

C-211-97

Sentencia C-211/97

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Extralimitación facultades por descuentos para Prosocial

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Destinación de beneficios/

COOPERATIVA DE DIRECCION DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES-Prohibición
destinación contribución parafiscal a particular

Estamos en presencia de una contribución parafiscal, que por un lado fue declarada inexecutable, con lo cual la demanda de la disposición carece de razón de ser por sustracción de materia, y por otro está destinada a una persona jurídica de derecho privado como lo es la cooperativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas DIAN, lo cual contraría los principios de la parafiscalidad establecidos en el Estatuto superior.

Referencia: Expediente D-1466

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 27 del Decreto Ley 1045 de 1978 y artículo 64 del Decreto 1647 de 1991.

Actor: Alfonso Herrera Ramírez

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., abril veinticuatro (24) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano ALFONSO HERRERA RAMIREZ, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que establece el artículo 242 de la Constitución Política, presentó ante la Corte Constitucional, la demanda de la referencia contra los artículos 27 del Decreto 1045 de 1978 y 64 del Decreto 1647 de 1991.

Admitida la demanda, se ordenó practicar las comunicaciones de rigor constitucional y legal;

se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corte y, simultáneamente, se dió traslado al Señor Procurador General de la Nación, para que éste rindiera el concepto de su competencia.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda presentada.

II. EL TEXTO DE LA DEMANDA

A continuación se transcriben los artículos demandados:

“DECRETO LEY 1045 DE 1978

“Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional.

“.....

“Artículo 27. De los descuentos a favor de Prosocial. El valor de tres días de los quince días de prima, salvo disposición legal en contrario, será depositado por el respectivo organismo en la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, entidad que manejará dichos recursos en cuenta especial y facilitará la expedición de un certificado sobre su valor para que el beneficiario obtenga bajos costos en sus planes vacacionales.”

“Decreto 1647 de 1991

“Por el cual se establece el régimen de personal, la carrera tributaria, sistema de planta y régimen prestacional de los funcionarios de la Dirección de Impuestos Nacional, se crea el Fondo de Gestión Tributaria y se dictan otras disposiciones.

“.....

“Artículo 64. Programas de Bienestar. Dentro de los programas de bienestar que la Dirección de Impuestos Nacionales proporcione a sus funcionarios, se incluirá la administración y ejecución de programas recreacionales y vacacionales con los recursos provenientes del descuento ordenado por el artículo 27 del Decreto 1045 de 1978, que constituyen recursos privados y que serán manejados directamente por contratación o

entregados a formas asociativas o mutualistas de los funcionarios para tales fines”.

III. LA DEMANDA

A. Normas Constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 16, 38 y 150-12 de la Carta Política.

B. Fundamentos de la demanda

En opinión del demandante, las normas cuestionadas que establecen un descuento obligatorio equivalente al valor de tres días de la prima de vacaciones de los empleados y trabajadores oficiales del sector nacional, con destino a la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, PROSOCIAL, entidad pública vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, vulnera el artículo 16 superior, en virtud a que el Estado invierte parte de las prestaciones sociales, disminuyendo los ingresos laborales de sus trabajadores en una de sus empresas industriales y comerciales, para programas vacacionales, en lugares y sitios predeterminados por la administración, a los cuales tienen acceso no solo los servidores públicos sino también los particulares. Argumenta igualmente, el actor, que si bien es cierto que el artículo 52 de la Constitución Política reconoce a todas las personas el derecho a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre, mal puede el mismo Estado condicionar al servidor público mediante un gravamen a su prima de vacaciones, obligándolo a “ahorrar” parte de la misma para que la entidad maneje estos recursos privados y luego le expida al servidor un certificado sobre sus aportes y de acuerdo con ellos, unilateralmente le conceda o no, mediante cuenta especial, el derecho a disfrutar de un plan de vacaciones para que el trabajador aproveche su tiempo libre en los lugares, centros vacacionales o mediante planes que ofrece la administración pública, a bajos costos y limitando al trabajador su decisión de decidir, dónde, cómo y con quien disfrutar su tiempo libre.

Por otra parte, afirma el demandante que el artículo 64 del Decreto 1647 de 1991 transgrede la órbita del artículo 16 de la Carta, ya que en su contenido, al establecer el régimen de personal de los funcionarios de la Dirección de Impuestos Nacionales (DIAN) y referirse al origen de los recursos provenientes del descuento ordenado por el artículo 27 del

Decreto 1045 de 1978, reconoció el legislador que ellos constituyen recursos privados manejados directamente por contratación o entregados a formas asociativas o mutualistas de los funcionarios para tales fines, con lo cual el legislador extraordinario se excedió en su competencia al estipular que tres días del valor que se le pague a los funcionarios de la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos Nacionales DIAN por concepto de prima de vacaciones se destinen para financiar los programas de Bienestar Social de la Entidad, mediante la administración y ejecución de programas recreacionales y vacacionales, invadiendo un terreno que es propio del ámbito interno del servidor, pues una cosa es que dentro de las políticas de administración de cada entidad se establezcan programas de bienestar social, cuyo objetivo es lograr un aumento en la productividad de sus empleados, para lo cual deben hacerse las apropiaciones presupuestales indispensables, y otra cosa es que el empleado de la DIAN, de su patrimonio, se le descuenten tres días de la prima de vacaciones y se le obligue, unilateralmente, a divertirse o disfrutar sus vacaciones en los centros predeterminados por la misma entidad, so pena de la pérdida de su ahorro pues, en opinión del actor, a nadie le han devuelto su dinero por este concepto cuando no hace uso de tales programas vacacionales.

De otra parte, afirma el actor que los artículos demandados violan el artículo 38 superior dado que obligan a los servidores públicos y especialmente a los de funcionarios y empleados de la DIAN a hacer aportes a una empresa industrial y comercial del Estado y a formas asociativas o mutualistas de los funcionarios para tales fines, con lo cual se obliga a los servidores a pertenecer como aportante, socio o cliente a una empresa desconociendo que quienes deben decidir autónomamente si aportan o no el valor de tres días de su prima de vacaciones, sea el propio servidor público, ya sea a PROSOCIAL o a cualquier cooperativa como COOTRADIAN O FEDIAN, para tener derecho a participar de los programas que ofrecen estas entidades.

Finalmente, opina el demandante que el artículo 150.12 de la Carta y el artículo 2o. de la ley 225 de 1995, así como las sentencias C-040 de 1993 de la Corte Constitucional, definieron que los descuentos establecidos por las leyes en las normas acusadas no son impuestos, ni tasas, ni son ingresos parafiscales y, en consecuencia, los descuentos de tres días de los 15 días de la prima de vacaciones establecidos en los artículos demandados gozan de la característica legal de ingresos privados perteneciente al patrimonio privado del servidor público, producto de su actividad laboral y, en tal sentido, no le corresponde al

Estado emplear estos recursos en programas de bienestar social de una entidad estatal ni tampoco obligan a sus empleados a asociarse o entregar estos dineros a particulares, para que ofrezcan a los empleados de la DIAN programas recreacionales o vacacionales.

IV. INTERVENCIONES OFICIALES

Dentro de la oportunidad correspondiente se hizo presente el Jefe Asignado de la División de Representación Externa de la Subsecretaría de Asuntos Legales de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales para intervenir dentro de este proceso de constitucionalidad y manifiesta en su concepto que las normas acusadas son constitucionales, por los siguientes motivos:

En su opinión, el artículo 27 del Decreto ley 1045 de 1978 y el 64 del Decreto 1647 de 1991, tuvieron como origen los preceptos contenidos en las leyes 5a. de 1978 y 49 de 1990, los cuales se armonizan con los derechos sociales económicos y culturales consagrados en el capítulo 2o. del título II de la Carta, así como en la órbita de los deberes constitucionales.

De otra parte, estima el funcionario de la DIAN que el legislador, al crear la prestación social de la prima de vacaciones y el descuento previsto en los artículos cuestionados, quiso facilitar y asegurar al servidor el disfrute de sus vacaciones, creando una infraestructura vacacional que permite el goce efectivo de su tiempo libre en unión con su familia, el cual tiene su fundamento en el artículo 52 de la Constitución que reconoce el derecho de todas las personas a la recreación, a la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, como elemento del Estado Social de Derecho.

Afirma igualmente el interviniente que los recursos establecidos en el decreto 1647 de 1991 pueden ser administrados por la DIAN en virtud a que dichos recursos privados, cuyo origen es una prestación social que la ley ha creado, pueden ser destinados a programas recreativos, vacacionales o de solidaridad que beneficien al servidor público, pues el hecho de que sean privados no significa que formen parte del patrimonio personal del trabajador, tal como lo definió el Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto de fecha 16 de diciembre de 1993, radicado con el No. 574.

Finalmente expuso la DIAN, que las normas cuestionadas no desconocen los artículos 16 y 38 de la Carta, pues dichas disposiciones desarrollan el principio de solidaridad previsto en el

preámbulo constitucional y el derecho de asociación, igualmente que los dineros recaudados deben estar destinados al objeto para el cual fueron constituídos y se encuentran incorporados al presupuesto general de la Nación manejados directamente por la DIAN, lo cual se aviene al artículo 150-12 de la Carta.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, dentro de la oportunidad procesal correspondiente, presentó un escrito de justificación de la constitucionalidad de las normas demandadas, a través de apoderado judicial.

La Promotora de Vacaciones y Recreación Social PROSOCIAL; se hizo presente dentro de la oportunidad prevista en el inciso 2o. del artículo 11 del decreto 2067 de 1991 y mediante su Director Ejecutivo, a través de escrito justificó la constitucionalidad de las normas demandadas con los siguientes argumentos:

Anota el interviniente que los derechos a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre a los que se refiere el artículo 52 de la C.P. se encuentran por conexidad relacionados con el derecho al libre desarrollo de la personalidad, el cual los complementa. En virtud de lo anterior, el Estado a través de PROSOCIAL se dedica al fomento de estas actividades para los servidores afiliados y por ello, el aporte de tres (3) días de la prima de Navidad revierte en el mismo empleado con descuentos y bajos costos en sus planes vacacionales, que desarrollan a través de la infraestructura física de la entidad.

De otra parte, opina el interviniente que en virtud del concepto de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los aportes establecidos en el artículo 27 del decreto 1045 de 1978, son parafiscales, por sus especiales características.

V. EL CONCEPTO FISCAL

En la oportunidad correspondiente el señor Procurador General de la Nación (E) rindió el concepto de su competencia mediante oficio 1149 de 25 de noviembre de 1996, solicitando a esta Corporación que se declaren exequibles los artículos acusados, salvo las expresiones “privados” o “entregados a formas asociativas o mutualistas de los funcionarios para tales fines” del artículo 64 del Decreto 1647 de 1991, que son inexecutable.

Fundamenta su solicitud en los siguientes argumentos:

Manifiesta el Ministerio Público, que sobre el artículo 27 del Decreto 1045 de 1978 rindió concepto dentro del expediente D-1413 cuyos argumentos son similares a los expuestos dentro de esta acción; por lo tanto, el Procurador solicita a esta Corporación que en virtud de existir identidad de causa petendi se esté a lo allí resuelto.

Sobre el artículo 64 del Decreto 1647 de 1991, estima el Ministerio Público, que la contribución impuesta a los funcionarios de la Dirección de Impuestos y Aduanas DIAN, se ajuste a la Carta Política en razón a que estas exacciones pueden ser administradas por un organismo que forma parte del Presupuesto General de la Nación; en consecuencia, los supuestos consagrados en la parte final del artículo 64 cuestionado que define como privados los recursos de que trata el artículo 27 del Decreto 1045 de 1978, al igual que la posibilidad que seguidamente se prevé de conferir la administración y ejecución de dichos recursos a formas asociativas o mutualistas de los funcionarios, resultan contrarios a las normas fundamentales por ser estas personas jurídicas de derecho privado ajenas por completo a la administración pública.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

A. La Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la acusación planteada por el demandante contra los artículos 27 del Decreto 1045 de 1978 y 64 del Decreto 1647 de 1991, disposiciones expedidas en virtud de facultades extraordinarias que le otorgó para el efecto el Congreso de la República mediante las leyes 5a. de 1978 y 49 de 1990, respectivamente.

Segunda. La Cosa Juzgada Constitucional

En sentencia C-105/97, proferida dentro del proceso D-1413, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 27 del Decreto ley 1045 de 1978 “Por el cual se fijan las reglas generales para la aplicación de las normas sobre prestaciones sociales de los empleados públicos y trabajadores oficiales del sector nacional”, por exceder su contenido la Ley 5 de

1978.

En efecto, consideró la Corporación que:

“Es claro entonces, que las facultades otorgadas por el legislador al ejecutivo, a través del artículo 2o. de la ley 5a. de 1978, de abrir créditos y realizar los traslados presupuestarios necesarios para dar cumplimiento a la ley, no incluían la posibilidad de que el Presidente de la República creara, como lo hizo, una contribución que por sus características se puede calificar como parafiscal.

“Con base en los resultados del análisis realizado, la Corte puede afirmar que examinadas cada una de las atribuciones conferidas por el legislador al Presidente de la República a través de la ley 5a. de 1978, no hay ninguna que de manera expresa le haya otorgado competencia para crear una contribución parafiscal como la consignada en el artículo 27 del Decreto Ley 1045 de 1978, y que tampoco, de ninguna de ellas podía deducirse razonablemente dicha competencia.

“Por los motivos señalados la Corte considera que el Gobierno Nacional se extralimitó o desbordó el límite material de las atribuciones que le fueron otorgadas por el legislador a través de la ley 5a. de 1978, en lo que hace al artículo 27 del Decreto Ley 1045 de 1978, motivo por el cual dicha norma será retirada del ordenamiento jurídico.

“En consecuencia, al ser inexecutable el artículo 27 del Decreto Ley 1045 de 1978, norma impugnada por el actor, por exceder su contenido el marco señalado por el Congreso de la República en la Ley 5a. de 1978, no hay lugar a pronunciarse sobre los demás cargos que fundamentan la demanda, pues sea cual fuere la decisión que se adoptara, la norma de todas maneras se retirará del universo jurídico.” (Cfr. Sentencia C-105/97. M.P. Dr. Fabio Morón Díaz).

De otra parte, según los artículos 243 de la C.P., 21 y 46 del Decreto 2067 de 1991, las sentencias de la Corte Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada.

En acatamiento de tales disposiciones en lo que respecta al artículo 27 del decreto ley 1045 de 1978 habrá que estarse a lo resuelto en la sentencia C-105 de 1997, que con ponencia del Dr. Fabio Morón Díaz declaró inexecutable el artículo 27.

Así mismo, considera la Corte que en relación con el artículo 64 del Decreto 1647 de 1991 demandado, es menester reiterar su doctrina jurisprudencial fijada en un caso semejante al subjudice, en el cual sostuvo la Sala Plena que la Carta no autoriza el que se exija una contribución parafiscal para que el Estado la entregue directamente a los particulares, como ocurre en este evento.

En efecto, esta Corporación sostuvo en la sentencia C-273 de 1996:

“Los recursos parafiscales son recursos públicos, son del Estado. Cuando su administración corresponde a una persona jurídica de derecho privado, tal administración se cumple en virtud de un contrato entre la Nación y la persona jurídica de derecho privado. Es el caso del Fondo Nacional del Café, cuya administración corresponde a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en virtud de contratos celebrados por ésta con la Nación, desde el mes de diciembre de 1940.

La Constitución no autoriza el que se exija una contribución parafiscal para que el Estado la entregue directamente a los particulares, como acontece en el caso que se analiza. En este caso la facultad impositiva se ejerce, no en favor del Estado, sino en favor de una persona jurídica de derecho privado.

Puede, en consecuencia, afirmarse que la norma acusada es contraria al numeral 12 del artículo 150 de la Constitución.

De otra parte, el derecho que la Constitución reconoce a todas las personas, a la recreación, al deporte y al aprovechamiento del tiempo libre, es contrario a que este último se haga por medio de una persona jurídica de derecho privado, obligatoriamente. Si puede la persona decidir cómo aprovecha su tiempo libre, la ley no puede obligarla a entregar parte de su ingreso a un particular, para que éste decida el empleo de ese tiempo libre.

Se dirá que la Cooperativa presta un servicio público. Si así fuera, dadas las especiales características de ese servicio, solamente aquellos que voluntariamente quisieran hacer uso de él, deberían pagar la contribución.

En síntesis: la Constitución no permite destinar, por ley, un impuesto o una contribución parafiscal, a un particular. La facultad impositiva se ejerce por el Estado en su propio

beneficio. En el caso de las contribuciones parafiscales, el producto de éstas es un recurso público, no forma parte del patrimonio de una persona jurídica de derecho privado, como acontece con el recaudo autorizado por la norma acusada.” (M.P. Dr. Jorge Arango Mejía).

En el caso que nos ocupa, estamos en presencia de una contribución parafiscal, que por un lado fue declarada inexecutable en virtud de la sentencia C-105 de marzo 6 de 1997, con lo cual la demanda de la disposición carece de razón de ser por sustracción de materia, y por otro está destinada a una persona jurídica de derecho privado como lo es la cooperativa de la Dirección de Impuestos y Aduanas DIAN, lo cual contraría los principios de la parafiscalidad establecidos en el Estatuto superior.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, oído el concepto del Señor Procurador general de la Nación y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

RESUELVE:

Primero. ESTESE A LO RESUELTO por la Corte Constitucional en la sentencia C-105 de marzo 6 de 1997.

Segundo. Declarar INEXEQUIBLE el artículo 64 del Decreto 1647 de 1991.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (E)

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General