

Sentencia C-1173/01

SUBSIDIO FAMILIAR-Origen y evolución

SUBSIDIO FAMILIAR-Características fundamentales

SUBSIDIO FAMILIAR-Naturaleza jurídica

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Naturaleza jurídica y estructura orgánica

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Naturaleza parafiscal de recursos/CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Grupo socio económico y sector

Por la forma como fueron concebidos por el legislador los recursos que manejan las Cajas de Compensación deben considerarse rentas parafiscales. No obstante, habría que precisar que estas contribuciones son rentas parafiscales atípicas si se repara en el elemento de la destinación sectorial, toda vez que han sido impuestas directamente por el legislador en cabeza de determinado grupo socio económico -los empleadores-, pero con el objeto de beneficiar a los trabajadores. Al respecto debe anotarse que para la jurisprudencia constitucional el concepto de grupo socio-económico supera la noción de sector, y debe entenderse en un sentido amplio, en tanto y en cuanto el beneficio que reporta la contribución no sólo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino que también puede extenderse a quienes en razón de los vínculos jurídicos, económicos o sociales que los ligan para con el respectivo grupo pueden válidamente hacer uso y aprovechar los bienes y servicios suministrados por las entidades responsables de la administración y ejecución de tales contribuciones.

SUBSIDIO FAMILIAR-Interés legítimo y no derecho subjetivo adquirido

SUBSIDIO FAMILIAR-Reinversión en beneficio de trabajadores como colectividad

Lo esencial no es que el beneficiario del subsidio familiar individualmente considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, como lo plantea equívocamente el actor, sino que los recursos captados de los empleadores, dada su naturaleza pública, sean reinvertidos en beneficio de todos los trabajadores, entendidos éstos como una sola colectividad.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Objetivos y prioridades en que deben aplicarse los recursos

El señalamiento de los objetivos y prioridades en los que deben ser aplicados los recursos que administran las Cajas de Compensación constituye una expresión de la competencia interventora del Estado en la economía destinada a mejorar la calidad de vida de la población trabajadora, puesto que pretende asegurar que los recursos recaudados de los empleadores con destino al subsidio familiar sean invertidos en obras y programas de interés general.

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

Referencia: expediente No. D-3465

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 62 de la Ley 21 de 1982 “Por la cual se modifica el régimen de subsidio familiar y se dictan otras disposiciones”

Actor: Alexandre Sochandamandou

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Bogotá, D.C., ocho (8) de noviembre de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos los requisitos y trámites contemplados en el Decreto 2067 de 1991, dicta la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 40-6 y 242-1 de la Carta Política, el ciudadano ALEXANDRE SOCHANDAMANDOU, demandó la inconstitucionalidad del artículo 62 de la Ley 21 de 1982.

Mediante providencia del cinco de abril del año en curso se admitió la demanda y se ordenó fijarla en lista. Igualmente, se dispuso correr traslado del expediente al Jefe del Ministerio Público para lo de su competencia y se ordenó enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República, a los señores Presidentes del H. Senado de la República y H. Cámara de Representantes, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a las Centrales Obreras y a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación ASOCAJAS.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, y previo concepto del Procurador general de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

La disposición impugnada presenta el siguiente tenor literal:

Ley 21 de 1982

“por la cual se modifica el régimen de subsidio familiar y se dictan otras disposiciones”

“Artículo 62. Las obras y programas sociales que emprendan las Cajas de Compensación con el fin de atender el pago del subsidio en servicios o especie, se realizarán exclusivamente en los campos y en el orden de prioridades que a continuación se señala:

1° Salud

2° Programas de nutrición y mercadeo de productos alimenticios y otros que compongan la canasta familiar para ingresos bajos (obreros), definida por el Departamento Administrativo nacional de Estadística (DANE)

3° Educación integral y continuidad; capacitación y servicios de biblioteca.

4° Vivienda

6° Recreación social

7° Mercadeo de productos diferentes a los enunciados en el ordinal 2°; el cual se hará de acuerdo con la reglamentación que expida posteriormente el Gobierno Nacional.

“Parágrafo. El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, previo visto bueno del Consejo Superior del Subsidio Familiar, teniendo en cuenta las condiciones de vida familiar de los trabajadores beneficiarios y las circunstancias económicas y sociales que imperen en la respectiva zona territorial podrá modificar el anterior orden de prioridades.

I. LA DEMANDA

Según el actor, la norma censurada desconoce las siguientes disposiciones constitucionales:

1. El artículo 53 Superior, porque en su parecer ningún trabajador puede ser obligado a arriesgar el dinero de su subsidio familiar en obras y programas sociales de las cajas de compensación, cuyas utilidades no incrementan el valor de esta prestación social. Por el contrario, las pérdidas económicas por errores administrativos y la corrupción en esas entidades disminuyen el monto dinerario del subsidio.

1. El artículo 38 de la Carta, porque en virtud del derecho de libre asociación ningún trabajador puede ser obligado a agruparse en cajas de Compensación Familiar que gastan el dinero de esta prestación social irrenunciable en eventos, sociales, deportivos y culturales.

1. El artículo 58 Superior, porque ningún trabajador puede ser obligado a vincularse a Cajas de Compensación que señalan a su arbitrio la forma como los trabajadores deben recibir el sobrante del dinero por concepto de esta prestación social que es de su propiedad. El subsidio familiar en su totalidad debe entrar a formar parte del patrimonio del beneficiario del subsidio o de sus causahabientes.

