

C-393/07

PRINCIPIO DE IGUALDAD EN SUBSIDIO DE DESEMPLEO-Diferenciación que estableció la Ley 789/02

SUBSIDIO DE DESEMPLEO-Trato diferenciado a desempleado con base en afiliación anterior a caja de compensación familiar

El actor considera que es inconstitucional que se establezca un trato diferenciado en la atención al desempleado, con base en su afiliación anterior a una caja de compensación familiar. Afirma que todas las personas desempleadas deben recibir el mismo trato y que, por consiguiente, el conjunto de los recursos destinados a la atención directa al desempleado deberían estar a la disposición de todos, sin hacer ninguna diferenciación. La Corte no comparte esta posición. Precisamente, el hecho de que el subsidio familiar constituya una prestación social justifica la diferenciación entre dos grupos de personas que respecto de las cajas de compensación se encuentran en situaciones que se aprecian prima facie como manifiestamente distintas. Otra sería la cuestión si el subsidio por desempleo fuera proveído directamente por el Estado. El derecho del trabajador al subsidio familiar se deriva de la existencia de una relación laboral. Dado que el trabajo suministrado por el asalariado genera ordinariamente excedentes para el dueño del capital, se ha dispuesto que éste, además del salario, le brinde al trabajador una serie de prestaciones sociales, que consisten en beneficios o servicios para atender los riesgos y necesidades que se causen durante el ciclo laboral, el cual comprende tanto la evolución de la relación laboral como los periodos durante los cuales el trabajador no se encuentra vinculado laboralmente por estar desempleado.

FONDO PARA APOYAR AL EMPLEO Y PARA LA PROTECCIÓN AL DESEMPLEADO FONEDE-Destinación de recursos para atención de desempleados cabeza de hogar

CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR- Prestación de servicios a no afiliados

RÉGIMEN DE APOYO PARA DESEMPLEADOS CON VINCULACIÓN ANTERIOR A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR- Destinación de porcentaje de los recursos del FONEDE para atención de desempleado que estuvo vinculado anteriormente a caja de compensación familiar

Dado que el subsidio familiar constituye una prestación social lo propio es que los que se benefician de él sean las personas que estén involucradas en una relación laboral con los patronos que pagan esa prestación social. Por eso no puede objetarse constitucionalmente que las normas demandadas reserven dos porciones grandes del FONEDE (del 30 y el 25%) para atender a las personas desempleadas

que hubieren estado afiliadas a una caja de compensación familiar durante un año dentro de los tres años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud del subsidio o de una capacitación para la reinserción laboral.

RÉGIMEN DE APOYO PARA DESEMPLEADO SIN VINCULACIÓN ANTERIOR A CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR- Destinación del 5% de los recursos del FONEDE para subsidio de desempleado no afiliado a caja de compensación familiar

La ley acusada está orientada por la finalidad de proteger al trabajador desempleado que por carecer de ingresos no dispone de los recursos para proveer por su familia. Se trata de un fin constitucionalmente legítimo e imperioso en un Estado Social de Derecho. Por otra parte, el medio utilizado – destinar el 5% de los recursos del FONEDE para brindar un subsidio a los desempleados sin vinculación a una caja de compensación familiar en los tres años anteriores a la presentación de la solicitud de apoyo – es adecuado al fin perseguido, cual es garantizar el mínimo vital de las personas beneficiadas con el subsidio. Podrá el legislador acudir a otros medios –como el seguro de desempleo– pero ello no implica que este subsidio no sea idóneo para aliviar la situación del desempleo. Y, finalmente, se advierte que la porción de los recursos del FONEDE que se destinan a las personas desempleadas sin vinculación anterior a las cajas es inferior al destinado a las que sí estuvieron afiliados lo cual indica que la afectación que ello genera para las personas afiliadas a las cajas es menor en relación con los beneficios mayores que se generan para los destinatarios del subsidio que no han tenido una vinculación anterior a las cajas de compensación familiar. Además, dichos recursos, dada la porción que representan, no desvirtúan los aspectos básicos del subsidio familiar como prestación social.

SUBSIDIO DE DESEMPLEO-Trato prioritario a artistas, escritores y deportistas sin vinculación anterior a caja de compensación familiar/ **SUBSIDIO DE DESEMPLEO DE ARTISTA-**Norma que establece trato prioritario debe ser reglamentada/**SUBSIDIO DE DESEMPLEO DE DEPORTISTA-** Norma que establece trato prioritario debe ser reglamentada

La cultura y el deporte constituyen actividades que fueron valoradas de manera especial por el Constituyente. Ello justifica que se preste una particular atención a las personas que se dedican al ejercicio de esas actividades. Pero, además, el mismo artículo 11 dispone que el subsidio se brindará a los jefes cabeza de hogar que acrediten su “falta de capacidad de pago.” Es decir, el subsidio no se entregará a los artistas, los escritores y los deportistas que dispongan en su hogar de los medios suficientes para subsistir. Él se brinda únicamente a las personas dedicadas a la cultura y el deporte que, a pesar de sus difíciles condiciones económicas y sabedoras de que muy frecuentemente la

sociedad no valora debidamente su trabajo, persisten en su dedicación a estas actividades. Los argumentos expuestos conducen a declarar la constitucionalidad del trato prioritario brindado a los artistas, escritores y deportistas en la asignación del subsidio para los desempleados que no estuvieron afiliados a una caja de compensación familiar por lo menos un año dentro de los tres últimos años. Ahora bien, la norma analizada dispone que el trato especial se concederá a los artistas, escritores y deportistas “afiliados a las correspondientes asociaciones o quienes acrediten esta condición en los términos en que se defina por el Gobierno Nacional.” En este caso, como en el analizado en la mencionada sentencia C-152 de 1999, se encuentra, entonces, que la norma debe ser reglamentada para establecer quiénes pueden acceder al subsidio en forma prioritaria, de manera que este trato especial se conceda a las personas respetando los criterios de ley a partir de parámetros objetivos. Tales parámetros se refieren a las condiciones para que el solicitante del subsidio sea considerado un artista, un escritor o un deportista. Además, dentro del marco de la reglamentación dictada por el Gobierno, las cajas tomaran las medidas necesarias para evitar que personas que se hagan pasar por artistas, escritores o deportistas reciban el trato prioritario que establece la norma.

FONDO DE ATENCIÓN AL DESEMPLEADO- Deber del gobierno nacional de tomar las medidas necesarias para su entrada en funcionamiento

Más de cuatro años después de haber entrado en vigencia la Ley 789 de 2002, el fondo de subsidio al desempleo a cargo del Gobierno Nacional todavía no ha entrado en funcionamiento, a pesar de lo dispuesto en la Ley. Esto indica que, en la práctica, la carga de la política de atención al desempleo ha sido trasladada por el Estado a las cajas de compensación familiar. Esta responsabilidad asignada por la ley a las cajas de compensación no se ha visto acompañada por un empeño similar de parte del Gobierno Nacional, a quien la misma ley también le asignó responsabilidades en este campo. Este es un resultado inaceptable, pues en estos puntos las cajas cumplen un papel complementario, en virtud de la distribución de responsabilidades definida en la ley que creó el subsidio temporal al desempleo. Por lo tanto, la Corte considera pertinente indicar que, en consonancia con las obligaciones nacionales e internacionales del Estado colombiano, el Gobierno Nacional tiene el deber de tomar las medidas necesarias para que entre en funcionamiento el fondo para el subsidio temporal al desempleo que debe administrar el Ministerio de la Protección Social.

SOLICITUD DE SUBSIDIO DE DESEMPLEO ANTE MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL- Posibilidad de presentarla por personas desempleadas que no estuvieron vinculadas a una caja de compensación familiar dentro de los tres años anteriores a dicha petición/**SOLICITUD DE SUBSIDIO DE DESEMPLEO ANTE CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR-**Consecuencias de la no

atención oportuna de la petición de desempleado sin vinculación anterior a caja de compensación familiar

Las personas desempleadas que no estuvieron vinculadas a una caja de compensación familiar dentro de los tres años anteriores pueden presentar también su solicitud de subsidio ante el Ministerio de la Protección Social, para ser atendidos con base en los recursos del Fondo que está a su cargo (art. 8 de la Ley 789 de 2002). Además, los desempleados sin vinculación anterior a una caja que no alcancen a recibir el subsidio otorgado por las cajas de compensación familiar, en razón a la escasez de los recursos de la porción del FONEDE destinada a ellos, pueden recurrir al fondo administrado por el Ministerio. Las precisiones formuladas son importantes desde la perspectiva de la garantía del mínimo vital de las personas desempleadas. Por eso, la Corte declarará la constitucionalidad de la primera frase del artículo 11 – que contempla que un 5% de los recursos del FONEDE se destinará a atender las solicitudes de subsidio de los desempleados sin vinculación anterior a una caja –, advirtiendo que el hecho de que una caja de compensación familiar no pueda atender dentro de un término razonable la petición de subsidio presentada por una persona sin vinculación anterior al sistema del subsidio familiar no significa que el interesado haya perdido este beneficio o que él deba resignarse a esperar de manera indefinida hasta poder acceder a él. Por eso, la exequibilidad de dicha norma será condicionada.

SOLICITUD DE SUBSIDIO DE DESEMPLEO ANTE CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR- Trámite a seguir cuando se han agotado los recursos destinados a apoyar a desempleados sin vinculación anterior a caja de compensación familiar

La cuestión constitucional esencial tiene que ver con impedir que el agotamiento de los recursos en el fondo correspondiente no implique para el peticionario, de hecho, la pérdida del derecho al subsidio creado en la ley en condiciones de igualdad para todos en desarrollo del principio de universalidad de la seguridad social. Dicho impacto gravoso sí tendría proyecciones contrarias al goce efectivo del derecho al mínimo vital de los desempleados protegido por una prestación creada por el legislador para avanzar en el desarrollo del derecho a la seguridad social, en la medida en que dicho goce estaría supeditado a los recursos disponibles en una caja de compensación familiar. Así el Estado se desentendería de sus deberes sociales (artículo 2 C.P.) que, en armonía con el principio de solidaridad (artículo 1 C.P.), fueron establecidos en la Constitución y especificados en la misma ley que ordena la creación de un fondo en el Ministerio de Protección Social para estos efectos. Este impacto contrario a la Carta ha de ser evitado exigiendo que la caja correspondiente, ante la cual el desempleado sin vinculación previa elevó la petición, verifique si éste reúne los requisitos en orden a que se le informe que la no recepción del subsidio obedece al agotamiento de los recursos y no a que carece del derecho

para recibirlo. La caja tiene la carga administrativa de enviar la petición al Ministerio de Protección Social para que éste, después de las comprobaciones pertinentes, proceda a reconocer el derecho a acceder al subsidio de desempleo. Los beneficiarios del mismo habrían de recibir entonces el subsidio del fondo del Ministerio, según los recursos que han de asignársele en cumplimiento del artículo 8 citado. De tal forma que la Corte condicionará la exequibilidad del artículo 11 en el entendido de que cuando una caja de compensación familiar haya agotado dicho porcentaje, verificará si el peticionario reúne los requisitos y enviará la petición al Ministerio de la Protección Social para que proceda al reconocimiento del derecho y el fondo creado en virtud del artículo 8 de la Ley 789 de 2002 cumpla su obligación de pagar efectivamente el subsidio al desempleo.

PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES- Forma parte del bloque de constitucionalidad numeral 1º del artículo 2º

UNIDAD NORMATIVA- Integración

En este caso es necesario integrar las proposiciones normativas por analizar. En primer lugar, porque el estudio del aparte demandado de la primera frase del artículo 10 requiere para su comprensión del estudio de todo el contenido de la primera frase del artículo 10. Y en segundo lugar, porque si lo que el demandante ataca es que se establezca un trato diferenciado entre los desempleados y esa disparidad se refiere a las porciones del fondo destinadas a la atención de los desempleados, es necesario incluir la segunda frase del literal a) dentro de las normas acusadas, precepto que dispone que el subsidio para los jefes cabeza de hogar con vinculación anterior a una caja de compensación familiar se cubrirá con un 30% de los recursos del fondo para apoyar al empleo y para la protección del desempleado (FONED).

SUBSIDIO FAMILIAR- Naturaleza jurídica

CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR- Contribuciones tienen carácter de rentas parafiscales atípicas

LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE SUBSIDIO FAMILIAR- Límites en destinación de recursos para atención de personas no afiliadas a caja de compensación familiar

La pregunta que surge es cuáles serían los límites del Legislador en lo referido a su facultad de destinar recursos del subsidio familiar que administran las cajas de compensación familiar para la atención de personas que no han estado afiliadas a una caja dentro de un plazo determinado. Al respecto la Corte considera necesario precisar que el primer límite lo constituye el campo de aplicación de los recursos.

Puesto que esos medios están destinados a prestar el servicio público de la seguridad social, no es admisible que el Congreso de la República los destine a fines que no formen parte de la política social, ya que ello sí podría desvirtuar “el propósito básico de la prestación social”. Por otra parte, la decisión del Legislador tiene que ser también razonable. Es decir, la medida que determina la destinación de los recursos debe estar dirigida a cumplir con una finalidad constitucional importante y el medio empleado debe ser idóneo y proporcionado con dicha finalidad.