

Sentencia C-183/97

CADUCIDAD DE LA ACCION POR VICIOS DE FORMA-Operancia

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido sustancial

La Corte ha hecho ver que el concepto de unidad de materia es de contenido sustancial y no puramente nominal, es decir, que la identidad entre los temas relativos a un mismo asunto no está dada por el cuerpo normativo al que pertenezcan, ni por la denominación que tengan, sino por sus caracteres intrínsecos.

SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD SOCIAL-Contribución parafiscal/CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Vinculación y parte de recursos a la seguridad social

La Corte admitió como integrante de su unidad temática la norma por la cual se creaba un tributo con destino a las finalidades propias de la seguridad social. Es verdad que el artículo impugnado consagra una contribución parafiscal y que el tema predominante en el contenido de la Ley 100 de 1993 es la seguridad social, pero no es menos cierto que al establecer las normas básicas de ésta, como sistema integral, según quiso hacerlo el legislador, no podía dejar de lado lo referente a la financiación de los diversos programas incorporados al sistema global de seguridad social, entre ellos el de subsidios en salud, primordial dentro de esa estructura. Por otra parte, resulta perfectamente adecuado al objeto de una ley de seguridad social señalar la forma en que las cajas de compensación familiar deben vincularse al sistema, canalizando así una porción de sus recursos hacia las finalidades de aquélla.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Recursos constituyen contribución parafiscal/CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Financiamiento subsidios en salud/REGIMEN DE SUBSIDIOS EN SALUD-Financiamiento/SOLIDARIDAD DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA-Recursos del subsidio

La disposición acusada cumple a cabalidad con los requisitos de la parafiscalidad, por cuanto plasma una contribución a cargo de entidades pertenecientes a determinado sector económico, cuyos fondos se reinvierten en el mismo. Los recursos que administran las cajas de compensación familiar no pertenecen a ellas sino que corresponden a un interés legítimo de los trabajadores, lo cual implica que es éste último sector -el del trabajo- el sujeto pasivo de la contribución y, a la vez, el sector beneficiario del producto de la misma, en cuanto son los trabajadores los favorecidos por el régimen de subsidios en salud, bien que los dineros correspondientes se administren directamente por las mismas cajas -como lo autoriza la norma, bajo la modalidad de cuentas independientes de las que corresponden al resto de sus rentas y bienes-, ya sea que se manejen dentro de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Carácter parafiscal de contribución para régimen subsidiado de salud/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Sujeto pasivo y correspondencia entre sectores/CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Proyección contribución al régimen subsidiado de salud/PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Contribución para subsidios en salud

No es una característica de la parafiscalidad la de que los sujetos pasivos de la contribución sean exactamente y de manera individual quienes reciban los beneficios derivados de la reinversión de los recursos captados. La correspondencia que exige la parafiscalidad se establece entre sectores, no entre personas, de lo cual resulta que lo esencial no es que el contribuyente individualmente

considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquél que se favorece con la destinación posterior de lo recaudado. La contribución parafiscal que establece el precepto demandado no se queda en el reducido ámbito de los trabajadores que cotizan a las cajas de compensación familiar sino que se proyecta hacia los beneficiarios del régimen subsidiado de salud, incluidos trabajadores independientes y no cotizantes en dichas entidades, pero ello no vicia de inconstitucionalidad el precepto. Por el contrario, se realiza por esa vía el principio general de solidaridad.

AUXILIOS O DONACIONES A FAVOR DE PERSONAS DE DERECHO PRIVADO-Distinción respecto a contribución parafiscal

Lo censurado por la norma constitucional, que prohíbe a las ramas y órganos del poder decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, es la transferencia injustificada de recursos del patrimonio público al particular, con el fin de favorecer a ciertos individuos o grupos de manera selectiva, así como la utilización política y electoral, y algunas veces económica, de las necesidades de personas y comunidades. En modo alguno se ha querido impedir o dificultar por medio de esta norma prohibitiva la prestación de servicios públicos, como el de la seguridad social, que puede tener lugar a partir de la actividad directa del Estado o por intermedio de personas jurídicas privadas, en condiciones de igualdad entre los usuarios o beneficiarios. Los impuestos, las tasas y las contribuciones, bien que éstas sean fiscales o parafiscales, tienen finalmente como propósito, que los justifica, el financiamiento de los gastos e inversiones que la comunidad requiere. No todos los recursos públicos pertenecen al Estado y, en el caso de los de origen parafiscal -que son públicos mas no ingresan al fisco- tampoco son de libre asignación o disposición por las autoridades. Por su naturaleza y funciones, tales rentas están afectadas a una finalidad, que es la que, según la ley correspondiente, les dio origen, y que justifica su recaudo.

RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA-Distinción respecto a contribución parafiscal

Referencia: Expediente D-1469

Acción de inconstitucionalidad contra parte del artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

Actor: Javier Lizcano Rivas

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del diez (10) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. LA DEMANDA

El ciudadano JAVIER LIZCANO RIVAS, en ejercicio del derecho político consagrado en los artículos 40 y 241, numeral 4, de la Constitución, ha solicitado a la Corte que declare inexecutable los incisos 1 y 2 del artículo 217 de la Ley 100 de 1993, que dicen textualmente:

LEY 100 DE 1993

(diciembre 23)

Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

DECRETA :

(...)

ARTICULO 217. De la Participación de las Cajas de Compensación Familiar. Las Cajas de Compensación Familiar destinarán el 5% de los recaudos del subsidio familiar que administran, para financiar el régimen de subsidios en Salud, salvo aquellas Cajas que obtengan un cuociente superior al 100% del recaudo del subsidio familiar del respectivo año, las cuales tendrán que destinar un 10%. La aplicación de este cuociente, para todos sus efectos, se hará de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley 49 de 1990, y a partir del 15 de febrero de cada año.

Las Cajas de Compensación Familiar podrán administrar directamente, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto, los recursos del régimen subsidiado de que trata el presente artículo. La Caja que administre directamente estos recursos constituirá una cuenta independiente del resto de sus rentas y bienes. Las Cajas de Compensación Familiar que no cumplan los requisitos definidos en la reglamentación, deberán girar los recursos del subsidio a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía".

El actor señala como normas constitucionales violadas las de los artículos 25, 53, 150-12, 157-2, 158, 345 y 355 de la Carta.

Las razones que sustentan su solicitud pueden resumirse así:

-Según el demandante, la disposición impugnada disminuye la protección al trabajo de los colombianos y desampara a sus familias; restringe la dignidad en la calidad de vida de los trabajadores; desvía una parte de los recursos del subsidio familiar a otros sectores, lo cual "representa una severa injusticia que desmejora el tratamiento a los trabajadores, con un fin loable pero completamente contrario, en cuanto les impone una carga adicional a las que ya tienen".

-Los derechos de los trabajadores resultan menoscabados, con notoria violación del artículo 53 de la Carta, pues se trata de una prestación social cuyo destino no puede ser variado, disminuído ni lesionado por leyes posteriores, como lo hace la norma demandada: antes de su vigencia el porcentaje de subsidio en dinero y servicios que recibían mensualmente los beneficiarios era superior al que pasaron a recibir después.

-El fundamento constitucional de los aportes parafiscales se halla en los artículos 150-12 y 338 de la Carta, los cuales son violados de manera indirecta por el precepto enjuiciado, en la medida en que dispone que parte de los recursos del subsidio familiar sean destinados a satisfacer necesidades correspondientes a otro grupo de personas, distinto al de los beneficiarios establecidos por la Ley.

La parafiscalidad exige -agrega- que los recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico se reinviertan en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad (Sentencia C-449 de julio 9 de 1992, proferida por la Corte Constitucional).

-En el sentir del impugnante, el artículo acusado viola el artículo 345 de la Constitución Política.

En efecto -dice-, al establecer que las cajas que no cumplan los requisitos definidos en la reglamentación deberán girar los recursos del subsidio a la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía, se desconoce el indicado mandato pues los recursos procedentes del subsidio familiar ingresarán a las rentas del Tesoro Nacional, siendo que tales recursos no aparecen cuantificados en el presupuesto de rentas que ha expedido el Congreso en los años siguientes a la vigencia de la Ley 100 de 1993. Deberían destinarse al sostenimiento del régimen subsidiado en materia de seguridad social.