1. El artículo 333, por cuanto en virtud de la libertad económica que reconoce la Carta Política el beneficiario debe tener la facultad de adquirir con la totalidad de su dinero proveniente de esta prestación social irrenunciable, el bien, servicio, obra o programa social que prefiera o en invertirlo en forma autónoma.

1. Los artículos 2, 16 y 60 Superiores, toda vez que lejos de preservar la prosperidad general o el interés social la norma acusada abre una vía de hecho pues se expropia parcialmente a los trabajadores el dinero de esta prestación social sin sentencia judicial ni indemnización previa, vulnerando además el libre desarrollo de la personalidad.

1. Los artículos 13 y 43 Fundamentales, porque el simple hecho de que exista un beneficiario que por causas ajenas a su voluntad sufra una restricción para gozar en forma permanente y sin interrupciones de las obras y programas sociales de las Cajas de Compensación, por causa del género sexual, solvencia económica etc., se atenta contra el derecho a la igualdad ante la ley, la igualdad de oportunidades y el derecho a la protección estatal por su debilidad manifiesta.

Seguidamente el demandante concreta su acusación de la siguiente manera:

1. El numeral 1° del artículo 62 es inconstitucional, porque obliga al beneficiario del subsidio a pagar dos veces por el programa de salud: en primer lugar, con el porcentaje del subsidio que las Cajas de Compensación destinan para la creación y funcionamiento de sus EPS y ARP y en segundo lugar, con el rubro que se le descuenta al trabajador del salario con destino a esas mismas instituciones elegidas libremente.

1. El numeral 2° de la norma acusada es inconstitucional, porque obliga al beneficiario a destinar un porcentaje del dinero de su subsidio para nutrición y mercadeo, sin que exista garantía de que los precios de los artículos de la canasta familiar y de los medicamentos esenciales que expenden las Cajas de Compensación, sean significativamente inferiores a los del comercio mayorista. Además, sin la garantía de que cuando el precio de algún artículo sea más económico se beneficien solamente los destinatarios del subsidio y no al público en general.

1. El numeral 3° de la norma demandada es contrario al Ordenamiento Superior, por cuanto obliga al beneficiario del subsidio a destinar un porcentaje del dinero de su subsidio para educación sin la garantía de que la orientación ideológica y el programa de estudios del centro educativo ofrezca el tipo de formación necesario para desempeñar posteriormente un arte, profesión u oficio deseado. Además sin la seguridad de que existan cupos educativos y unas locaciones adecuadas para los beneficiarios del subsidio.

1. El numeral 4°, es inconstitucional porque obliga al beneficiario a destinar un porcentaje del dinero de su subsidio a programas de vivienda sin que exista garantía de que se le adjudicará la vivienda que necesita sin acreditar los requisitos de solvencia económica exigidos por las corporaciones de ahorro y vivienda.

1. El numeral 5°, vulnera la Constitución, por cuanto obliga a los beneficiarios a destinar un porcentaje del dinero de su subsidio familiar para el crédito de fomento a las industrias familiares, sin asegurarles que recibirán el crédito que necesitan aunque por su pobreza carezcan de las garantías necesarias.

1. El numeral 6° es inconstitucional, porque obliga al beneficiario a destinar un porcentaje del dinero de su subsidio familiar para la recreación social, cuando la generalidad de los beneficiarios no hace uso de los programas de recreación debido a su estado de pobreza. De ahí que los trabajadores de menos recursos estén subsidiando las vacaciones de sus empleadores y de ciudadanos de otros estratos socio-económicos.

Finalmente solicita que para que se cumpla con el mandato superior de la igualdad real y efectiva, la sentencia que dicte la Corte en relación con la norma acusada debe ordenar que en adelante el subsidio familiar le sea pagado íntegramente en dinero a sus beneficiarios a fin de que ellos mismos decidan invertirlo en sus necesidades.

* Superintendencia del Subsidio Familiar

La ciudadana Nurys del Carmen Hernández Espitia, actuando como apoderada de la Superintendencia del Subsidio Familiar interviene para defender la constitucionalidad de la norma acusada, con base en los siguientes argumentos:

La norma demandada no desconoce postulado alguno de la Carta Política, puesto que simplemente se limita a establecer los campos exclusivos de realización de las obras y programas sociales y el orden de prioridades de los mismos, que deben cumplir las Cajas de Compensación Familiar cuando se trate de atender al pago del subsidio en especie o en servicios.

En este orden de ideas, el legislador en su absoluta discrecionalidad ha establecido un orden de prioridades de atención de ciertas necesidades fundamentales de los trabajadores, dentro del campo de su competencia interventora, por lo que no se afecta ni se desbordan los límites establecidos en las disposiciones constitucionales.

En tal virtud, carece de fundamento alguno la afirmación manifestada por el demandante

sobre la vulneración de los fines esenciales del Estado, pues la norma acusada es eminentemente enunciativa y además la Ley 21 de 1982 en el artículo 1° ubica a la familia como objeto fundamental del subsidio familiar, al expresar que “el subsidio familiar es el alivio de las cargas económicas que representa su sostenimiento como núcleo básico que es de la sociedad”.

