C-159-98

Sentencia C-159/98

AUXILIOS O DONACIONES-Alcance de la prohibición

La Constitución no prohibe, como medida infranqueable, que el Estado pueda transferir recursos públicos a favor de los particulares u organismos mixtos conformados con aportes públicos y privados, si la transferencia esta legitimada en la necesidad de desarrollar y aplicar principios o derechos constitucionales establecidos. De este modo se logra una coherencia entre la prohibición de los auxilios y donaciones y los imperativos constitucionales relativos a la atención de los deberes sociales a cargo de las autoridades, y al cumplimiento de las finalidades constitucionales propias del Estado Social de Derecho.

FONDOS MUTUOS DE INVERSION-Naturaleza de la contribución que hacen empresas industriales y comerciales y sociedades de economía mixta

Estima la Corte que la contribución que las empresas industriales comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, asimiladas al régimen jurídico de éstas, realizan a los Fondos Mutuos de Inversión, no constituyen un auxilio o donación prohibido por el art. 355 de la Constitución, porque aquélla persigue el cumplimiento de deberes, principios y finalidades de orden constitucional acordes con la filosofía social del Estado. Los Fondos Mutuos de Inversión son personas jurídicas de derecho privado autorizados por la ley como mecanismo para fomentar el ahorro de los trabajadores, se constituyen mediante convenio entre las empresas, privadas o públicas y sus trabajadores, con ocasión del cual, aquéllas contribuyen con unos recursos en proporción a los aportes que éstos realicen. Dichos Fondos son vigilados por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, cuando no son administrados por sociedades fiduciarias.

FONDOS MUTUOS DE INVERSION-Organización y funcionamiento

La organización y funcionamiento de los Fondos Mutuos de Inversión se justifica constitucionalmente bajo la idea de que dichos entes constituyen una concreción de la política de intervención y de fomento que el Estado Social de Derecho debe poner en práctica para asegurar las condiciones materiales mínimas a las personas y, específicamente a los trabajadores, que les permitan a éstos vivir en condiciones dignas y justas. Y es indudable que la promoción y el estímulo de la economía, a través de la creación de organizaciones económicas y sociales, como son dichos Fondos, facilita el bienestar material de los trabajadores, por la incidencia en el incremento de sus ingresos y el impacto favorable en la creación de empleos, e igualmente realiza el principio constitucional de la función social de la propiedad y de la empresa.

FONDOS MUTUOS DE INVERSION-Auxilios prestacionales

Los Fondos Mutuos de Inversión, constituyen un punto de encuentro, equilibrio, armonía y coordinación social entre el capital y el trabajo, en la medida en que busca trasladar a aquéllos, bajo la forma de la indicada contribución, parte de las utilidades de la empresa a los

trabajadores. De este modo se reconoce, que no solamente el salario constituye la retribución digna y justa a la prestación de los servicios del trabajador al empleador, sino que pueden existir otro tipo de beneficios o auxilios prestacionales de diferente índole, como podrían ser la percepción de una parte de las utilidades de la empresa, entregada directamente a aquél o a través de mecanismos indirectos. Es indudable que los mencionados Fondos traducen la idea fundante del Estado Social de Derecho, sobre el trabajo en condiciones de dignidad y justicia e igualmente su concepción participativa y solidarista. Por consiguiente, la contribución que hacen las empresas públicas a los Fondos así mismo contribuye a materializar los principios de la Constitución Social que tienen como eje el trabajo humano.

Referencia: Expediente D-1831

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 9, 17 y 21 del Decreto 2968 de 1960.

Actor: Juan Manuel Charry Urueña

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá D.C., abril veintinueve (29) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a proferir la sentencia correspondiente en relación con la demanda presentada por el ciudadano Juan Manuel Charry Urueña, contra los artículos 9, 17 y 21 del Decreto 2968 de 1960, afirmando su competencia con fundamento en el artículo 241-5 de la Constitución Política.

I. NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de las normas pertinentes del Decreto 2968 de 1960, destacando en negrilla los apartes demandados, así:

DECRETO NUMERO 2968 DE 1960

(diciembre 20)

Sobre el fomento del ahorro y constitución de fondos mutuos de inversión

“El Presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades que le confiere el artículo 6º de la Ley 130 de 1959,

DECRETA:

(…)

ARTICULO 9. Los aportes de los trabajadores se acreditarán mediante libretas de ahorro o inversión. Cada libreta llevará impresos los artículos de este decreto, el reglamentario y el reglamento de administración que fijen el derecho de participación del trabajador en los valores y créditos del fondo.

En la libreta de ahorro e inversión se abonarán los aportes del tenedor, la parte que a este corresponda en la contribución de la empresa a medida que se vaya consolidando, y la reinversión de utilidades cuando fuere del caso.

Las libretas de ahorro e inversión no podrán negociarse ni cederse.

(…)

ARTICULO 17. Las sumas que por concepto de participación en la contribución de la empresa reciba el trabajador del fondo o se le abonen en libreta no se computarán como salario.

(…)

ARTICULO 21. Los fondos mutuos de inversión no estarán sujetos al impuesto de renta y sus complementarios. Los beneficiarios tampoco estarán sujetos al impuesto de patrimonio sobre sus tenencias en el fondo ni al impuesto de renta sobre las utilidades que de este perciban ni sobre las ganancias que obtengan al liquidar su inversión. Las empresas podrán deducir, para efectos tributarios, el monto de su contribución al fondo".

I. LA DEMANDA.

Solicita el demandante declarar inexequibles los apartes normativos acusados, en cuanto ellos son aplicables a las "empresas Industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta en las que la participación del Estado sea de más 90% del capital social y en general de entidades públicas y estatales de cualquier naturaleza", por considerar que aquéllos violan el artículo 355 de la Constitución Política.

El concepto de violación lo expone de la siguiente manera:

En virtud del ordinal 12 del art. 76 de la Constitución de 1886, el Congreso de la República expidió la ley 130 de 1959 por medio de la cual invistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias para que dictara, entre otras normas, las relativas a la creación de los fondos mutuos de las empresas, con el fin de estimular el ahorro y orientarlo a inversiones útiles para el desarrollo de la economía nacional.

Con fundamento en dicha ley el Gobierno expidió el decreto 2968 del 20 de diciembre de 1960 del que forman parte las normas acusadas, el cual autorizó la creación de fondos mutuos de inversión en todo tipo de empresas, sin distinguir entre públicas y privadas.

A pesar de que el referido decreto fue reglamentado y desarrollado por otros decretos y sus

arts. 1, 2, 5, 12, 13 y 14 fueron derogados por decretos expedidos en ejercicio de facultades extraordinarias, concedidas durante la vigencia de la anterior Constitución, no se ha operado en la realidad un cambio en la naturaleza de los referidos fondos.

En apoyo de sus pretensiones invoca el demandante el concepto de 8 de noviembre de 1994 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Consejero Ponente Jaime Betancur Cuartas), en el cual se dijo que las contribuciones que efectúen las empresas comerciales e industriales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a ellas, serían auxilios o donaciones prohibidos por el art. 355 de la C.P. y, concreta, además, los cargos de inconstitucionalidad en los siguientes términos:

"Las normas demandadas vulneran el artículo 355 de la C.P., cuando son aplicadas por las empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta, en las que la participación del Estado sea de más de 90% del capital social y en general de entidades públicas y estatales de cualquier naturaleza, pues la contribución a la que hacen referencia implica una erogación, sin contrapartida a favor de una persona jurídica del derecho privado. Es decir, que constituye una donación periódica de dineros públicos a favor de un particular, realizada por entidades que hacen parte de la estructura del Estado".

Finalmente precisa, que la demanda no pretende incluir aquellos Fondos Mutuos de Inversión que tienen su origen en una convención colectiva de trabajo, por tratarse de conquistas laborales obtenidas por los trabajadores por medio de este instrumento, que no participan de la idea o de la naturaleza de las donaciones o auxilios prohibidos por el art. 355 de la C.P. En efecto, dijo la Corte Suprema de Justicia -Sala de Casación Laboral:

"'Es evidente que lo que obtiene por intermedio de la negociación, por su misma naturaleza, no puede asimilarse a una liberalidad, vale decir no corresponde a una donación, auxilio o gracia a los que se refirió el precepto citado del estatuto superior. De ninguna manera puede entenderse que el 'auxilio' decretado por el Tribunal de Arbitramento en favor del sindicato tenga las características anteriores por el simple hecho de denominación que se le atribuyó en el pliego de peticiones y en el laudo arbitral, porque igualmente se denominan 'auxilios' los demás beneficios que el mismo laudo otorga a los trabajadores individualmente considerados'". "(….Expediente No. 6407. Octubre 26 de 1993. Homologación contra laudo proferido por el Tribunal de Arbitramento Obligatorio constituido para dirimir el conflicto por el Sindicato de Trabajadores del Departamento de Antioquia)"

IV. INTERVENCIONES DE AUTORIDADES PUBLICAS Y CIUDADANAS.

1. Dentro de la oportunidad legal, intervino el doctor Carlos Eduardo Serna Barbosa, en representación del Ministerio de Desarrollo Económico, para defender la constitucionalidad de las expresiones demandadas.

Según su criterio, las normas acusadas no violan la Constitución, pues se las debe mirar como un desarrollo del mandato contenido en el artículo 355 de la Carta. Tal afirmación la justifica apoyándose en los argumentos expuestos por esta Corporación en la sentencia C-372/94.

Agrega dicho apoderado que se equivoca el actor al pretender darle la connotación de

auxilios a todo recurso que el Estado transfiera a las personas de derecho privado a efecto de impulsar programas de carácter social, pues los recursos a los cuales se refiere el decreto atacado, a través de los cuales se busca promover el ahorro de los trabajadores, en ningún caso constituyen auxilios ni donaciones, máxime, cuando el manejo de tales recursos lo conserva el Estado.

2. El ciudadano Harold Jesús Vargas Medina, en calidad de apoderado del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, presentó un escrito en el cual solicita a la Corte que se declaren exequibles las disposiciones demandadas, con estos argumentos:

La contribución de las empresas estatales sobre los ahorros de una parte de la asignación mensual que hacen sus empleados a través de los Fondos Mutuos de Inversión es de índole legal y se desarrolla sobre la base de la existencia de un contrato de trabajo, luego ninguna relación tiene con los auxilios y donaciones que por tener su fundamento en la mera liberalidad prohibe el artículo 355 de la Constitución.

De otra parte, considera que el decreto 2968 es claro al utilizar el vocablo “contribución” y no el de “auxilio”, toda vez que, con aquél se reafirma la intención del legislador de imponer una obligación mutua en un esfuerzo común.

Además, manifiesta el interviniente que los principios consagrados en el artículo 53 de la Constitución se violarían abiertamente, de aceptarse que las contribuciones realizadas por empresas estatales a los Fondos Mutuos de Inversión se encuentran enmarcadas dentro de los auxilios descritos dentro del artículo 355 ibídem, toda vez que se atentaría contra los principios de igualdad de los trabajadores frente a la ley y de la prevalencia de la condición más favorable al trabajador.

3. Jaime Barriga Martín, en su condición de ciudadano, defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Hecha la anterior precisión, afirma que:

– Lejos de que los trabajadores reciban gratuitamente determinada contribución del empleador, tienen la obligación de efectuar de sus propios salarios, por lo menos el equivalente al doble de la contribución patronal.

– La existencia de los Fondos Mutuos de Inversión dentro de empresas estatales, tiene profundas repercusiones en las relaciones laborales, toda vez que estos contribuyen a fomentar el ahorro, fortalecer los sectores público y privado y coadyuvar a la democratización de la propiedad accionaria.

– La entidad empleadora ejerce permanente control sobre la transferencia de los recursos, inversiones, actividades y negocios del fondo, como se desprende de la normatividad que regula a estos inversionistas institucionales.

4. Ismael Enrique Marquez Correal y Jairo Humberto Buitrago Salinas, en su carácter de ciudadanos, intervinieron como defensores de las normas acusadas, y presentaron un extenso escrito que contiene un detallado y ponderado estudio sobre la materia, en el cual se destacan los siguientes argumentos jurídicos:

Reseñan los intervinientes la evolución del régimen jurídico de los Fondos Mutuos de Inversión, con invocación de las normas legales que se expidieron luego de la promulgación del decreto ley 2968 de 1960, que les dio origen, finalizando con la mención de la ley 226/95, que al desarrollar el artículo 60 de la Constitución Nacional, da a los Fondos Mutuos de Inversión un tratamiento igual al de las entidades del sector solidario, asignándoles un régimen preferencial "para acceder a la propiedad accionaria en programas de privatizaciones".

Al ocuparse del estudio de los artículos demandados, concluyen que no es viable pronunciamiento alguno por parte de la Corte Constitucional sobre el artículo 21 del decreto ley 2968 de 1960, ya que éste fue expresamente derogado por el artículo 108 de la ley 75 de 1986. En consecuencia, por sustracción de materia en relación con esta norma debe producirse un fallo inhibitorio.

En este orden de ideas, la Corte deberá entrar a estudiar únicamente la constitucionalidad de los artículos 9 y 17, y específicamente en lo que toca con la expresión "contribución de la empresa", en su alcance gramatical y jurídico, advirtiendo los defensores de la norma que tal expresión se encuentra consignada en diversos decretos.

De otra parte, analizan también la afinidad existente entre los Fondos Mutuos de Inversión con el régimen laboral, los mecanismos de control, inspección y vigilancia del Estado que los rigen, la coparticipación de las empresas y las actividades relacionadas con programas de vivienda y apoyo al mercado bursátil, que pueden desarrollarse con sus propios recursos. Sobre el primer aspecto discurren así los intervinientes:

"Desde sus orígenes, el estatuto orgánico de los FMI asigna a estas entidades una incuestionable connotación de afinidad al régimen laboral por la imprescindible coexistencia de empresas y trabajadores en la conformación y funcionamiento de los FMI, como lo dispone el decreto 2968/60 en sus artículos 1, 2, 4, 5, 6, 9, 12, 13, 16, 17 y 21".

"El decreto reglamentario 958 de 1961 enfatiza en la materia indicada, como se infiere de sus artículos 1, 5,6,7,8,10, 11, 13, 14, 15, 17 y 23".

La característica anotada fue destacada por la Corte Suprema de Justicia -Sala Plena-, en sentencia del 31 de octubre de 1974 al declararse inexequibles las normas del decreto 2053 de aquel año (reforma tributaria en ejercicio de la Emergencia Económica), que modificaron desfavorablemente la situación de los FMI (artículo 21 del decreto 2968/60), vulnerando expreso mandato de la Constitución de 1886 en cuanto que "Durante el estado de emergencia económica el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores consagrados en las leyes anteriores" (C.N. artículo 122 inciso final)".

"El pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia señala que los FMI representan:

'…. Una medida tendiente a fomentar el ahorro de las clases trabajadoras, estimulándolo y dando así una mayor capacidad adquisitiva a los salarios, además de la prestación de servicios sociales a sus suscriptores…' y que '….la creación voluntaria de tales Fondos y su utilización por los beneficiarios, constituye evidentemente un derecho social consistente en la utilización ventajosa de una porción del salario con destino al bienestar de los

trabajadores….1’”

“Los decretos 1705/85 y 2512/87 conservan la clara tendencia a un mayor acercamiento de los FMI al régimen laboral, tendencia evidente también en el decreto 2514/87 y que se acrecienta aún mas en el decreto 739/90 el cual, consagra consecuencias de la terminación del contrato de trabajo por despido sin justa causa predicables de la consolidación total de las contribuciones de la empresa a favor del respectivo trabajador y estipula incidencias del ‘salario integral’ respecto de los FMI”

Concretamente, en cuanto a la presunta violación del artículo 355 de la C.P., sostienen:

“De planteamientos que anteceden quedó puntualizado que la ‘contribución’ de entidades de las ramas u órganos del poder público efectuados, en cumplimiento de mandatos legales vigentes, a los FMI constituye un importante derecho laboral y una obligación patronal de origen legal, por ende, totalmente extraños a los auxilios y donaciones que regula el artículo 355 de la Constitución Política”.

“El mismo significado del vocablo ‘contribución’ que trae la normatividad sobre FMI reafirma la intención del legislador de imponer una obligación mutua en un esfuerzo común; pero aún en el evento de que el legislador hubiese utilizado la palabra ‘auxilio’ en lugar de ‘contribución’, tampoco cabría dentro del artículo 355, porque los auxilios y donaciones a que se refiere la norma constitucional descansan en la mera liberalidad del otorgante, en tanto que la contribución del ente público, en su carácter de empleador, lo hace en ejecución de un negocio jurídico por relaciones contractuales generadas en el Acta Orgánica del respectivo FMI, en desarrollo de vinculaciones laborales entre el mismo ente público y los trabajadores a su servicio, Acta Orgánica que -sobraría destacarlo- fue suscrita libremente por todos y cada uno de sus signatarios, incluyendo obviamente el representante legal del ente público”.

“Tanto el auxilio de cesantías y otros pagos bajo la denominación de ‘auxilios’ como la contribución patronal sobre los aportes legales que los servidores públicos hacen a los FMI son totalmente diferentes en su origen, naturaleza y propósito de los auxilios y donaciones prohibidos por el artículo 355 de la Constitución Política. Los primeros están fundamentados en un derecho emanado de una relación de trabajo y responden a criterios adecuados a la justicia distributiva. Los segundos, en la mera liberalidad y responden a criterios de justicia conmutativa y, de ahí su prohibición, porque como lo manifestara la Corte Constitucional los recursos públicos se deben manejar con criterio de justicia distributiva y no conmutativa para que prevalezca el interés general en su manejo (sentencia C-372 del 25 de agosto de 1994. Expediente D-520)”.

“El artículo 355 de la C.P. no proscribe los auxilios que tienen fundamento en relaciones laborales existentes entre la empresa o entidad estatal y sus servidores; de ser así el ‘auxilio de cesantía’, el ‘auxilio de maternidad’, el ‘auxilio de transporte’, los ‘auxilios educativos’, etc. que las entidades de derecho público también reconocen a los mismos servidores directamente o por conducto de sus organizaciones y diversas formas asociativas de trabajadores, serían violatorias de la Carta Fundamental“.

Finalmente, hacen referencia a los principios mínimos del derecho laboral consagrados en la

Constitución, y la relación directa que con los Fondos Mutuos de Inversión surge de la filosofía de los artículos 57 y 60 de la Carta.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El Procurador General de la Nación rindió el correspondiente concepto y solicitó a la Corte declarar la constitucionalidad de las expresiones acusadas contenidas en los artículos 9, 17 y 21 del Decreto 2968 de 1960, con base en los siguientes argumentos:

Manifiesta, que los Fondos Mutuos de Inversión representan un instrumento eficaz para la consecución de los objetivos de la colectividad, en cuanto facilitan a los trabajadores con disposición a ahorrar, la canalización en la inversión de sus aportes y fortalecen las relaciones laborales, permitiendo al trabajador la participación en el capital de la empresa.

En este sentido, expresa que las actividades de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público, efectuados por conducto de los Fondos Mutuos de Inversión, corresponden a funciones de interés general, sometidas a vigilancia del Gobierno a través del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas y que su existencia se justifica por tratarse de entidades que inciden favorablemente en el desarrollo económico de la sociedad, coadyuvando para mejorar la calidad de vida de los trabajadores.

“Puede afirmarse que estos Fondos se caracterizan por orientar el ahorro de los trabajadores hacia inversiones rentables para fomentar el capitalismo social, dentro de un marco participativo donde la empresa y el trabajador adquieren compromisos recíprocos. Resultaría nocivo para los intereses de la colectividad, suprimir los Fondos Mutuos de Inversión con aportes de capital público, ya que se trata de entidades útiles para alcanzar los fines esenciales del Estado”.

Afirma que los Fondos Mutuos de inversión, además de estimular el ahorro y la inversión, contribuyen en el mejoramiento de las relaciones entre empresarios y trabajadores, a fin de lograr la justicia, la coordinación económica y el equilibrio en las relaciones sociales.

Concluye, que el aporte efectuado por las entidades públicas a estos fondos es acorde con los postulados constitucionales, toda vez que la obligación social a cargo del Estado de otorgarle al trabajo una protección especial, debe traducirse en medidas que favorezcan las condiciones dignas y justas del trabajo.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Alcance del pronunciamiento de la Corte.

1.1. El art. 21 del decreto 2968/60, impugnado parcialmente por el demandante, fue derogado expresamente por art. 108 ley 75/86.

No obstante, en el inciso primero del art. 37 de la referida ley, que corresponde al art. 126

del Estatuto Tributario, se estableció que “las empresas podrán deducir de su renta bruta, el monto de su contribución al Fondo Mutuo de Inversión, asi como los aportes para los fondos de pensiones de jubilación e invalidez”.

1.2. La norma últimamente citada fue modificada por el parágrafo del art. 9 de la ley 49/90, al suprimir del art. 126 del Estatuto Tributario los “fondos de pensiones de jubilación e invalidez”.

1.3. Dado que la norma acusada se encuentra derogada, como se indicó antes, no existe objeto sobre el cual deba recaer el pronunciamiento de la Corte. Por lo tanto, ésta se declarará inhibida para pronunciarse en relación con la pretensión de inexequibilidad del art. 21 del decreto 2968/60.

1.4. Por lo anterior, el pronunciamiento de la Corte se limitará a los apartes demandados de los arts. 9 y 17 del Decreto 2968/60.

2. El problema jurídico planteado.

Con ocasión de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso Nacional al Presidente de la República mediante la ley 130 de 1959, el Gobierno Nacional expidió el decreto ley No. 2968/60, mediante el cual se autorizó la creación de Fondos Mutuos de Inversión, como mecanismo de fomento del ahorro de los trabajadores, constituidos con los aportes de éstos y la contribución de las respectivas empresas del sector público y del privado.

Para el demandante, las normas acusadas violan la prohibición del artículo 355 de la Constitución Política, en la medida en que autorizan la contribución a dichos Fondos por las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas, en cuando ello constituye un auxilio o donación de recursos públicos en favor de personas jurídicas de derecho privado.

Le corresponde a la Corte precisar el alcance de la prohibición del artículo 355 superior y determinar si los aportes o contribuciones que las referidas empresas públicas hacen a los Fondos Mutuos de Inversión equivalen a un auxilio o donación prohibido, o por el contrario, se consideran legítimos por responder a una de las finalidades constitucionales del Estado Social de Derecho.

3. La solución del problema.

3.1. El artículo 355 de la Constitución Política constituye la respuesta al clamor de la comunidad nacional por la eliminación de los llamados “auxilios parlamentarios”, surgidos al amparo de la Constitución de 1886, bajo el entendido de que eran recursos con que los miembros del Congreso podían financiar, con cierta autonomía, obras o proyectos destinados a satisfacer necesidades regionales, que respondían a la idea constitucional del fomento a las “empresas útiles y benéficas”.

La experiencia mostró, sin embargo, que tales auxilios se utilizaron a la postre en beneficio

personal de los propios parlamentarios dando lugar a uno de los mas escandalosos y criticables episodios de la vida política del país.

En la sentencia C-372 de 19942, la Corte describió en forma detallada la perversión de la finalidad de fomentar las referidas empresas útiles y benéficas, mediante la práctica de los auxilios parlamentarios, en los siguientes términos:

“Por lo demás la degradación del sistema de los auxilios parlamentarios condujo, entre otras cosas, a favorecer desequilibrios regionales derivados de la diferente proporción en que cada región estaba representada, sin contar las ocasiones en que el poder ejecutivo se reservaba una parte que luego repartía entre algunos congresistas, particularmente entre los integrantes de las comisiones de presupuesto de una y otra cámara. Asimismo, las partidas decretadas con base en el ordinal 20 del artículo 76 superior, aumentaron considerablemente en número y cuantía a punto tal que llegaron a comprometer ingentes cantidades que, por esa vía, se deslizaban hacia el patrimonio personal del congresista o hacia la financiación de campañas electorales. De ahí que la magnitud de las sumas no correspondiera a la eficiencia esperada del gasto público, puesto que en contraste radical con el acrecentamiento de esta fuente de despilfarro se tornó patente la ausencia de adecuados y efectivos mecanismos de control sobre la destinación e inversión de esos recursos”.

“Importantes sectores de la opinión pública hicieron explícito rechazo de semejantes conductas que contribuyeron decisivamente a deformar la imagen del Congreso. Ello explica por qué el proceso que condujo a la expedición de la Carta Política de 1991, muestra una notable insistencia en la reforma de esta institución vital para la democracia. Por ello, puede decirse que cuando el Constituyente decidió eliminar los denominados auxilios parlamentarios, no sólo a nivel del Congreso sino también a nivel de las restantes corporaciones públicas de elección popular, no hizo otra cosa que otorgarle expresión jurídica a una voluntad política que de manera reiterada se había mostrado contraria a la perpetuación de una práctica nociva que solía ocultar su verdadera fisonomía, bajo el manto de pretendidas instituciones de utilidad común o de fundaciones de similar cometido. Sobre el particular, conviene remitirse a la exposición de motivos del “Proyecto de Acto Constituyente de Vigencia Inmediata”, por medio del cual algunos dignatarios buscaban que la Asamblea Nacional Constituyente dictara en forma urgente medidas tendientes a controlar los abusos derivados del manejo de los denominados “auxilios parlamentarios”. En efecto, en dicha oportunidad se afirmó:

3.2. El artículo 355 de la Constitución Política consagra dos conceptos íntimamente relacionados pero conceptualmente diferentes: En primer lugar, una prohibición general en virtud de la cual, “ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”; y, en segundo término, una excepción, en virtud de la cual, se autoriza al Gobierno, en sus diferentes niveles, para financiar, con recursos de los respectivos presupuestos, programas y actividades “de interés público”, acordes con los respectivos planes de desarrollo, cuya ejecución debe llevarse a cabo mediante contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad.

Es claro que la referida excepción responde en cierta medida a los mismos objetivos

consagrados en la Constitución de 1886, en el sentido de que el Estado favorezca o impulse ciertas actividades útiles de interés público, financiando su ejecución con recursos de los presupuestos en los diferentes niveles; solo que ahora el manejo de tales inversiones se lleva a cabo por las mismas entidades públicas mediante el sistema de contratación y bajo los controles institucionales.

3.3. La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 Superior, sino las que surgen de todos aquéllos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de Derecho, el cual tiene como objetivo esencial "promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades"3; o como lo ha señalado en otra oportunidad la misma Corte, "El Estado social de derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en sociedad".4

Bajo este entendido se explica el otorgamiento de subsidios, avalados por la Corte en diferentes pronunciamientos, a los pequeños usuarios en los servicios públicos domiciliarios (art. 368 C.P.), al fomento de la investigación y transferencia de la tecnología; a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (art. 65 C.P.), a la adquisición de predios para los trabajadores agrarios; (art. 64 C.P.), a la ejecución de proyectos de vivienda social y a los servicios públicos de salud y educación (C.P. arts. 49 y 67).

En efecto la Corte en sentencia C-506/945 señaló:

"Ahora bien, por lo que se refiere al caso concreto que se examina, la Corte advierte que en este asunto se trata del examen de la constitucionalidad de unas disposiciones de rango legal por las que se autoriza a la Nación y a sus entidades descentralizadas para:

1o. Asociarse con los particulares bajo la modalidad de las personas sin ánimo de lucro como corporaciones y fundaciones".

"2o. Crear las mencionadas personas jurídicas y hacer a ellas aportes en dinero, en especie o de industria; entendiéndose por aportes en especie o de industria, entre otros, conocimiento, patentes, material bibliográfico, instalaciones, equipos y trabajo de científicos investigadores, técnicos y demás personas que el objeto requiera".

"3o. Aplicarles a las mencionadas personas jurídicas sin ánimo de lucro, como corporaciones y fundaciones, las normas pertinentes del derecho privado".

"4o. Asociarse en estas modalidades para adelantar actividades científicas y tecnológicas,

proyectos de investigación y creación de tecnologías".

"En el caso de las disposiciones acusadas en esta oportunidad, se trata de una concreta modalidad de destinación de los recursos públicos para la atención de una actividad específica de carácter público identificada en la Constitución y en la ley, con la participación de los particulares, en los términos de los artículos 69 y 71 de la Carta que prevén los fines específicos a los que pueden dedicarse. En efecto, las voces de tales artículos son muy claras para caracterizar estas modalidades a las que el Estado ofrece toda su autorización y respaldo en estos términos:

(…).

"El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo."

"Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades."

"Se concluye que las disposiciones acusadas tienen su fundamento en los artículos 69 y 71 de la C.P. y encuentran por ello pleno respaldo en la Constitución de 1991, y así habrá de declararlo esta Corporación".

Del mismo modo la Corte precisó lo siguiente sobre el tema en cuestión6:

"A la luz del artículo 355 de la CP, puede afirmarse que los subsidios del Estado a los particulares, por regla general, se encuentran prohibidos. La excepción sólo es procedente si el subsidio, concedido por la ley, se basa en una norma o principio constitucional, y resulta imperioso para realizar una finalidad esencial del Estado".

"2. El demandante estima que la única excepción a la prohibición de decretar auxilios o donaciones, es la contemplada en el artículo 368 de la CP, en el campo de los servicios públicos domiciliarios que, a su juicio, no es el que corresponde a las obras de adecuación de tierras. Por su parte, los defensores de la ley, señalan que los subsidios a los pequeños productores se gobiernan por los contratos que tienen por objeto impulsar programas de interés público acordes con el plan nacional de desarrollo (CP art. 355, inc. 2), o, simplemente, por referirse a la conducción de agua potable y satisfacer una necesidad básica, encuentran amparo en el artículo 368 de la CP."

"3. La Corte en su sentencia No C-506 del 10 de Noviembre de 1994 (M.P. Dr. Fabio Morón Díaz), consideró que la política estatal de fomento de la investigación y la transferencia de tecnología (CP art. 65), podía traducirse en apoyos no compensados de orden económico a entes y personas privadas. El servicio público de la salud y de la educación – para sólo mencionar dos actividades estatales que pueden ser fuente de subsidios -, puede realizarse bajo condiciones de gratuidad, esto es, de subsidio total o parcial (CP art. 49 y 67). No es cierta, por lo tanto, la afirmación del demandante de que la única hipótesis de subsidio

estatal se presenta en los servicios públicos domiciliarios destinados a cubrir necesidades básicas. La Corte analizará, en este caso, si la constitución, excepcionalmente, permite la concesión de subsidios en favor de los pequeños productores sobre las cuotas de recuperación de inversiones de los proyectos públicos de adecuación de tierras".

También en sentencia C-251/96, dijo la Corte7:

"No basta entonces con señalar que el Estado está efectuando una transferencia de un recurso estatal a un particular, sin contraprestación, para concluir que estamos en frente de un auxilio prohibido por el artículo 355 de la Carta. En efecto, si tal cesión gratuita cuenta con un fundamento constitucional expreso, no se trata de una donación prohibida por la Carta sino, por el contrario, del cumplimiento de deberes constitucionales atribuidos al Estado".

(…)

"Por tal razón, la Corte concluye que, a pesar de establecer una transferencia gratuita de la propiedad de un bien fiscal, la norma acusada no viola el artículo 355 de la Carta pues busca garantizar el derecho a una vivienda digna (CP art. 51) de las personas de escasos recursos, dentro de programas de reforma y planeación urbana, objetivos que cuentan con un fundamento constitucional expreso".

3.4. Como puede observarse, la Corte al determinar los alcances de la prohibición constitucional de los auxilios y las donaciones8 ha concluido que la Constitución no prohibe, como medida infranqueable, que el Estado pueda transferir recursos públicos a favor de los particulares u organismos mixtos conformados con aportes públicos y privados, si la transferencia esta legitimada en la necesidad de desarrollar y aplicar principios o derechos constitucionales establecidos. De este modo se logra una coherencia entre la prohibición de los auxilios y donaciones (CP arts. 355) y los imperativos constitucionales relativos a la atención de los deberes sociales a cargo de las autoridades, y al cumplimiento de las finalidades constitucionales propias del Estado Social de Derecho.

3.5. Estima la Corte que la contribución que las empresas industriales comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, asimiladas al régimen jurídico de éstas, realizan a los Fondos Mutuos de Inversión, no constituyen un auxilio o donación prohibido por el art. 355 de la Constitución, porque aquélla persigue el cumplimiento de deberes, principios y finalidades de orden constitucional acordes con la filosofía social del Estado. En efecto:

Los Fondos Mutuos de Inversión son personas jurídicas de derecho privado autorizados por la ley (D.L 2868/60, art. 3) como mecanismo para fomentar el ahorro de los trabajadores, se constituyen mediante convenio entre las empresas, privadas o públicas y sus trabajadores, con ocasión del cual, aquéllas contribuyen con unos recursos en proporción a los aportes que éstos realicen (art. 1). Dichos Fondos son vigilados por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (L. 35/93, art. 10), cuando no son administrados por sociedades fiduciarias.

El objetivo social de los Fondos Mutuos de Inversión se concreta en la necesidad de facilitar y legitimar el apoyo económico-laboral de las empresas a sus trabajadores; establecer un

instrumento idóneo para fomentar el ahorro de éstos; conseguir el incremento de los ingresos de los trabajadores y mejorar, por consiguiente, sus condiciones económicas y, finalmente, estimular, en un plano de respeto mutuo y comprensión, las relaciones entre las empresas y sus trabajadores.

Dentro del anterior contexto, es preciso concluir lo siguiente:

a) Los referidos Fondos constituyen una modalidad de la llamada economía solidaria que la Constitución protege, estimula y promueve, cuando considera como cometidos propios del Estado la democratización del acceso a la propiedad, mediante la política de fomento a las formas asociativas y solidarias de propiedad (arts. 57, 58 incisos 2, 3, 60, 64, 333 inciso 3).

b) La organización y funcionamiento de los Fondos Mutuos de Inversión se justifica constitucionalmente bajo la idea de que dichos entes constituyen una concreción de la política de intervención y de fomento que el Estado Social de Derecho debe poner en práctica para asegurar las condiciones materiales mínimas a las personas y, específicamente a los trabajadores, que les permitan a éstos vivir en condiciones dignas y justas. Y es indudable que la promoción y el estímulo de la economía, a través de la creación de organizaciones económicas y sociales, como son dichos Fondos, facilita el bienestar material de los trabajadores, por la incidencia en el incremento de sus ingresos y el impacto favorable en la creación de empleos (arts. 333, 334 y 335 C.P.), e igualmente realiza el principio constitucional de la función social de la propiedad y de la empresa.

c) Los Fondos Mutuos de Inversión, constituyen un punto de encuentro, equilibrio, armonía y coordinación social entre el capital y el trabajo, en la medida en que busca trasladar a aquéllos, bajo la forma de la indicada contribución, parte de las utilidades de la empresa a los trabajadores. De este modo se reconoce, que no solamente el salario constituye la retribución digna y justa a la prestación de los servicios del trabajador al empleador, sino que pueden existir otro tipo de beneficios o auxilios prestacionales de diferente índole, como podrían ser la percepción de una parte de las utilidades de la empresa, entregada directamente a aquél o a través de mecanismos indirectos. Ejemplo concreto de éstos son los Fondos Mutuos de Inversión.

En las condiciones descritas, considera la Sala descaminada la apreciación del demandante cuando aduce que las contribuciones que las empresas públicas hacen a los Fondos no tienen una retribución, porque éstas no perciben utilidades sociales de su gestión económica, pues la contraprestación de las empresas no es otra que el beneficio laboral que se otorga a los trabajadores por los servicios que prestan a la empresa, de los cuales se aprovecha ésta, aparte del beneficio económico y social que para la comunidad comporta el establecimiento de los Fondos, como modalidades específicas de propiedad solidaria.

Conforme a las consideraciones precedentes, es indudable que los mencionados Fondos traducen la idea fundante del Estado Social de Derecho, sobre el trabajo en condiciones de dignidad y justicia e igualmente su concepción participativa y solidarista. Por consiguiente, la contribución que hacen las empresas públicas a los Fondos así mismo contribuye a materializar los principios de la Constitución Social que tienen como eje el trabajo humano

(preámbulo, arts. 1, 2, 25, 39, 53, 56, entre otros).

Por lo demás, sería contrario al principio de igualdad que sólo estuviera permitida la contribución de las empresas privadas y no de las empresas públicas a los Fondos, y por ende que únicamente los trabajadores de las primeras pudieran obtener los beneficios laborales que se derivan de dicha contribución, porque materialmente la situación laboral de los trabajadores que prestan sus servicios en todas dichas empresas es la misma, mas aún si se tiene en cuenta que las empresas públicas realizan una actividad industrial y comercial similar a la de los particulares y que las relaciones laborales con sus trabajadores se encuentran regidas, como en las empresas particulares, por contratos de trabajo.

4. En conclusión, los segmentos normativos acusados no violan las normas que invoca el demandante ni ningún otro precepto de la Constitución.

VII. DECISION.

Con fundamento en las consideraciones anteriores, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLES los apartes demandados de los arts. 9 y 17 del decreto 2968 de 1960.

Segundo. Declárese inhibida para fallar en relación con el art. 21 del decreto 2968 de 1960.

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

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUNOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Destacado fuera de texto C.S.J. Sala Plena, sentencia 31 de octubre de 1974, M.P. Dr. Guillermo González Charry, Gaceta Judicial Tomo CXLIX-CL.

3 Idem.

4 Sentencia No. T-426/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 M.P. Fabio Morón Díaz

6 Sentencia C-205/95, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

7 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 Ver, entre otras, las sentencias C-372/94, C-506/94, C-205/95, 251/96 y 254/96