-Dice que el Estado, mediante la norma demandada, estaría concediendo, en el fondo y de hecho, un auxilio o donación proscrito por el artículo 355 de la Constitución.

-Expone que fue infringido el principio de unidad de materia (artículos 157 y 158 C.P.), ya que se confundieron en la norma atacada asuntos relativos a impuestos y a seguridad social.

-Señala por último que existe un vicio de forma, ya que el proyecto debió sufrir primer debate en las comisiones terceras de Senado y Cámara.

II. INTERVENCIONES

Los ciudadanos JUAN MANUEL CHARRY URUEÑA, MANUEL AVILA OLARTE y MAURICIO FAJARDO GOMEZ, quienes dijeron actuar a nombre de los ministerios de Salud y Hacienda, y a nombre propio, respectivamente, han presentado a la Corte sendos escritos enderezados a la defensa de la norma acusada.

La disposición, según expresa el ciudadano CHARRY, no vulnera el artículo 25 de la Carta Política, sino que realiza una de las obligaciones propias del Estado, consistente en la protección especial a las personas que no tienen capacidad económica para aportar al sistema de seguridad social por pertenecer a la llamada economía informal, o bien desempleados o personas en circunstancias de debilidad manifiesta.

Sostiene que las condiciones dignas y justas del trabajo no se ven disminuías por el artículo y que tampoco son menoscabados los derechos de los trabajadores, pues los recursos del subsidio familiar, comúnmente calificados como parafiscales, son sumas de dinero pagadas por el empleador, administradas por las cajas de compensación y destinadas a actividades fijadas por la ley, de modo que compete al legislador fijar la destinación de los mismos así como adicionarla o modificarla. Ello puede ocurrir por razones de solidaridad.

Resalta que la norma acusada no está modificando la base gravable, los hechos ni la tarifa de la contribución, sino que simplemente adiciona una destinación para atender los servicios de salud de quienes no tienen capacidad económica.

De otro lado -añade- no es exacta la afirmación consistente en que los aportes parafiscales ingresan al Presupuesto. El aporte se gira a las cajas, éstas lo administran y lo destinan a las distintas actividades fijadas por el legislador. De tal suerte que, una vez girados a la Caja, los recursos pierden su calidad de aportes parafiscales y sólo quedan afectos a la destinación legislativa. Además, no ingresan necesariamente al Presupuesto, pues pueden permanecer en las cajas, las cuales administran directamente el recurso en una cuenta aparte.

Recuerda que los ingresos parafiscales en cuestión provienen de los trabajadores y se destinan a ese mismo sector, que de acuerdo con el Estado Social, debe entenderse que comprende a los trabajadores en todas sus modalidades, incluidos los informales y los desempleados.

Manifiesta que no se ha plasmado un auxilio prohibido por los preceptos constitucionales, pues si se trata de un recurso parafiscal -como lo dice el actor- no sería propiamente del Estado y, entonces, no podría configurarse un auxilio.

El ciudadano AVILA sostiene que las características de la parafiscalidad no pueden interpretarse de manera absoluta sino es el caso específico, en el marco del valor trabajo y de su protección constitucional.

A su juicio, los aportes para el subsidio son, en último análisis, un recurso de la seguridad social. No son recursos de un grupo de trabajadores sino de los afiliados al sistema de seguridad social en su conjunto.

Declara que no ha sido violado el principio de unidad de materia, en la medida en que el régimen de seguridad social integral se financia parcialmente con recursos tributarios y dentro de éstos, específicamente, con contribuciones parafiscales, razón por la cual la destinación de un porcentaje de alguna de ellas para sufragar parcialmente el sistema anotado, para nada rompe la indicada unidad.

Por su parte, el ciudadano FAJARDO alega que el Congreso de la República, en virtud de la competencia que de manera expresa le otorgan los artículos 48, 49 y 95 de la Constitución, está plenamente facultado para imponer a las cajas de compensación la obligación de destinar el 5% previsto en la norma demandada, pues le es posible obligar a las personas naturales o jurídicas (la norma constitucional no distingue) a aportar recursos de carácter económico con el objetivo de ampliar la cobertura en la prestación de los servicios de salud de manera progresiva a todos los habitantes del territorio nacional.

