

Sentencia T-1173/00

HOGARES COMUNITARIOS-Vínculo contractual/MADRE COMUNITARIA-Vínculo contractual/LICENCIA DE MATERNIDAD DE MADRES COMUNITARIAS-Improcedencia de pago por vinculación a régimen subsidiado

Referencia: expediente: T-320957

Acción de tutela instaurada por Alba Cecilia Zúñiga Cuéllar contra los Seguros Sociales Seccional Garzón (Huila).

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Bogotá, D.C., septiembre siete (7) de dos mil (2000).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Martha SÁCHICA de Moncaleano, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por la Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva y la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Alba Cecilia Zúñiga Cuéllar contra los Seguros Sociales Seccional Garzón (Huila).

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos.

1.1. Afirma la actora que presta sus servicios como madre comunitaria del Programa de Hogares de Bienestar que desarrolla el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con esa calidad, fue afiliada al sistema general de seguridad social en salud a través de la E.P.S. Seguros Sociales.

1.2. Considera que el S.S le ha violado su derechos a la vida, a la salud, a la protección a la maternidad y a los menores, por no habersele reconocido y ordenado el pago de la licencia de maternidad a que cree tener derecho.

2. Pretensión.

La demandante solicita que se ordene a los Seguros Sociales, el pago de la prestación económica por licencia de maternidad que le adeuda con la respectiva indexación.

3. Sentencias objeto de revisión.

Primera instancia.

La Sala Civil Familia Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, mediante providencia del 7 de marzo del 2000, negó por improcedente la tutela solicitada, considerando que no es admisible argumentar, casi diez meses después del parto, amenaza de derecho fundamental alguno, dado que la finalidad de la licencia de maternidad es que tanto la madre como su hijo reciban las atenciones y el descanso que requieren para su recuperación y bienestar en fecha inmediata al parto, y la falta de acción de los padres frente al no reconocimiento oportuno de ese auxilio se materializa y supera con la capacidad de la familia para resolver la dificultades que se hubieren presentado.

Segunda instancia.

La Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, mediante providencia del 14 de abril del 2000, confirmó la decisión impugnada, por cuanto resulta evidente que la actora puede acudir en demanda ante la jurisdicción competente, con el objeto de reclamar los derechos que considere tener a su favor. Además no se está ante la presencia de un perjuicio con la característica de irremediable que posibilite la protección como mecanismo transitorio.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Planteamiento del problema.

El asunto sometido a revisión de la Sala en el presente caso, consiste en determinar si la

demandante, quien se desempeña como madre comunitaria dentro del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, tiene derecho a que se le cancele la prestación económica de licencia de maternidad.

2. Solución al problema.

Mediante Sentencia T-668/20001, esta Sala de Revisión se pronunció respecto de otras demandas de tutela, relacionadas con los mismos hechos y circunstancias a los aquí planteados; en consecuencia, es del caso reiterar las consideraciones y fundamentos, tenidos en cuenta en dicha oportunidad, para aplicarlos al presente caso.

En tales circunstancias cabe recordar que:

“2.1. El Gobierno Nacional, a través de la Ley 89 de 1988, creó el Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, dirigido a fortalecer la responsabilidad de los padres en la formación y cuidado de sus hijos, la participación comunitaria en la autogestión y solución de sus problemas, asignándoles unos recursos para desarrollar y darle cobertura a los Hogares Comunitarios con el fin de proteger a la población infantil más vulnerable del país.”

“Este programa se ejecuta través de asociaciones conformadas por los padres de familia de los niños que se benefician con él, quienes una vez tramitada su personería jurídica ante el ICBF pueden celebrar contratos de aporte con el Instituto, a través de los cuales se provee al contratista, mensualmente, de los recursos básicos para la atención de los niños y es quien administra los recursos asignados por el Gobierno Nacional y los provenientes de la comunidad.”

“Esta Asociación de Padres es quien se responsabiliza del cumplimiento del contrato de aporte, para lo cual elige a unas madres comunitarias, quienes mediante una vinculación de trabajo solidario y de contribución voluntaria participan en el programa, se hacen cargo de la atención de los menores y reciben los aportes para atender las necesidades básicas del hogar comunitario, que deben ser empleados en la obtención de material didáctico de consumo y duradero, ración, reposición de la dotación, aseo y combustible, de conformidad con normas técnicas y administrativas dictadas por el ICBF.”

“En desarrollo de lo anterior, el artículo 4° del decreto 1340 de 1995 señala que “La

vinculación de la madre comunitaria, así como la de las demás personas y organismos de la comunidad, que participan en el Programa Hogares de Bienestar, mediante trabajo solidario, constituye contribución voluntaria de los miembros de la comunidad al desarrollo de este programa y por consiguiente, dicha vinculación no implica relación laboral con las asociaciones que para tal efecto se organicen, ni con las entidades públicas que participen en el mismo.”

“2.2. En lo referente a la seguridad social de las madres comunitarias, ésta nunca ha estado a cargo del ICBF, sino a cargo de otras entidades que han aportado los recursos para prestarles los servicios de salud. Es así como hasta el 5 de mayo de 1998 estuvieron afiliadas a los Seguros Sociales, en las siguientes condiciones:

“Mediante la Ley 6 de 1992, artículo 19, parágrafo 3 se dispuso que el Gobierno destinará durante los años 1993 a 1997, recursos por el valor de 15 mil millones de pesos anuales del mayor recaudo del IVA, para apoyar entre otros propósitos la atención en salud de las madres comunitarias.”

“En la Ley 100 de 1993, art. 157, literal A numeral 2 se incluyó a las madres comunitarias en el régimen subsidiado. La respectiva financiación debía realizarla el FOSYGA con los recursos de la subcuenta de solidaridad y los recursos del IVA SOCIAL de conformidad con la Ley 6 de 1992.”

“Mediante Acuerdo No. 17 de 1995, el Consejo Nacional de Seguridad Social dispuso autorizar a los Seguros Sociales, para continuar ofreciendo el POS del régimen contributivo a las madres comunitarias, con base en los recursos existentes disponibles de la Ley 6 de 1992 (con cargo a las transferencias del IVA efectuadas hasta el año 1994), y hasta que se desarrollara la reglamentación del régimen subsidiado. Es decir, que frente a la seguridad social en salud, las madres comunitarias estuvieron en un régimen transitorio (Acuerdo 17/95) que por una parte garantizó la atención en salud, según el régimen contributivo y, por otra cubrió el pago de las incapacidades y licencias de maternidad.”

“A partir del 5 de mayo de 1998, los Seguros Sociales desafiliaron a las madres comunitarias del sistema de seguridad social en salud, con fundamento en el artículo 57 del decreto 806 de 1998 que dispone que la afiliación será suspendida después de un mes de no pago de lo que le corresponde al afiliado y el artículo 80 de la misma disposición, que contempla el no

pago de las prestaciones económicas, por parte del sistema general de seguridad social en salud cuando el afiliado o el empleador se encuentren en mora.”

“Lo anterior, por cuanto los recursos del IVA SOCIAL transferidos con base a la Ley 6 de 1992 alcanzaron para financiar el programa durante los años 1994 a 1998. Además que el Acuerdo 17/95 era una medida transitoria mientras se reglamentaba el régimen subsidiado dentro del cual las madres comunitarias serían afiliadas por parte de las Administradoras del Régimen Subsidiado (Ley 100/93, num. 2, lit. A del artículo 157).”

“En la actualidad, mediante la Ley 509 del 30 de julio de 1999 se estableció un régimen especial de afiliación al régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud para las madres comunitarias, para lo cual deberán cancelar el 8% de la bonificación que les reconoce el ICBF para afiliarse a la madre comunitaria, o el 12% para incluir a sus beneficiarios, que las hace acreedoras de las mismas prestaciones asistenciales y económicas de que gozan los afiliados al régimen contributivo y serán afiliadas al sistema de seguridad social en salud a través de los Seguros Sociales; pero como esta disposición entró en vigencia a partir de la fecha de su promulgación, no le es aplicable a las peticionarias de las presentes tutelas.”

“2.3. Hechas las precisiones anteriores, la Sala considera que no hubo violación a derecho fundamental alguno por las siguientes razones:

“a) En los contratos de aporte suscritos entre los directores regionales del Bienestar Familiar y el representante legal de la asociación de padres de familia que contrata a la madre comunitaria, la cláusula tercera, que se denomina autonomía del contratista, establece la independencia y la inexistencia de vínculos laborales o de cualquier naturaleza entre el ICBF, el contratista, o las personas que participen en la prestación del servicio y que pertenezcan a estas asociaciones.”

“b) Sobre la naturaleza jurídica del vínculo existente entre las madres comunitarias y la asociación de padres de familia de los hogares comunitarios de bienestar, esta Corporación, en sentencia T-269/952, estableció que éste es de naturaleza contractual y de origen civil, en los siguientes términos:

‘Para la Sala, el vínculo que unió a la señora Gómez de Soto con la Asociación de Padres de

Familia Hogares Comunitarios de Bienestar del Sector La Fuente, Municipio de Tunja, Departamento de Boyacá, era de naturaleza contractual. En esto concuerda con el criterio que adoptó el ad quem en la sentencia objeto de revisión, porque para éste, tal nexo, sin ser laboral, sí supuso una vinculación voluntaria, una colaboración humanitaria y ciudadana.’

‘Sin duda, alrededor de la relación surgida entre ambas partes -una entidad sin ánimo de lucro, de beneficio social, vinculada al Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y un particular que nunca ostentó la calidad de empleado- se puede decir que fue de orden civil; bilateral, en la medida en que los contratantes se obligaron recíprocamente: la madre, a la satisfacción del interés de su contraparte, o sea la adecuada prestación de una serie de servicios a los niños usuarios y a sus padres, y la asociación, al apoyo debido y al pago de la beca suministrada por el I.C.B.F.; consensual, puesto que no requirió de ninguna solemnidad; onerosa, porque daba derecho a la madre comunitaria para percibir parcialmente parte de la beca mencionada.’

‘Establecido que el nexo era contractual, la Sala piensa que la clausura del hogar no fue sino una simple consecuencia de su terminación. Y, en este sentido, considera que la decisión de la junta directiva no fue una medida disciplinaria, sino la aplicación de una facultad otorgada por el ordenamiento.’

“En ninguno de los casos que se revisan, las actoras prestan un servicio personal al ICBF, porque aunque desarrollan su labor siguiendo los lineamientos y procedimientos técnicos y administrativas que les señala esta entidad, no lo hacen bajo subordinación; tampoco reciben salario como retribución a su servicio, sino el valor de una beca por cada niño que atienden para satisfacer las necesidades básicas del hogar comunitario para su normal funcionamiento y que tiene como fin la obtención de material didáctico de consumo y duradero, ración, reposición de la dotación, aseo y combustible de los menores a su cargo. Por tanto, no aparecen demostrados ninguno de los elementos constitutivos del contrato de trabajo.”

“Tampoco existe una relación legal y reglamentaria que las vincule como empleadas de dicho instituto, porque no se dan los presupuestos jurídicos ni fácticos conforme a los cuales pueda configurarse una vinculación de esta naturaleza.”

“De lo expresado se concluye que a pesar de que el ICBF establece los criterios, parámetros y procedimientos técnicos y administrativos que permiten la organización y funcionamiento

del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, éste no es el empleador de las madres comunitarias; por tal razón no existe contrato laboral ni ninguna otra clase de relación laboral entre las actoras y el ICBF, sino una relación contractual de origen civil entre la madre comunitaria y la Asociación de Padres de Familia con la cual colabora.”

“2.4. Con relación a la posible responsabilidad que pudieran tener los Seguros Sociales en el reconocimiento y pago de las licencias de maternidad que reclaman las actoras, encuentra la Sala que para la procedencia de esta prestación económica, dada la naturaleza de la situación descrita, es indispensable encontrarse a paz y salvo en el pago de las respectivas cotizaciones para que aquella entidad, asuma tanto las prestaciones asistenciales como económicas que se generen, como venía ocurriendo, con base en las previsiones contenidas en la ley 6 de 1992.”

De conformidad con lo expuesto, estima la Sala que no es procedente el reconocimiento de la prestación económica de licencia de maternidad solicitada por la actora en la acción de tutela objeto de esta revisión.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 14 de abril del 2000, dentro de la acción de tutela promovida por Alba Cecilia Zúñiga Cuéllar contra los Seguros Sociales.

SEGUNDO. Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 de Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

IVAN H. ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell