

Sentencia T-990/00

HOGARES COMUNITARIOS-Vínculo contractual/MADRE COMUNITARIA-Vínculo contractual

MADRE COMUNITARIA-Inexistencia de contrato laboral/LICENCIA DE MATERNIDAD DE
MADRES COMUNITARIAS-Improcedencia de reconocimiento

Referencia: expedientes T-298609, T-309976, T-310294.

Acciones de tutela instauradas por: Margarita Madrid Solís, Martha Liliana Valdez Acosta, Claudia Patricia Azcárate Bejarano y Erenia López Ruedas contra el Instituto de los Seguros Sociales y la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar Sajón Hondo de Guadalajara de Buga (Valle).

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., agosto dos (2) de dos mil (2000).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Antonio Barrera Carbonell, Alfredo Beltrán Sierra y Eduardo Cifuentes Muñoz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de la revisión de las tutelas instauradas por Margarita Madrid Solís, Martha Liliana Valdez Acosta, Claudia Patricia Azcárate Bejarano y Erenia López Ruedas contra el Instituto de los Seguros Sociales y la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar Sajón Hondo de Guadalajara de Buga (Valle).

I. ANTECEDENTES.

La identidad en el objeto de las acciones de tutela incoadas llevó a la acumulación de los expedientes en referencia, tal como se dispuso en diferentes Salas de Selección. En consecuencia, se examinarán conjuntamente y sobre el tema planteado se resolverá mediante el presente fallo.

1. Hechos.

1.1. En todos los casos se trata de mujeres que prestan sus servicios como madres comunitarias del Programa de Hogares de Bienestar que desarrolla el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y con esa calidad, fueron afiliadas al sistema general de seguridad social en salud a través de la E.P.S. Instituto de los Seguros Sociales.

1.3. Todas igualmente, afirman que se dedican exclusivamente al cuidado de los niños de un hogar del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y sólo reciben una pequeña retribución económica que soluciona en parte sus necesidades básicas, pero no las de sus familias, razón por la cual necesitan con urgencia el pago de la licencia de maternidad.

2. Pretensión.

Las demandantes solicitan que se ordene al Instituto de los Seguros Sociales, y en uno de los casos a la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar Sajón Hondo de Guadalajara de Buga (Valle), que en el término de cuarenta y ocho horas, se reconozca y ordene pagar la prestación económica por licencia de maternidad a que tienen derecho.

3. Sentencias objeto de revisión.

Expediente T-298609

El Juzgado Quinto Penal Municipal de Buenaventura (Valle), mediante providencia de diciembre 21 de 1999, resolvió negar la tutela solicitada por Margarita Madrid Solís, considerando que de acuerdo con los reportes de la Vicepresidencia Financiera del I.S.S., el estado actual del Iva Social destinado para la atención de las madres comunitarias presenta mora en el pago de las cotizaciones. En consecuencia la E.P.S. debe cumplir con lo establecido en el artículo 80 del decreto 806 de 1998, relacionado con el no pago de prestaciones económicas, por parte del sistema general de seguridad social en salud cuando el empleador o el afiliado se encuentra en mora.

Impugnado el fallo correspondió en segunda instancia al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Buenaventura (Valle), quien mediante providencia del 27 de enero del 2000, confirmó el fallo recurrido, teniendo en cuenta que la tutela se interpuso varios meses después de que expirara la licencia de maternidad, por tanto el daño ya se ha consumado y los perjuicios

derivados del mismo, junto con el valor económico de la prestación, debe ser reclamado a través de los jueces competentes.

Expediente T-309976

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Guadalajara de Buga (Valle), mediante providencia del 3 de febrero del 2000, resolvió negar por improcedente la tutela impetrada por Martha Liliana Valdez Acosta y Claudia Patricia Azcárate Bejarano contra la Asociación de Padres de Hogares de Bienestar Sajón Hondo, por cuanto la Ley 509 de 1999, que dispuso unos beneficios en favor de las madres comunitarias en materia de seguridad social es del 30 de julio de 1999, con vigencia a partir de su promulgación, resultando evidente su inaplicabilidad para las actoras para la prestación reclamada, toda vez que los partos se produjeron antes de esa fecha, y la ley no tiene efectos retroactivos.

Impugnado el fallo correspondió en segunda instancia a la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, quien mediante providencia del 14 de marzo del 2000, confirmó el fallo recurrido, considerando que las peticionarias cuentan con otro medio de defensa judicial, cual es acudir en demanda, ante la jurisdicción competente, con el fin de obtener el pago de la licencia de maternidad que a su juicio creen tener derecho. Además, dentro del posible proceso que adelanten, pueden pedir, y de tener derecho, obtener el reconocimiento del pago de los eventuales daños ocasionados.

Expediente T-310294

El Juzgado Tercero Civil Municipal de Ocaña (Norte de Santander), mediante providencia del 1° de febrero del 2000, denegó la tutela impetrada por Erenia López Ruedas, teniendo en cuenta que existe un medio judicial para esta clase de reclamaciones, y es a través de esa vía que la actora debe demandar el pago de la licencia de maternidad, considerando que la acción de tutela se instauró después de diez meses de haber expirado la licencia de maternidad. En consecuencia, a pesar de haberse causado un perjuicio, por el tiempo transcurrido ya cesaron las exigencias que se requieren para la procedencia de la acción de tutela.

Impugnado el fallo, correspondió al Juzgado Primero Civil del Circuito de Ocaña (Norte de Santander), quien en providencia del 13 de marzo del 2000, confirmó la sentencia de primera

instancia, considerando que la conducta del I.S.S. se encuentra acorde con el artículo 80 del decreto 806 de 1998, que establece que cuando un empleador se encuentre en mora en sus cotizaciones, las licencias deben ser canceladas por aquel y no por la E.P.S. a la cual se encuentra afiliado el trabajador.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Planteamiento del problema.

El asunto sometido a revisión de la Sala en presente caso, consiste en determinar si las demandantes, quienes se desempeñan como madres comunitarias dentro del Programa de Hogares Comunitarios de Bienestar, tienen derecho a que se les 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 las aquí planteadas; en consecuencia, es del caso reiterar las consideraciones y fundamentos, tenidos en cuenta en dicha oportunidad, para aplicarlos a los casos de que dan cuenta los procesos en referencia.

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).”

“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 administrativos 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 las madres comunitarias en las acciones que 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,

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR las siguientes sentencias:

- 1) La proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Buenaventura (Valle), el 27 de enero del 2000, dentro de la acción de tutela promovida por Margarita Madrid Solís, expediente No. T-298609.
- 2) La proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, el 14 de marzo del 2000, dentro de la acción de tutela promovida por Martha Liliana Valdez Acosta y Claudia Patricia Azcárate Bejarano, expediente T-309976.
- 3) La proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Ocaña (Norte de Santander), el 13 de marzo del 2000, dentro de la acción de tutela promovida por Erenia López Ruedas, expediente T-310294.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Antonio Barrera Carbonell

2 M.P: Jorge Arango Mejía.