Manifiesta también que el porcentaje que deben destinar las cajas de compensación para el subsidio familiar tiene una base completamente variable, que es un porcentaje del valor de la nómina mensual de los empleadores mencionados en los artículos 7 y 8 de la Ley 21 de 1982, la cual, como es obvio, puede variar en el tiempo y por lo tanto no es una suma fija a cuyo incremento anual tengan derecho los trabajadores afiliados a alguna Caja.

En cuanto al aspecto presupuestal, recuerda cómo para que una partida pueda ser incluida en el Presupuesto General de la Nación se requiere, previamente, que hubiese sido reconocida o decretada bien mediante una ley o por una decisión judicial en firme.

Así pues -concluye- lo que la Ley 100 de 1993 hizo fue sentar las bases legales necesarias e indispensables para que posteriormente la Ley Anual de Presupuesto proceda válidamente a reflejar, entre las rentas de la Nación, las partidas correspondientes.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

El Procurador General de la Nación ha solicitado a la Corte declarar exequible el artículo impugnado.

En su criterio, dentro de la competencia intervencionista en materia económica, el legislador se encuentra plenamente habilitado para adoptar medidas como la examinada, que no puede ser vista como carga tributaria impuesta a un sector de la economía: los trabajadores. Por el contrario a otro, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 49 de la Constitución, con base, entre otros principios, en el de solidaridad.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Puesto que el artículo objeto de la acción incoada hace parte de una ley de la República, es la Corte Constitucional el tribunal competente para resolver acerca de su exequibilidad (artículo 241-4 C.P.).

2. Caducidad de la acción por vicios de forma

La Constitución ha señalado un término máximo dentro del cual, a partir de la entrada en vigencia de los actos sujetos a control de constitucionalidad, es posible instaurar demandas por vicios de procedimiento o de carácter formal que puedan afectarlos.

El numeral 3 del artículo 242 de la Carta Política dispone :

"Las acciones por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto".

Es esa la regla aplicable a la presente demanda, en lo relativo a los cargos que en ella se formulan contra la disposición, acusada por no haberse llevado a primer debate en las comisiones terceras de las cámaras.

La Ley 100 de 1993 principió a regir el 23 diciembre de ese año y, por tanto, para la fecha de presentación de la demanda (20 de septiembre de 1996), ya había operado la caducidad.

No se estudiará tal cargo.

3. Unidad de materia

Esta Corte ha entendido la unidad de materia, exigida a las leyes en los artículos 158 y 169 de la Constitución, de la siguiente forma :

"La delimitación constitucional está deferida, entonces, doblemente al Congreso, pues éste se halla obligado a definir con precisión, como lo exige la Carta, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias en que se ocupe al expedir esa ley, y simultáneamente ha de observar una estricta relación interna, desde el punto de vista sustancial, entre las normas que harán parte de la ley, para que todas ellas estén referidas a igual materia, la cual, desde luego, deberá corresponder al título de aquélla.

En ese orden de ideas, es el propio legislador, en cada caso, el encargado de establecer los criterios con arreglo a los cuales se pueda verificar después si en efecto hay correspondencia entre el título de la ley y su contenido, y si existe unidad de materia en los artículos, relacionados entre sí.

Si el Congreso ha previsto él mismo unos confines aplicables a su actividad legislativa, independientemente de la competencia que tenga para legislar sobre ciertos temas, viola la Constitución cuando incluye cánones específicos que, o bien no encajan dentro del título que delimita la materia objeto de legislación, o bien no guardan relación interna con el contenido global del articulado". (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996).

En su jurisprudencia, la Corte ha hecho ver que el concepto de unidad de materia es de contenido

sustancial y no puramente nominal, es decir, que la identidad entre los temas relativos a un mismo asunto no está dada por el cuerpo normativo al que pertenezcan, ni por la denominación que tengan, sino por sus caracteres intrínsecos.

Al respecto, en Sentencia C-435 del 12 de septiembre de 1996 esta Corte expresó :

"...para establecer si hay unidad temática en un determinado cuerpo legal no es suficiente la identificación meramente formal acerca de los asuntos tratados en él, sino que es menester verificar si entre ellos existe una concatenación sustancial en cuya virtud el legislador los integre sistemáticamente, excluyendo aquéllos que no guardan relación alguna con la cuestión predominante dentro del conjunto normativo".

Precisamente en relación con el sistema jurídico estructurado a partir de la Ley 100 de 1993, la Corte admitió como integrante de su unidad temática la norma por la cual se creaba un tributo con destino a las finalidades propias de la seguridad social.

Al exponer la razón de exequibilidad del precepto, la Corte manifestó :

"A nadie se oculta, entonces, que si bien la seguridad social -materia prevaleciente en la Ley 100 de 1993- se presenta como objeto de labor legislativa fácilmente separable de la que implica el poder de imposición del Estado, pueden vincularse desde el punto de vista material cuando, como en el proceso presente, se aprecia que, para el adecuado e integral cumplimiento de los cometidos sociales subyacentes a esa normatividad, son indispensables la canalización de recursos y el arbitrio rentístico, lo que, dentro de un sistema ordenado y previamente concebido por el legislador, aconseja el uso de las atribuciones constitucionales del Congreso para incorporar, en un solo haz normativo, las reglas que, a su juicio, son aptas para la finalidad propuesta, como ocurre con el Fondo de Solidaridad creado y con la necesaria referencia a las fuentes que lo alimentan...) (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-390 del 22 de agosto de 1996, ya citada).

Significa lo anterior que, siguiendo la misma doctrina, la Corte debe desechar el cargo formulado por el actor acerca de que la norma acusada vulnera el principio de unidad de materia por confundir asuntos relativos a impuestos y a seguridad social.

Es verdad que el artículo impugnado consagra una contribución parafiscal y que el tema predominante en el contenido de la Ley 100 de 1993 es la seguridad social, pero no es menos cierto que al establecer las normas básicas de ésta, como sistema integral, según quiso hacerlo el legislador -así lo anunció desde el mismo título del Estatuto-, no podía dejar de lado lo referente a la financiación de los diversos programas incorporados al sistema global de seguridad social, entre ellos el de subsidios en salud, primordial dentro de esa estructura.

Por otra parte, resulta perfectamente adecuado al objeto de una ley de seguridad social señalar la forma en que las cajas de compensación familiar deben vincularse al sistema, canalizando así una porción de sus recursos hacia las finalidades de aquélla.

No han sido quebrantados, entonces, por este aspecto, los mandatos constitucionales.

4. Carácter parafiscal de la contribución

Según el artículo 150, numeral 12, de la Constitución Política, al Congreso corresponde establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales.

El artículo 338 Ibídem señala que, en tiempo de paz, solamente el Congreso, a nivel nacional, podrá imponer contribuciones fiscales o parafiscales.

Sobre el concepto de parafiscalidad, la Corte Constitucional ha trazado pautas jurisprudenciales, luego acogidas por el legislador, que pueden sintetizarse así :

"De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar que el término "contribución parafiscal" hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravámen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado". (Cfr. Sentencia C-040 del 11 de febrero de 1993. M.P. : Dr. Ciro Angarita Barón).

"De esta suerte, en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el preconditionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados". (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-308 del 7 de julio de 1994. M.P. : Dr. Antonio Barrera Carbonell).

"...la contribución parafiscal, fruto de la soberanía fiscal del Estado, es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. En efecto, las características de la cuota parafiscal son la obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial. Obligatoriedad porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución. Singularidad porque recae sobre un específico grupo de la sociedad. Y destinación sectorial porque la contribución mencionada se revierte en el sector del cual se ha extraído". (Corte Constitucional. Sentencia C-546 del 1 de diciembre de 1994. M.P. : Dr. Alejandro Martínez Caballero).

El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 (Orgánica del Presupuesto Nacional), modificado por el artículo 2 de la Ley 225 de 1995, define así las rentas parafiscales :

"Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración".

La disposición acusada cumple a cabalidad con los requisitos de la parafiscalidad, por cuanto plasma, en efecto, una contribución a cargo de entidades pertenecientes a determinado sector económico, cuyos fondos se reinvierten en el mismo. Los recursos que administran las cajas de compensación familiar no pertenecen a ellas sino que corresponden a un interés legítimo de los trabajadores (Cfr. Sentencia C-575 del 29 de octubre de 1992. M.P. : Dr. Alejandro Martínez Caballero), lo cual implica que es éste último sector -el del trabajo- el sujeto pasivo de la contribución y, a la vez, el sector beneficiario del producto de la misma, en cuanto son los trabajadores los favorecidos por el régimen de subsidios en salud, bien que los dineros correspondientes se administren directamente por las mismas cajas -como lo autoriza la norma, bajo la modalidad de cuentas independientes de las que corresponden al resto de sus rentas y bienes-, ya sea que se manejen dentro de la subcuenta de solidaridad del Fondo de Solidaridad y Garantía creado por la Ley 100 de 1993.

No se trata, como erróneamente lo entiende el demandante, de una nueva carga impuesta a los trabajadores, pues la norma en nada incrementa los aportes de éstos a las cajas de compensación familiar, sino de un cambio de destinación, por vía general, de parte de los recursos captados por dichos entes. Habiéndose creado las cajas por la ley, la cual señaló el objeto al cual serían orientados los fondos por ellas administrados, bien podía la propia ley modificar las reglas iniciales y establecer variantes parciales en dicho objeto, sin desvirtuar por ello el propósito básico de la prestación social, toda vez que la contribución creada se reinvierte también en favor de los trabajadores y sus familias.

Ahora bien, las partidas correspondientes habrán de ser aplicadas de manera global al fortalecimiento del régimen subsidiado de salud y, en consecuencia, resulta evidente que los trabajadores aportantes a determinada Caja de Compensación, de cuyos recaudos habrá de restarse el 5% ordenado por la norma, no serán necesariamente los mismos que se benefician individualmente de los servicios del régimen subsidiado.

Pero al respecto debe la Corte resaltar que no es una característica de la parafiscalidad la de que los sujetos pasivos de la contribución sean exactamente y de manera individual quienes reciban los beneficios derivados de la reinversión de los recursos captados.

La correspondencia que exige la parafiscalidad se establece entre sectores, no entre personas, de lo cual resulta que lo esencial no es que el contribuyente individualmente considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, sino que el sector que contribuye sea simultáneamente aquél que se favorece con la destinación posterior de lo recaudado.

A la Corte no escapa, entonces, que la contribución parafiscal que establece el precepto demandado no se queda en el reducido ámbito de los trabajadores que cotizan a las cajas de compensación familiar sino que se proyecta hacia los beneficiarios del régimen subsidiado de salud, incluídos trabajadores independientes y no cotizantes en dichas entidades, pero ello no vicia de inconstitucionalidad el precepto. Por el contrario, se realiza por esa vía el principio general de solidaridad contemplado en el artículo 1 de la Carta.

El artículo 48 Ibídem, relativo precisamente a la seguridad social, la concibe como "servicio

público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley" (subraya la Corte).

5. La disposición acusada no consagra un auxilio prohibido por la Constitución

Dice el demandante que el Estado, mediante el artículo materia de revisión, está concediendo, en el fondo y de hecho, un auxilio o donación de aquellos que han sido erradicados del sistema por el artículo 355 de la Carta Política de 1991.

Debe señalarse inicialmente que, establecido por la Corte el carácter parafiscal de la cuota en estudio, no se trata de un recurso perteneciente a las rentas estatales y su destinación está ordenada por la ley al beneficio del sector de los trabajadores, que es el aportante de los dineros percibidos por las cajas de compensación, luego no encaja en el artículo 355 de la Constitución.

En efecto, no todos los recursos públicos pertenecen al Estado y, en el caso de los de origen parafiscal -que son públicos mas no ingresan al fisco- tampoco son de libre asignación o disposición por las autoridades. Por su naturaleza y funciones, tales rentas están afectadas a una finalidad, que es la que, según la ley correspondiente, les dio origen, y que justifica su recaudo.

Así las cosas, el artículo 355 de la Carta no es aplicable a los recursos parafiscales.

Por otra parte, lo censurado por la norma constitucional, que prohíbe a las ramas y órganos del poder decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, es la transferencia injustificada de recursos del patrimonio público al particular, con el fin de favorecer a ciertos individuos o grupos de manera selectiva, así como la utilización política y electoral, y algunas veces económica, de las necesidades de personas y comunidades. En modo alguno se ha querido impedir o dificultar por medio de esta norma prohibitiva la prestación de servicios públicos, como el de la seguridad social, que puede tener lugar a partir de la actividad directa del Estado o por intermedio de personas jurídicas privadas (arts. 48 y 365 C.P.), en condiciones de igualdad entre los usuarios o beneficiarios.

Recuérdese que tampoco se vulnera el artículo 355 de la Constitución cuando el Estado, en desarrollo de lo previsto por el artículo 13 Ibídem, busca realizar la igualdad real y efectiva, promoviendo las condiciones de equilibrio requeridas por grupos discriminados o marginados, y protegiendo especialmente a las personas que, por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta.

En lo que toca directamente con la seguridad social, no se olvide que, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución, entre los fines esenciales del Estado se encuentran los de servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, además de que, según la misma norma, las autoridades -entre ellas el legislador- están obligadas a asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Los impuestos, las tasas y las contribuciones, bien que éstas sean fiscales o parafiscales, tienen finalmente como propósito, que los justifica, el financiamiento de los gastos e inversiones que la comunidad requiere.

En cuanto a los servicios públicos, son inherentes a la finalidad social del Estado (art. 365 C.P.) y buscan el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población (art. 366

C.P.).

Obsérvese que, si fuera aceptada la tesis del actor, debería concluirse que todo dinero público únicamente podría destinarse a gastos e inversiones que sólo beneficiara a entidades estatales, sin desbordar los límites internos de ellas, lo cual impediría que con tales fondos fueran atendidas necesidades básicas tales como la educación, la salud o, en general, los servicios públicos, desvirtuándose así totalmente el papel e inclusive la razón de ser del Estado Social de Derecho, y, por contera, dando al artículo 355 de la Carta un sentido que no tiene.

Considera la Corte, entonces, que el cargo carece de fundamento.

Por otra parte, si de la destinación de los recursos se trata, la señalada en el artículo demandado no desconoce tampoco el artículo 359 de la Constitución, que prohíbe las rentas nacionales de destinación específica.

En primer lugar, el carácter parafiscal de la renta en cuestión excluye, según lo explicado, su forzoso ingreso al Presupuesto General, como lo resaltó la Corte en Sentencia C-546 del 1 de diciembre de 1994 (M.P. : Dr. Alejandro Martínez Caballero), de lo cual resulta que no se da la hipótesis de una posible vulneración del mandato constitucional, pues la figura contemplada en la norma que se examina es bien distinta : como provenientes de una contribución parafiscal, los dineros recaudados han de tener, de por sí, una destinación que la misma ley debe indicar, según el artículo 150-12 de la Constitución Política, orientada hacia el mismo sector económico que tributa, en este caso el de los trabajadores.

Pero, aun si se admitiera en gracia de la discusión -no lo admite la Corte Constitucional- que una contribución parafiscal debiera ser evaluada a la luz del artículo 359 de la Carta, la que ahora se controvierte encajaría en las excepciones a la prohibición de la destinación específica, pues correspondería a lo previsto en el numeral 3 Ibídem : "Las (rentas) que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social...".

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Decláranse EXEQUIBLES los incisos 1 y 2 del artículo 217 de la Ley 100 de 1993.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

Magistrado

En licencia En comisión

CARLOS GAVIRIA DIAZ

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR QUE:

El Magistrado Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz no asistió a la sesión de la Sala Plena celebrada el 10 de abril de 1997, por encontrarse en comisión oficial en el exterior y el Magistrado Dr. Jorge Arango Mejía, por permiso concedido por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

