que tienen una vinculación laboral, sino que a partir de la descripción normativa, ninguno de esos niños tienen algún tipo de discapacidad que les impida asistir a un establecimiento docente debidamente aprobado. Así, la norma parcialmente demandada brinda a todos los niños cuyos padres o hermanos trabajadores tienen derecho al subsidio familiar el mismo trato jurídico.

La norma parcialmente acusada, no atenta entonces contra el derecho de los niños y las niñas a la educación y ni a beneficiarse a través de sus padres y hermanos del subsidio familiar, lo cual está en consonancia con los principios de protección especial e interés superior del menor que, como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, provienen no sólo de la legislación sino de los tratados y convenios internacionales adoptados por Colombia, que a la luz del artículo 93 Superior prevalecen sobre la normatividad interna.

En relación con los niños inválidos o que padecen de algún tipo de discapacidad, que según el actor y algunos intervinientes no estarían en posibilidad de acceder al sistema educativo y que por lo mismo no podrían beneficiarse del subsidio familiar, la Corte advierte que el numeral 4 del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 789 de 2002 incluyó dentro del régimen de subsidio familiar en dinero a esas personas, al establecer que:

“4. Los padres, los hermanos huérfanos de padres y los hijos, que sean inválidos o de capacidad física disminuida que les impida trabajar, causarán doble cuota de subsidio familiar, sin limitación en razón de su edad. El trabajador beneficiario deberá demostrar que las personas se encuentran a su cargo y conviven con él.”¹⁹

De esta manera, no asiste razón al demandante al sostener la violación del derecho a la igualdad de los niños discapacitados frente a los demás, por cuanto la regla jurídica por él demandada no es aplicable al supuesto fáctico en que funda el cargo de inconstitucionalidad como se acaba de anotar.

Finalmente, para la Sala el requisito de acreditación de escolaridad a que hacen referencia los apartes acusados del artículo 3º de la Ley 789, es una medida no sólo admisible sino que busca la realización de objetivos constitucionalmente importantes, como impedir que los niños mayores de doce (12) años desarrollen actividades de tipo laboral en lugar de desarrollar las labores académicas propias de quien está en proceso de formación. Esto justifica entonces que a partir de esa edad deba cumplirse con el requisito de la acreditación de la escolaridad.

Las anteriores consideraciones permiten a la Corte concluir que el requisito demandado se ajusta a los preceptos constitucionales analizados en esta sentencia.

VII. DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto con respecto al artículo 28 de la Ley 21 de 1982.

Segundo.- Declararse INHIBIDA para emitir pronunciamiento de fondo en relación con los cargos de violación del Preámbulo y de los artículos 1º, 2º, 5º, 16, 26, 27, 41, 42, 45, 60, 64, 68 a 71, 95, y 366 de la Constitución Política en que supuestamente incurrió parcialmente el legislador con la aprobación del artículo 3º de la Ley 789 de 2002.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES las expresiones “Después de los 12 años se deberá acreditar la escolaridad en establecimiento docente debidamente aprobado” y, “y que cumplan con el certificado de escolaridad del numeral 1” contenidas en los numerales 1 y 2, respectivamente del párrafo 1º del artículo 3º de la Ley 789 de 2002, por los cargos analizados en esta sentencia.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Diario Oficial del 5 de febrero de 1982.

2 Diario Oficial del 27 de diciembre de 2002.

3 Folio 10 del expediente.

4 Folio 93 del expediente.

5 Folio 95 del expediente.

6 Folio 111 del expediente.

7 Entre otras pueden estudiarse las Sentencias C-541 de 1993 M.P. Hernando Herrera Vergara, C-104 de 1994 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Sobre este particular puede estudiarse la Sentencia C-332 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-898 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, C-520 de 2002 M.P. Alvaro Tafur Galvis y C-406 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

10 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Esta definición está contenida en el artículo 1º de la Ley 21 de 1982.

13 Corte Constitucional. Sentencias C-508 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C- 559 de 2001 M.P. Alvaro Araujo Rentería y C-1173 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

14 Sobre este tema la Corte ha señalado que el derecho a recibir el subsidio familiar, que ha sido reconocido como una derivación prestacional del derecho a la seguridad social, puede ser reclamado por vía de tutela cuando el afectado es un menor de edad, pues la

Constitución lo eleva en estos casos a la categoría de derecho fundamental. Cfr. Sentencias T-223 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-753 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-1173 de 2001 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

16 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 1994 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

18 Corte Constitucional. Sentencia C- 093 de 2001 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

19 Una disposición similar consagraba el artículo 30 de la Ley 21 de 1982.