Además, es necesario tener en cuenta que el subsidio familiar es una prestación social que constituye un valioso instrumento para la consecución de los fines fundamentales de la política laboral y social del Estado. Por tanto es un mecanismo para la redistribución de los ingresos fundamentado en principios universales de bienestar y solidaridad por mandato de la ley, pues el mismo está vinculado irrevocablemente a la realización del fin que se le señala.

Finalmente la disposición materia de estudio fue establecida por el legislador como un instrumento que viene a evitar el desvío y el uso o destino indebido de los recursos que se constituyen con dicha prestación. Por consiguiente la misma protege el derecho al subsidio y asegura su integridad, evitándose que se extiendan los beneficios a quienes no son titulares del derecho y que con ello se distorsione el goce del mismo como tal.

* Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

El ciudadano José Ernesto Morales Morales, obrando en representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, intervino para defender la constitucionalidad del artículo 62 de la ley 21 de 1982, apoyado en las siguientes razones:

Después de reseñar los aspectos históricos y doctrinarios que fundamentan la figura del subsidio familiar y hacer mención a la sentencia C-508 de 1997 proferida por esta Corporación, considera que la demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 62 de la Ley 21 de 1982, a pesar de dedicarse a hacer una relación de normas de rango constitucional presuntamente vulneradas con dicha disposición, no demuestra la manera como las mismas son quebrantadas pues tan solo se limita a hacer una serie de apreciaciones de carácter subjetivo que en ningún momento corresponden a la realidad.

En su parecer el demandante desconoce que las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones tal como lo ordena el Código Civil y por consiguiente están sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia de Subsidio Familiar, en cuanto hace referencia al manejo y destinación de dichos dineros.

Por ende, no es cierto que actualmente se le dé al subsidio familiar una aplicación diferente para la cual fue estatuida en nuestra legislación, motivo suficiente para considerar que el precepto demandado no riñe con la Constitución, debiéndose en consecuencia declarar su constitucionalidad.

* Asociación Nacional de Cajas de Subsidio Familiar

El Doctor Jaime Vidal Perdomo, en representación que le fuera conferida por el Presidente Ejecutivo de la Asociación Nacional de Cajas de Subsidio Familiar, procede a defender la constitucionalidad de la norma demandada en los siguientes términos:

Comenta que la demanda invoca numerosas disposiciones constitucionales supuestamente violadas por el texto acusado, anotando la violación que ella propone, pero sin que en realidad se exponga en forma suficiente la contradicción entre el precepto legal y el precepto constitucional.

Afirma que en tales circunstancias el problema planteado no es la vulneración de disposiciones constitucionales sino la mala factura de la Ley, que puede conducir a errores en la gestión de las Cajas de Compensación Familiar que deberían corregirse, si está en manos de la ley corregir los entuertos formulados en la demanda.

Dice que en la escala de preocupaciones que con buen propósito asume la demanda, el planteamiento no sería de inconstitucionalidad de las normas acusadas sino de política legislativa, y quien esta llamado a remediarlo no es la Honorable Corte Constitucional sino el Congreso de la República, el cual, con la experiencia institucional podría a través de los procedimientos jurídicos de la autorización o de la prohibición, corregir los defectos a que la aplicación de la ley haya podido dar lugar.

Concluye manifestando que lo que la demanda persigue con la declaratoria de inexecutable del artículo 62 de la Ley 21 de 1982, es privar a las Cajas de Compensación Familiar de las obras y programas sociales a ellas confiadas por el legislador, para que la prestación social del subsidio familiar se pague directamente a los trabajadores. Ello no solamente se deduce de los cargos formulados en la demanda, como que las razones alegadas no son precisas ni claras y no se refieren a las normas en sí sino a errores de aplicación subsanables por el legislador -sí efectivamente se han presentado-.

Lo que ocurre en realidad es que las obras y programas contemplados en el artículo 62 acusado se fundan en disposiciones constitucionales relativas a la seguridad social, a la prestación de servicios públicos, y a los principios de participación y solidaridad, que han sido examinados por la Corte Constitucional en tal carácter, lo cual coloca a la demanda en contradicción con la interpretación constitucional que al respecto se ha hecho.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 2604, recibido el 10 de julio del año 2001, solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones.

Así mismo expresa, que las Cajas de Compensación Familiar son entidades de derecho público sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones que actúan como intermediarias entre empleadores y trabajadores pues se encargan del recaudo, administración y pago del subsidio a los beneficiarios.

Los recursos que manejan estas Cajas son aportes parafiscales extraídos obligatoriamente de un sector económico para ser reinvertidos en el mismo sector. Su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 150 numeral 12 y en el 338 idem. De ahí que por la naturaleza tributaria de estos recursos la ley ha delimitado su destinación en el artículo 41 de la Ley 21 de 1982, disponiendo que se destinará el 55% como mínimo de los aportes recaudados por las Cajas de Compensación para el pago del subsidio en dinero, el 10% para gasto de instalación, administración y funcionamiento, el 3% para la construcción de la reserva de fácil liquidez y el 32% restante para atender el pago del subsidio en servicio o en especie, de tal suerte que las Cajas de Compensación sólo pueden distribuir, destinar o invertir los recursos en los términos de esta disposición, de la Ley 255 de 1995 artículo 2º y del artículo 29 del Decreto 111 de 1996.

