

Sentencia T-686/01

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de subsidio familiar

SUBSIDIO FAMILIAR-Naturaleza jurídica

DERECHO AL SUBSIDIO FAMILIAR DEL NIÑO-Protección por tutela

SUBSIDIO FAMILIAR-Pago a beneficiarios por Caja de compensación

MUNICIPIO-Afiliación a caja de compensación familiar

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes T-428042, T-428048, T-428050 y T-428066

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D.C., veintinueve (29) días de junio de dos mil uno (2001).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de revisión de las sentencias proferidas por el Juzgado Civil del Circuito de Sonsón (Antioquia), dentro de las acciones de tutela instauradas por María del Socorro Betancur Ospina, Carmen Alicia Patiño Cifuentes, Cenelly Naranjo Marín, Gloria Patricia Valencia Isaza, Antonio José Atehortúa Cardona, Olga Rita Manrique García y Humberto de Jesús Marulanda, contra el Municipio de Sonsón (Antioquia).

I. ANTECEDENTES.

Manifiestan los demandantes que trabajan en diferentes cargos de la administración municipal de Sonsón. En razón a dicha relación laboral, se encontraban afiliados a la Caja de Compensación Familiar COMFAMA. Sin embargo, dicha entidad dejó de pagar el correspondiente subsidio familiar en razón a que el municipio fue desafileado por no realizar los correspondientes aportes. Al momento de interponer las correspondientes acciones de tutela, los demandantes no habían recibido subsidio familiar desde el mes de diciembre de 1998. Hechas las correspondientes averiguaciones, en las dependencias de la alcaldía municipal de Sonsón, sólo recibieron como respuesta, que el municipio había sido excluido de COMFAMA.

Explican igualmente los tutelantes que con dicho subsidio familiar se satisfacen las necesidades básicas de sus hijos,¹ todos menores de edad, y en algunos casos de los padres de mayores de edad, dependientes de los actores y quienes también aparecen como beneficiarios de los servicios ofrecidos por dicha Caja de Compensación Familiar.

En varios de los expedientes, mediante declaraciones rendidas bajo juramento ante el juez de conocimiento, los accionantes Carmen Alicia Patiño Cifuentes,² Gloria Patricia Valencia Isaza,³ María del Socorro Betancur,⁴ Cenelly Naranjo Marín,⁵ Antonio José Atehortúa Cardona,⁶ Olga Rita Manrique García⁷ y Humberto de Jesús Marulanda,⁸ coinciden en afirmar que el municipio, no sólo dejó de hacer los aportes a la caja de compensación familiar desde diciembre de 1998, a la cual habían sido afiliados los trabajadores, sino que además, les adeuda los salarios correspondientes en promedio a los últimos tres (3) meses.

En vista de lo anterior, los accionantes consideran violados sus derechos fundamentales a la familia y de los niños, y piden por ello, la protección de tales derechos fundamentales así como también, que se ordene al Municipio de Sonsón (Antioquia), el pago de los subsidios familiares a ellos adeudados.

En escritos obrantes en todos los expedientes objeto de revisión, existe respuesta de la Alcaldesa Encargada del municipio de Sonsón, quien manifiesta que en el momento el municipio no adeuda absolutamente nada por concepto de subsidio familiar, pues el municipio fue retirado de COMFAMA desde diciembre de 1998, y el bono correspondiente al subsidio del semestre de junio a diciembre de 1998, les fue cancelado a los accionantes en el mes de junio de 1999.

II. DECISIONES OBJETO DE REVISIÓN.

En sentencias del 13, 14 y 15 de diciembre de 2000, el Juzgado Civil del Circuito de Sonsón, negó las tutelas objeto de revisión. Consideró el juez de conocimiento que a los accionantes no se les está vulnerado derecho fundamental alguno, pues el concepto de subsidio familiar es de orden legal o reglamentario, razón por la cual su no pago no afecta derechos fundamentales. Además, los actores disponen de ingresos permanentes como es su salario, al igual que en algunos de los casos disponen de otras fuentes de recursos económicos, generados por sus propias familias, o por una suma percibida a título de pensión por parte de una de las menores.

De igual forma, manifiesta que no existe perjuicio irremediable, pues si bien es cierto que el municipio adeuda varias quincenas de salarios a los actores, este mismo despacho judicial mediante decisión producida en otras acciones de tutela incoadas por los mismos demandantes con el fin de reclamar la protección de su derecho al trabajo y el pago de sus salarios, amparó tales derechos y procedió a ordenar al municipio el pago de los mismos en un plazo máximo de ocho (8) días. Finalmente, expone que los accionantes disponen de otro mecanismo judicial de defensa para reclamar sus derechos.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada.

Jurisprudencialmente,⁹ se ha establecido que la acción de tutela no es el mecanismo judicial adecuado para reclamar el pago de acreencias laborales. Es así como, pretender el pago del subsidio familiar por medio de esta vía judicial de carácter excepcional, no resulta ser el más

adecuado, máxime cuando el derecho respecto del cual se reclama protección por ésta vía se encuentra comprendido dentro del concepto de seguridad social. Por lo anterior, es que la protección de éste tipo de derecho resulta más adecuado buscarla por medio de las vías judiciales ordinarias.

Sin embargo, existen derechos, que si bien no son per se derechos de carácter fundamental y cuya protección se encuentra a nivel constitucional, como lo es la acción de tutela, pueden ser objeto del amparo constitucional, cuando quiera que con su desconocimiento se involucren otros derechos, estos sí, de carácter fundamental.

Es necesario recordar que la Ley 21 de 1982, define el concepto de subsidio familiar, de la siguiente manera:

“Art. 1º.- 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, 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.

“Par.- Para la reglamentación, interpretación y, en general, para el cumplimiento de esta ley se tendrá en cuenta la presente definición de subsidio familiar.”

Esta misma ley, en su artículo segundo señala que “El subsidio familiar no es salario, ni se computará como factor del mismo en ningún caso.” (negrilla y subraya fuera del texto original).

Por su parte, esta Corporación en sus decisiones ha señalado igualmente, que el subsidio familiar corresponde a 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”¹⁰. De igual forma, el subsidio sólo puede ser cancelado a través de las cajas de compensación familiar creadas para el efecto.

Por otra parte, es una obligación de todo empleador afiliar a sus trabajadores a una caja de compensación familiar para proceder a efectuar los correspondientes aportes por concepto

de subsidio familiar así como también para cancelar los demás aportes de ley. De esta manera, el empleador, sea de carácter público o privado, está en la obligación de vincular a sus empleados a una caja de compensación familiar, para que por medio de estas instituciones, se proceda al pago mes a mes, del correspondiente subsidio familiar, el cual cobija como beneficiarios del mismo, a los hijos menores de dieciocho (18) años de edad, o aquellos hijos mayores hasta los veintitrés (23) años, que demuestren ser estudiantes postsecundarios, intermedio o técnico, así como a los padres que se encuentren a su cargo y tengan más de sesenta (60) años de edad.¹¹

En el presente caso, los demandantes, aportaron, como ya se indicó, los correspondientes registros civiles de sus hijos, y fotocopias de las cédulas de ciudadanía de sus padres a cargo, en los que se pudo constatar que son beneficiarios y acreedores del mencionado subsidio. En vista de ello, se ha señalado constitucionalmente, y por esta misma Corporación, que existe por parte del Estado, la sociedad y las personas en general, la obligación de prodigar una especial protección a aquellos grupos sociales cuya debilidad sea manifiesta, y que para garantizar su trato igualitario ante la ley, se debe entrar a proteger de manera especial. Es así como el mismo artículo 44 de la Carta, profesa una especial protección respecto de los niños, respecto de quienes sus derechos tienen el carácter de fundamental y donde su protección es prevalente¹².

En estos casos la acción de tutela procederá, incluso para el pago del respectivo subsidio familiar. Sobre el particular la Corte en sentencia T-001 de 1995, Magistrado Ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo, señaló lo siguiente:

“... en la Constitución ha sido señalado de manera expresa el caso de los niños, cuyo derecho a la seguridad social es fundamental y susceptible, por tanto, de ser reclamado, mediante el ejercicio de la acción de tutela, de manera inmediata aunque no incondicional.

“Ello es así por cuanto el artículo 44 de la Carta enuncia este derecho entre los que se reconocen a los niños con carácter prevalente, a la par que el 48 supedita la prestación del correspondiente servicio público a los términos y forma que determine la ley.

“La Sala Plena de la Corte , dejó en claro que el trato especial otorgado por el Ordenamiento a los menores tiene el alcance de una preeminencia o primacía, que debe su razón de ser, como esta Sala lo ha advertido reiteradamente, a las condiciones de debilidad e indefensión

que los caracteriza, dada la crucial etapa de formación física y mental por la que atraviesan, y a la promesa que su sana supervivencia representa para la sociedad del futuro.

“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 ...”.

En igual sentido se dijo lo siguiente en sentencia T-223 de 1998, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa:

“De lo dicho con anterioridad puede colegirse 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.”¹³

Por otra parte, es importante recordar que, sólo tienen derecho a reclamar el subsidio familiar aquellos trabajadores que devenguen hasta cuatro (4) salarios mínimos,¹⁴ lo que muestra que efectivamente la finalidad de esta prestación legal es la de compensar los gastos generados de manera ordinaria en una familia.

1. El municipio de Sonsón, como empleador, fue desvinculado de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia COMFAMA.

Sobre este punto es importante señalar que la desafiliación, y en éste caso en particular la pérdida de la afiliación o la expulsión del afiliado obedece a circunstancias que legalmente están determinadas como causa grave, y que en los expedientes aquí revisados, obedece a la mora superior a tres (3) meses en el pago de los aportes correspondientes. Evidentemente dicha situación es cierta, pues de la respuesta obrante en todos los expedientes, y que fuere dada por la Alcaldesa Encargada del municipio de Sonsón, los subsidios correspondientes a los meses de junio a diciembre de 1998, les fueron cancelados directamente a los trabajadores

en el mes de junio de 1999. Por lo tanto, existió una mora mínimo de seis (6) meses.

1. Imposibilidad de hacer los pagos en forma directa.

Efectivamente la misma ley que regula todos los aspectos relativos al subsidio familiar, es clara en señalar que el pago de dicha prestación social se hará, única y exclusivamente a través de las cajas de compensación creadas para el efecto, y, tan sólo en el caso de los trabajadores del sector primario, este se pagará a través de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, actualmente Banco Agrario. De esta manera, el pago realizado por el municipio de Sonsón contraviene lo señalado por la ley.

1. Sanciones por desafiliación.

Hasta tanto el Municipio de Sonsón no satisfaga los aportes debidos o reintegre a la correspondiente caja de compensación familiar los valores cobrados fraudulentamente, no podrá ser aceptado en otra caja de compensación.¹⁵

Vistos los anteriores aspectos que determinan la situación actual tanto del municipio de Sonsón como de sus trabajadores, respecto de los subsidios familiares dejados de aportar y de percibir, respectivamente, esta sala considera que la vulneración de los derechos fundamentales de los niños, aquí afectados, así como de las personas de tercera edad, reseñados también como beneficiarios, es clara, pues no sólo obran las pruebas documentales que los determinan como tales, sino que además, el mismo municipio en las respuestas dadas en cada expediente, pone de presente que en el momento no se encuentra afiliado a ninguna caja de compensación familiar.

Igualmente, debemos recordar que por ser el subsidio familiar un recurso de orden parafiscal, el no pago de los aportes correspondientes constituyen conducta que debe ser de conocimiento de la Fiscalía General de la Nación, motivo por el cual habrá de compulsarse copias de la presente decisión, para lo de su competencia.

Por lo anterior, se ordenará al municipio de Sonsón, que en el término de cuarenta y ocho

(48) horas, proceda a afiliarse nuevamente a una caja de compensación familiar de su localidad o departamento, previo la cancelación de los aportes adeudados desde enero de 1999 hasta la fecha, así como también proceda a pagar de manera puntual y completa los aportes hacia el futuro, todo lo anterior, en el caso en que aún no se hubiere cumplido con dichos trámites. De igual forma, si no dispusiere de los recursos presupuestales para cumplir la anterior orden, dispondrá del término inicialmente señalado para iniciar todas aquellas gestiones tendientes a la consecución de la partida presupuestal pertinente a fin de cumplir con dicho pago. Dichas gestiones y el pago ordenado deberán cumplirse en un plazo máximo de tres (3) meses.

Finalmente, en el caso del joven José David Atehortua Castaño, quien al momento de proferirse la presente decisión ya ha adquirido la mayoría de edad, puede prosperar su protección por esta vía excepcional, pues si bien ya tiene dieciocho (18) años cumplidos el día veintiocho de mayo del presente año, obra en el expediente la constancia No. 284 expedida por el Colegio Antonio Álvarez Restrepo de Sonsón, del 29 de noviembre de 2000, en la que certifica que el joven cursa el décimo grado de la educación media técnica, con excelente comportamiento, de lo cual se desprende que su educación secundaria la estará terminando al finalizar el presente año, motivo por el cual su condición de estudiante le permite acceder al beneficio del subsidio familiar.

I. DECISIÓN.

RESUELVE

Primero. REVOCAR los fallos proferidos los días 13, 14 y 15 de diciembre de 2000, por el Juzgado Civil del Circuito de Sonsón. En su lugar TUTELAR los derechos fundamentales reclamados como violados por María del Socorro Betancur Ospina en representación de sus hijos Andrés Felipe Delgado Betancur y Jorge Yesid Calle Betancur; Carmen Alicia Patiño Cifuentes en representación de su hijo Julián Alejandro Cardona Patiño; Cenelly Naranjo Marín en representación de su hijo Lorena López Naranjo, Gloria Patricia Valencia Isaza en representación de su hija Paula Andrea Valencia Valencia y de su padre Carlos Valencia Tisnes; Antonio José Atehortúa Cardona en representación de sus hijos José David, Héctor Alonso y Alba Leticia Atehortua Castaño; Olga Rita Manrique García en representación de sus

hijos Juan Pablo, Daniel y Andrés Felipe Valdés Manrique y de su padre Raúl Manrique Salazar; y Humberto de Jesús Marulanda en representación de su hija Verónica Marulanda Sánchez.

Segundo. ORDENAR al Municipio de Sonsón que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, proceda a afiliarse nuevamente a una caja de compensación familiar de su localidad o departamento, previa la cancelación de los aportes adeudados desde enero de 1999 hasta la fecha, así como también proceda a pagar de manera puntual y completa los aportes hacia el futuro, todo lo anterior, en el caso en que aún no se hubiere cumplido con dichos trámites.

De igual forma, si no dispusiere de los recursos presupuestales para cumplir la anterior orden, dispondrá del término inicialmente señalado para iniciar todas aquellas gestiones tendientes a la consecución de la partida presupuestal pertinente a fin de cumplir con dicho pago. Dichas gestiones y el pago ordenado deberán cumplirse en un plazo máximo de tres (3) meses.

Tercero. COMPULSAR copias de la presente decisión a la Fiscalía General de la Nación, para lo de su competencia.

Cuarto. Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Expediente T-428042. A folios 10 a 13 obran fotocopia de la cédula de ciudadanía de Gloria Patricia Valencia Isaza, registro civil de su hija Paula Andrea Valencia Valencia, y cédula de su padre; a folios 14 y 15, obra fotocopia de la cédula de ciudadanía de Cenelly Naranjo Marin y registro civil de su hija Lorena López Naranjo; a folios 16 a 19, obra fotocopia de la cédula de ciudadanía de María del Socorro Betancur Ospina y de los registros civiles de sus hijos Andrés Felipe Delgado Betancur y Jorge Yesid Calle Betancur; a folios 20 a 22, obra fotocopia de la cédula de ciudadanía de Carmen Alicia Patiño Cifuentes y registro civil de su hijo Julián Alejandro Cardona Patiño. Expediente T-428048 a folios 9, 10, 11 y 15, obran fotocopias de la cédula de ciudadanía de Antonio José Atehortua Cardona y de los registros civiles de sus hijos José David, Hector Alonso y Alba Leticia Atehortua Castaño. Expediente T-428050. A folios 9 a 17, obran fotocopias de las cédulas de ciudadanía de Olga Rita Manrique García, Raúl Manrique Salazar, padre de la accionante, y registros civiles de sus hijos, Juan Pablo, Daniel y Andrés Felipe Valdés Manrique. Expediente T-428066 A folios 9 y 10, obran fotocopia de la cédula de ciudadanía de Humberto de Jesús Marulanda y registro civil de su hija Verónica Marulanda Sánchez. Al momento de proferirse la presente sentencia, todos los hijos respecto de quienes se reclama el subsidio familiar, son menores edad a excepción de José David Atehortua Castaño quien nació el 28 de mayo de 1983, y quien actualmente tiene dieciocho (18) años de edad. Respecto de los padres reportados como beneficiarios del subsidio son personas mayores de sesenta (60) años de edad y no reciben renta, salario o pensión alguna, pues dependen económicamente de su hijos.

2 Ver folio 3, expediente T-428042.

3 Ver folios 31 y 31 vto, expediente T-428042.

4 Ver folios 32 y 32 vto, expediente T-428042.

5 Ver folios 33 y 33 vto y 34 y 34 visto, expediente T-428042.

6 Ver folios 25 y 25 vto, expediente T-428048.

7 Ver folios 22, 22 vto y 23, expediente T-428050.

8 Ver folios 20 y 20 vto, expediente T-428066.

9 Al respecto, pueden verse las sentencias T-01 de 1997, T-207 de 1997, T-223 de 1997, T-616 de 1998, T-193 de 1997 y SU-995 de 1999.

10 Sentencia C-508 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

11 Sobre las personas a cargo y beneficiarios del subsidio familiar es pertinente remitirse a los artículos 27 a 38 de la Ley 21 de 1982.

12 "... a diferencia de las acciones interpuestas a favor de adultos, las tutelas encaminadas a proteger, entre otros, los derechos a la seguridad social y a la salud de los menores, proceden sin necesidad de que la relación causal entre la vulneración del derecho prestacional y el perjuicio del derecho fundamental quede demostrada; entre otras cosas, porque según el artículo 21, numeral 9, del decreto 2591 de 1991, se presume la indefensión de los niños en cuyo favor se interpone una acción de tutela". T-223 de 1998, M. P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

13 Corte Constitucional, Sentencias T-703 de 1996 y T-202 de 1997

14 Ver artículo 20 de la ley 21 de 1982.