Hecha esta observación señala que el precepto demandado es una norma meramente enunciativa que únicamente se limita a establecer el orden de prioridades que las cajas de compensación familiar deben dar a las obras y programas a desarrollar. Por ello, es claro que la disposición en cuestión en ningún momento prevé los efectos o fallas en la prestación de los servicios que el accionante estima violatorios de la Carta.

Además, agrega, es evidente que el actor interpreta erróneamente la naturaleza de la prestación social entendiendo que se trata de un derecho subjetivo o adquirido del trabajador, cuando en realidad como lo ha expresado la Corte Constitucional se trata de un interés legítimo dado que el trabajador puede beneficiarse de dicha prestación sólo en la medida en que las normas que regulan el subsidio así lo permitan para un grupo determinado de la sociedad. De suerte que ese interés legítimo se transforma en derecho subjetivo cuando la entidad entrega efectivamente al trabajador el subsidio en dinero, especie o servicios.

El Ministerio Público, después de hacer un análisis de las transgresiones a los artículos 2, 13, 16, 38, 43, 53, 58, 60 y 333 de la Constitución Política, concluye que ninguno de los cargos de inconstitucionalidad planteados por la demanda está llamado a prosperar, dado que con ellos el demandante está pretendiendo que se modifique la naturaleza jurídica del subsidio familiar, en el sentido de que dicha prestación sea cancelada directamente y en dinero por el empleador a los trabajadores, dejando sin piso todo el sistema de subsidio familiar. Por ello el análisis de dicha pretensión esta por fuera de la órbita de competencia de la Honorable Corte Constitucional.

Concluye que la norma demandada únicamente se limita a clasificar de acuerdo a un orden de prioridades las obras y programas que las Cajas de Compensación Familiar están llamadas a prestar, lo que cual vulnera las disposiciones supralegales antedichas, sino que por el contrario, realiza una de las obligaciones propias del Estado, cual es la especial protección de las personas sin capacidad económica. Lo anterior, porque a la luz de la Constitución es válido que el legislador en ejercicio de su libertad de configuración normativa hubiere establecido los planes y programas a los cuales pueden acceder los beneficiarios del subsidio familiar.

Reitera, finalmente, que las razones en las cuales se fundamenta la demanda escapan al análisis de constitucionalidad ya que se trata de defectos que el demandante atribuye a las

obras y programas organizados por las Cajas de Compensación, que considera desviados del objeto para el cual han sido creados, razón por la cual estima el Ministerio Público que es el Congreso de la República el llamado a subsanar los defectos de política legislativa en esta materia y el rediseño de la misma, a fin de que la población trabajadora con menos recursos se beneficie realmente del subsidio en servicios.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241- 4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de demandas de inconstitucionalidad contra normas legales, como la que se acusa en esta oportunidad.

2. El asunto bajo revisión

Corresponde a la Corte determinar si la norma acusada, al señalar los campos y el orden de prioridades en los que deben ser emprendidas las obras y programas sociales que realicen las Cajas de Compensación, con el fin de atender el pago del subsidio familiar en servicios o especie, desconoce los postulados constitucionales que el actor cita como infringidos, en la medida en que arbitrariamente dispone de una prestación social que constituye un derecho subjetivo de los trabajadores.

Para resolver el anterior cuestionamiento se hace necesario establecer la naturaleza jurídica del subsidio familiar, para lo cual será menester remontarnos, en primer término, al origen de esta institución.

2. Génesis, evolución y rasgos característicos del subsidio familiar

De tiempo atrás el legislador ha venido desarrollando una legislación especial sobre subsidio familiar inspirada en el propósito de aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia de los trabajadores de menores o medianos ingresos e incluso de los pensionados, bajo la consideración según la cual este beneficio constituye una prestación social cuya cobertura depende de las condiciones materiales que son evaluadas por el legislador histórico.

El primer hito del régimen jurídico del subsidio familiar en la legislación colombiana son los Decretos Legislativos 118 y 249 de 1957, que crearon el subsidio familiar como un beneficio prestacional con carácter selectivo y especial, dejando marginada a la gran mayoría de la población laboral activa.

Posteriormente mediante la Ley 58 de 1963, se amplió el campo de aplicación del subsidio incorporando a su régimen a los trabajadores del sector público y todos los de las empresas o patronos titulares de un patrimonio neto igual o superior a los cincuenta mil pesos, con lo cual se hizo beneficiaria de esta prestación a un sector más significativo de la población laboral. Lamentablemente este sistema establecía categorías entre los trabajadores beneficiarios del subsidio, de tal manera que los empleados vinculados a empresas de altas nóminas, obtenían un mayor subsidio monetario. Además autorizaba la creación de cajas de compensación exclusivas para empleados de determinado gremio, con lo cual se desconocía

el principio de solidaridad social sobre el cual se apuntala el régimen de subsidio familiar.

Con la Ley 56 de 1973 se admite la representación de los obreros en los consejos directivos de las cajas de compensación familiar y se suprimen las categorías de beneficiarios permitiendo la ejecución de programas de acción social adelantados por las cajas, lo cual condujo a una reducción de las apropiaciones para el reconocimiento del subsidio monetario en dinero.

A través de la Ley 21 de 1982 se fija un nuevo marco normativo en el que todo trabajador vinculado jurídicamente a un empleador, cualquiera que sea el capital de éste o la magnitud de su empresa, debe ser beneficiario del subsidio familiar. De esta manera se pretendió remediar la situación de marginación en que quedaba un amplio sector de la población laboral bajo la vigencia del régimen anterior, sector que era justamente el más necesitado de esta prestación. Y en cuanto al subsidio familiar en dinero, éste fue establecido para aquellos trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable no sobrepasara los cuatro salarios mínimos mensuales vigentes en el lugar del pago.

La Ley 22 de 1985, por su parte, creó la Superintendencia del Subsidio Familiar con el objeto de que ejerza la inspección, control y vigilancia de la gestión que adelantan las Cajas de Compensación Familiar.

Posteriormente, mediante el artículo 6° de la Ley 71 de 1988, se amplió la cobertura del sistema del subsidio familiar a los pensionados, salvo en lo relacionado con el subsidio en dinero.

A través de la Ley 49 de 1990 (artículo 68) se creó el subsidio a la vivienda de interés social por parte de las Cajas de Compensación Familiar, en virtud del cual cada Caja de Compensación estará obligada a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, que a juicio del Gobierno Nacional, será asignado en dinero o en especie y en seguimiento de las políticas trazadas por el mismo.

Finalmente, el artículo 217 de la Ley 100 de 1993 dispuso que las Cajas de Compensación Familiar destinen el 5% de los recaudos del subsidio familiar que administran, para financiar el régimen de subsidios en Salud, salvo aquellas Cajas que obtengan un cociente superior al 100% del recaudo del subsidio familiar del respectivo año, las cuales tendrán que destinar un 10%.

De la legislación vigente sobre la materia, se desprenden las siguientes características fundamentales del subsidio familiar:

1. Es una prestación social, porque su finalidad no es la de retribuir directamente el trabajo -como sí lo hace el salario-, sino la de subvencionar las cargas económicas del trabajador beneficiario. Así la define expresamente el artículo 1° de la Ley 21 de 1982:

“El subsidio familiar es una prestación social pagadera en dinero, en 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”.

1. Se paga en dinero, servicios y especie ya sea mediante una cuota monetaria, el reconocimiento de géneros distintos al dinero o mediante la utilización de obras y programas sociales que organicen las Cajas de Compensación Familiar, respectivamente. (art. 5° ejusdem).

1. Tiene por objetivo fundamental la protección integral de la familia. La razón de ser de este beneficio es la familia como núcleo básico donde el hombre se realiza como persona y donde se genera la fuerza de trabajo. En este sentido, es válido afirmar que el subsidio familiar es la materialización del mandato consagrado en el canon 42 de la Carta según el cual “El Estado y la sociedad garantizarán la protección integral de la familia”.

1. Constituye una valiosa herramienta para la consecución de los objetivos de la política social y laboral del Gobierno. En este orden, es un instrumento por medio del cual se puede alcanzar la universalidad de la seguridad social, en consonancia con el postulado contemplado en el artículo 48 de la Carta Política.

1. Su reconocimiento está a cargo de los empleadores mencionados en artículo 7° de la Ley 21 de 1982 y de conformidad con la suma señalada en el 8° del mismo ordenamiento legal.

1. Es recaudado, distribuido y pagado por las Cajas de Compensación familiar que además están en la obligación de organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago del subsidio familiar (art. 41 de la Ley 21 de 1982).

Es de anotar que al ocuparse del tema, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el subsidio familiar ostenta la triple condición de prestación legal de carácter laboral, mecanismo de redistribución del ingreso y función pública desde la óptica de la prestación del servicio. Ha dicho la Corte:

“Naturaleza jurídica del subsidio familiar. En líneas generales, del anterior panorama de desarrollo histórico puede concluirse que el subsidio familiar en Colombia ha buscado beneficiar a los sectores más pobres de la población, estableciendo un sistema de compensación entre los salarios bajos y los altos, dentro de un criterio que mira a la satisfacción de las necesidades básicas del grupo familiar.

Los medios para la consecución de este objetivo son básicamente el reconocimiento de un subsidio en dinero a los trabajadores cabeza de familia que devengan salarios bajos, subsidio que se paga en atención al número de hijos; y también en el reconocimiento de un subsidio en servicios, a través de programas de salud, educación, mercadeo y recreación. El sistema de subsidio familiar es entonces 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.

Los principios que lo inspiraron y los objetivos que persigue, han llevado a la ley y a la doctrina a definir el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral. Mirado desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Así mismo, el subsidio familiar es considerado como una prestación propia del régimen de seguridad social”.

Y desde el punto de vista de la prestación misma del servicio, este es una función pública, servida por el Estado a través de organismos intermediarios manejados por empresarios y trabajadores. Desde esta perspectiva, en su debida prestación se considera comprometido el interés general de la sociedad, por los fines de equidad que persigue. 3

Hecho este recuento y señalados los rasgos sobresalientes de la institución del subsidio familiar, la Corte se adentrará en el estudio de la naturaleza de los recursos que manejan las Cajas de Compensación Familiar con el fin de establecer cual es la situación concreta de los beneficiarios en relación con el subsidio familiar.

4. Naturaleza parafiscal de los recursos que manejan las Cajas de Compensación familiar. Interés legítimo del trabajador frente al subsidio familiar

Por definición legal (art. 39 de la Ley 21 de 1982), las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, que cumplen funciones de seguridad social y se encuentran sometidas al control y vigilancia estatal a través de la Superintendencia del Subsidio Familiar creada por la Ley 25 de 1981. Se trata, pues, de entidades que no ejercen funciones públicas sino que desarrollan una función social.

Al analizar su naturaleza, la Corte Suprema de Justicia cuando actuaba como juez de la Carta dijo sobre las cajas de Compensación Familiar:

“...no es una actividad privada la que cumplen, ni son los bienes que le pertenezcan en la forma de propiedad privada adquirida con justo título, lo hace a las Cajas entes de derecho privado; todo lo contrario, son las actividades de interés general y los bienes que están destinados a lograr el bienestar de los trabajadores y sus familias lo que las configura como

entes de origen legal, y de naturaleza especial que se organizan bajo las reglas del derecho privado...” 4

La jurisprudencia constitucional también ha expresado que las Cajas de Compensación Familiar fueron concebidas como entes intermediarios para el pago del subsidio familiar. Por esta razón, se considera que cumplen funciones de seguridad social bajo la directa intervención del Estado.

En Sentencia C-508 de 1997 Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa, dijo al respecto:

“Naturaleza jurídica y estructura orgánica de las Cajas de Compensación Familiar. Es incuestionable entonces que en las actividades que se relacionan con el subsidio familiar - recaudo, administración de los recursos y pago a beneficiarios -, existe un interés público, por lo cual su regulación y orientación compete al Estado. De aquí se desprenden significativas consecuencias : teniendo en cuenta que el subsidio familiar es administrado por entidades intermediarias entre los empleadores y los trabajadores, cuya gestión compromete el interés general por lo cual requiere no sólo ser objeto de inspección, vigilancia y control, sino de armonización de políticas generales, dicho régimen jurídico contempla expresamente normas que se refieren a la organización administración y funcionamiento de las Cajas de Compensación Familiar.

“En cuanto a la naturaleza jurídica de las entidades llamadas a la prestación de la actividad que se viene comentando, esta ley define que “las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la Ley.”5

“En virtud de esta naturaleza privada, la estructura y administración de las cajas de compensación familiar, determinada por la ley, contempla que estén dirigidas por una asamblea general de afiliados, un consejo directivo y un director administrativo.

“La asamblea general es el máximo órgano de dirección de la corporación y en tal virtud cumple, entre otras funciones, la de elegir a los representantes de los empleadores ante el consejo directivo y aprobar u objetar los balances o estados financieros y demás cuentas de fin de ejercicio así como el informe general del director administrativo.6

“El consejo directivo está compuesto por nueve miembros, cinco en representación de los empleadores afiliados, elegidos por la asamblea general, y cuatro en representación de los trabajadores, estos últimos escogidos por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de listas que le envían los comités ejecutivos de las federaciones y confederaciones de trabajadores con personería jurídica. Al consejo directivo compete, entre otras funciones, aprobar el presupuesto anual de ingresos y egresos y elegir al director administrativo.

“Las cajas de compensación familiar obtienen su personería jurídica de la Superintendencia de Subsidio Familiar y están sometidas a su inspección y vigilancia, mas no se adscriben ni vinculan a ningún organismo de la Administración Pública”.

Ahora bien, por la forma como fueron concebidos por el legislador los recursos que manejan las Cajas de Compensación deben considerarse rentas parafiscales, tal como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte:

“...las cotizaciones que los patronos realizan a las Cajas son aportes obligatorios que se reinvierten en el sector. Su fundamento constitucional se encuentra hoy en el artículo 150 numeral 12 y en el 338 idem. Todos estos recursos son parafiscales, esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley.

“Como ya lo tiene establecido esta Corporación, “la parafiscalidad hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad...”⁷

“No son impuestos porque no se imponen a todos los contribuyentes ni van a engrosar el presupuesto de ninguna entidad pública bajo el principio de universalidad ni son distribuidos por corporación popular alguna.

“No son tampoco renta de destinación específica porque simplemente no son renta estatal sino recursos de los trabajadores en tanto que sector.

“Mucho menos constituyen salario porque no son una contraprestación laboral directamente derivada del trabajo y como retribución del servicio.

No obstante, habría que precisar que estas contribuciones son rentas parafiscales atípicas si se repara en el elemento de la destinación sectorial, toda vez que han sido impuestas directamente por el legislador en cabeza de determinado grupo socio económico -los empleadores-, pero con el objeto de beneficiar a los trabajadores. Al respecto debe anotarse que para la jurisprudencia constitucional el concepto de grupo socio-económico supera la noción de sector, y debe entenderse en un sentido amplio, en tanto y en cuanto el beneficio que reporta la contribución no sólo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino que también puede extenderse a quienes en razón de los vínculos jurídicos, económicos o sociales que los ligan para con el respectivo grupo pueden válidamente hacer uso y aprovechar los bienes y servicios suministrados por las entidades responsables de la administración y ejecución de tales contribuciones.⁸

En su condición de rentas parafiscales los recursos del subsidio familiar no generan una contraprestación individual para sus destinatarios sino, todo lo contrario, para el sector o grupo económico al que ellos pertenecen. Sobre este tópico la jurisprudencia ha dicho:

“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". 9

De ahí que la jurisprudencia haya llegado a afirmar que en relación con este beneficio el trabajador no tiene un derecho subjetivo adquirido sino solamente un "interés legítimo". Ha dicho esta Corporación:

"Las cotizaciones de los empleadores son aportes de orden parafiscal, que no impuestos ni contraprestación salarial.

Como ya lo tiene establecido esta Corporación, "la parafiscalidad hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad..."

18. No son impuestos porque no se imponen a todos los contribuyentes ni van a engrosar el presupuesto de ninguna entidad pública bajo el principio de universalidad ni son distribuidos por corporación popular alguna.

19. No son tampoco renta de destinación específica porque simplemente no son renta estatal sino recursos de los trabajadores en tanto que sector.

20. Mucho menos constituyen salario porque no son una contraprestación laboral directamente derivada del trabajo y como retribución del servicio.

21. Finalmente, y sobre todo, las cotizaciones de los patronos a las Cajas no son un derecho subjetivo del trabajador o del empleador.

En efecto, la situación jurídica de los trabajadores beneficiarios del subsidio familiar corresponde a un interés legítimo mas no a un derecho subjetivo -como la propiedad- ni a una mera expectativa.

No es un derecho adquirido del trabajador porque el subsidio aún no ha entrado en su patrimonio personal e individual.

Y es, por el contrario, un interés legítimo del trabajador, porque él puede beneficiarse solamente en la medida en que las normas que regulan el subsidio así lo permitan para un grupo determinado de la sociedad, como en efecto lo hace la Ley 49 atacada en esta acción pública de inconstitucionalidad, de suerte que sólo por reflejo las normas terminan protegiendo a una persona individual, ya que el objeto propio de su protección eran intereses generales del sector laboral.

En otras palabras, el trabajador no tiene, como lo afirma el actor, un derecho adquirido sobre el aporte que realiza el empleador, sino un interés legítimo sobre los recursos que administran las Cajas de Compensación. Ese interés legítimo se transforma en derecho subjetivo cuando la entidad entrega efectivamente al trabajador el subsidio en dinero, especie o servicios.

La situación jurídica de los empleadores, por su parte, no es tampoco, respecto del subsidio, equivalente a un derecho subjetivo consolidado en sus patrimonios.¹⁰

Por lo tanto, lo esencial no es que el beneficiario del subsidio familiar individualmente considerado reciba una retribución directa y proporcional al monto de su contribución, como lo plantea equívocamente el actor, sino que los recursos captados de los empleadores, dada su naturaleza pública, sean reinvertidos en beneficio de todos los trabajadores, entendidos éstos como una sola colectividad.

5. El caso concreto

Una vez establecidos los parámetros jurisprudenciales y doctrinarios sobre la naturaleza de los recursos de las Cajas de Compensación Familiar, fuerza concluir que la norma acusada no se opone a precepto alguno de la Carta Política, puesto que no está disponiendo arbitrariamente del subsidio familiar de los trabajadores ya que simplemente se limita a indicar, de acuerdo a un orden de prioridades, las obras y programas que las Cajas de Compensación Familiar deben desarrollar para atender el pago del subsidio familiar en especie y en servicios.

Para la Corte el señalamiento de los objetivos y prioridades en los que deben ser aplicados los recursos que administran las Cajas de Compensación constituye una expresión de la competencia interventora del Estado en la economía destinada a mejorar la calidad de vida de la población trabajadora (art. 334 de la C.P.), puesto que pretende asegurar que los recursos recaudados de los empleadores con destino al subsidio familiar sean invertidos en obras y programas de interés general.

Antes, bien, la determinación que se acusa lejos de resultar contraria a los dictados de la Ley Fundamental, se ajusta a los postulados superiores que le imponen al Estado la obligación de atender las necesidades de la clase trabajadora en las áreas de la salud, nutrición, educación, vivienda fomento empresarial, recreación y mercadeo de productos, mediante el servicio que prestan dichas instituciones en consonancia con lo dispuesto en los artículos 44, 48, 49, 51, 53, 64, 333 y 334 Superiores, que reconocen a los derechos a la recreación, a la seguridad social, a la salud, a la vivienda, al crédito y la comercialización de productos de los trabajadores.

Por tanto, no le asiste razón al demandante cuando afirma que la norma acusada está obligando a los trabajadores a arriesgar el dinero de “su” subsidio en estas obras y programas, además porque ha quedado claramente establecido que sobre los recursos parafiscales que manejan las Cajas de Compensación Familiar los beneficiarios no tienen un derecho subjetivo equiparable al que se ejerce sobre la propiedad privada sino, por el contrario, un interés legítimo de que las sumas recaudadas por ese concepto sean aplicadas en actividades que favorezcan a la clase trabajadora, tal como lo pretende la norma que se revisa.

Yerra igualmente el actor cuando sostiene que la norma acusada constriñe a los beneficiarios del subsidio a asociarse a las Cajas de Compensación Familiar, desconociendo el canon 38 de la Carta que garantiza la libertad de asociación, toda vez que la obligación que tienen empleadores y trabajadores de afiliarse a dichos entes es una consecuencia lógica del esquema que ha diseñado el legislador para el manejo e inversión de los recursos parafiscales provenientes del subsidio familiar que, por esta sencilla razón, nada tiene que ver con el derecho constitucional de asociación.

Con todo, si la pretensión del demandante está enderezada a que se modifique la naturaleza jurídica que el legislador le ha atribuido al subsidio familiar, con el fin de que éste beneficio sea reconocido directamente a sus beneficiarios prescindiendo de toda la estructura orgánica del subsidio familiar consagrada en la Ley 21 de 1982 y las normas que la desarrollan, es incuestionable que la instancia adecuada para debatir este asunto es el Congreso de la República y no la Corte Constitucional.

Por las anteriores razones la Corte declarará ajustada a la Carta Política el artículo 62 de la Ley 21 de 1982.

Finalmente, la Corte se abstendrá de decidir sobre el párrafo del artículo 62 de la Ley 21 de 1982, puesto que en relación con esta disposición el actor no formuló cargo alguno de inconstitucionalidad incumpliendo con el deber procesal que le impone el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero. Declarar EXEQUIBLE el artículo 62 de la Ley 21 de 1982.

Segundo. INHIBIRSE para pronunciarse sobre el párrafo del artículo 62 de la Ley 21 de 1982, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La Corte Constitucional se ha referido a la autonomía legislativa en materia de subsidio familiar. En sentencia C-149 de 1994 dijo: “Autonomía legislativa en materia de regulación del subsidio familiar. En principio, la Constitución reserva al Legislador la competencia de regular el servicio público de seguridad social que debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. El Estado, por su parte, con la participación de los particulares, está en la obligación de ampliar la cobertura de la seguridad social “que comprenderá la prestación de los servicios que determine la ley” (CP art. 48).(…)La Corporación debe establecer como primera medida cuáles son los límites de la autonomía legislativa en materia de la regulación del servicio público de la seguridad social, para luego determinar si la disposición acusada infringe o no la Constitución.5. Asiste razón al representante del Ministerio Público en cuanto a que el subsidio familiar (L.21 de 1982) es una especie del género de la seguridad social. La seguridad social ostenta a nivel constitucional la doble naturaleza de servicio público mediante el que se realizan los fines esenciales del Estado (CP arts. 2, 48, 365 y 366) y de derecho constitucional garantizado a todos los habitantes (CP art. 48). Su finalidad es asegurar a toda persona, independientemente de su situación laboral, las condiciones necesarias para una existencia digna y la plena realización personal. Por su parte, el subsidio familiar es una prestación social cuya finalidad es aliviar las cargas económicas que representa el sostenimiento de la familia de los trabajadores de menores o medianos ingresos y, ahora, de los pensionados (L.21 de 1982, art. 1º y L.71 de 1988, art. 6º), de forma que tales condiciones materiales puedan ser satisfechas. Ahora bien, el Constituyente tuvo en cuenta que el cubrimiento de la seguridad social a toda la población y no sólo a los trabajadores activos es un objetivo indispensable e insustituible en un Estado Social de Derecho (CP arts. 1º y 2º). Sin embargo, dada la estrechez del sistema actual de seguridad social y las dificultades económicas, confió al Legislador la tarea de ampliar progresivamente la cobertura de los servicios de seguridad social, con la participación de los particulares, a todos los habitantes (CP art. 48). Así las cosas, es al Legislador a quien corresponde constitucionalmente la apreciación de las condiciones en que los servicios de seguridad social deben ser prestados de manera que se cumpla con el objetivo trazado en la Constitución. No obstante, el ejercicio de las competencias constitucionales por parte del Legislador debe efectuarse con estricta sujeción a los preceptos constitucionales tanto generales como particulares (CP art. 6º). En efecto, el Legislador so pretexto de regular una determinada materia no podría desconocer los

derechos garantizados en la Constitución – en este caso la igualdad y la protección especial a la familia y a los niños – ni los principios que específicamente deben inspirar y guiar la acción del Estado en la prestación de los servicios públicos – eficiencia, universalidad y solidaridad en el caso de la seguridad social (CP art. 48)”.

2 Al analizar la constitucionalidad de esta restricción la Corte en la Sentencia C-149 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, por medio de la cual se declaró la exequibilidad del inciso segundo del artículo 6° de la Ley 71 de 1998, dijo al respecto: “...no comparte la Corte la afirmación según la cual en materia de subsidio familiar es indiferente la condición de trabajador o pensionado. “En el primer caso, el pago de subsidio en dinero es consecuencia de una obligación legal de los empleadores. En el segundo, en cambio, la contraprestación que dicho pago exige no está definida por ley ni impuesta a persona alguna en particular, lo cual no quiere decir que, en justicia, los pensionados con personas a su cargo no merezcan dicho reconocimiento. No se configura, por lo tanto, vulneración alguna de los derechos a la igualdad, a la protección de la familia o de la niñez por efecto de que el Legislador haya dispuesto ofrecer a los pensionados la posibilidad de afiliarse a las Cajas de Compensación Familiar para así beneficiarse de los servicios que ellas prestan, con prescindencia, sin embargo, del subsidio dinerario”.

3 Sentencia C-508 de 1997 Magistrado ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

4 Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia No.32 de 1987. M.P: Fabio Morón Díaz

5 Ley 21 de 1982, artículo 39.

6 Idem, artículo 47

7 Sentencia C- 449 de 1992

8 Sentencia C-711 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería

9 Sentencia C-183 de 1997

10 Sentencias C-575 de 1992 y C-093 del 2001 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero