C-273-96

Sentencia C-273/96

PRIMA DE VACACIONES-Aporte de tres días/COOJURISDICCIONAL-Naturaleza privada/RECURSOS PARAFISCALES

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. 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. 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.

Referencia: demanda D-1087

Norma acusada: artículo 1o. de la Ley 54 de 1983, "por la cual se reforma el artículo 31 del decreto – ley 0717 de abril 20 de 1978 y se dictan otras disposiciones"

Actor: Jorge Enrique Palacio Zúñiga

Magistrado ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, D.C., según consta en acta número veintiocho (28), a los veinte (20) días del mes de junio de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Enrique Palacio Zúñiga, en uso del derecho consagrado en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 4, de la Constitución, presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 1o. de la Ley 54 de 1983.

Por auto del 28 de septiembre de 1995, el Magistrado sustanciador admitió la demanda, ordenó la fijación del negocio en lista, para asegurar la intervención ciudadana dispuesta por los artículos 242, numeral 1, de la Constitución, y 7, inciso 2o., del decreto 2067 de 1991. Ordenó comunicar la presentación de esta demanda al señor Presidente de la República, al señor Presidente del Congreso de la República, al señor Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura y al Director General de la Cooperativa de la Rama Judicial "Coojurisdiccional". Así mismo, dio traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación, para que rindiera el concepto de rigor.

Cumplidos los requisitos exigidos por el decreto 2067 de 1991 y recibido el concepto del señor Viceprocurador General de la Nación, dado el impedimento manifestado por el titular de la Procuraduría, entra la Corte a decidir.

a) Norma acusada.

El siguiente es el texto del artículo 1o., de la Ley 54 de 1983:

"Artículo 1o. El inciso segundo del artículo 31 del decreto-ley No.0717 de abril 20 de 1978, quedará así:

"El valor de tres (3) de los quince (15) días de la prima vacacional, o la parte proporcional de dicho valor conforme al inciso primero (1o.), serán depositados por los respectivos pagadores, en favor de la Cooperativa de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público para que ésta ejecute proyectos especiales de vacaciones y de recreación para los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público, pensionados y cooperados".

b) La demanda.

Para el demandante la disposición acusada infringe los artículos 16, 58 y 334 de la Constitución Política. El concepto de la violación puede resumirse así:

El artículo demandado establece un aporte obligatorio por parte de los funcionarios y empleados de la rama judicial y del ministerio público, en favor de Coojurisdiccional Ltda., destinado a la ejecución de proyectos especiales de vacaciones y de recreación, para los mismos funcionarios, sus pensionados y cooperados. Dicho recaudo contraría los principios constitucionales.

Al analizar la naturaleza jurídica de la cuota, estima el demandante que si se tratase de una donación, tal como lo entiende Coojurisdiccional en los considerandos del acuerdo No. 06 de julio 28 de 1991, violaría la norma que garantiza la propiedad privada, por cuanto la ley estaría imponiendo a una persona la obligación de donar una suma de dinero a otra,  con lo cual "se crearía una forma de extinción del dominio no contemplada por la Constitución".

Señala que, aunque aparentemente se podría considerar que se trata de una contribución parafiscal, al reunir los elementos materiales que la caracterizan, como son la obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial; sin embargo, este descuento no cumple otra de las características teleológicas que debe contener una contribución de esta naturaleza,como es su capacidad interventora para racionalizar la economía del país.

Finalmente, considera el actor que la norma demandada viola el artículo 16 de la Carta, que consagra la libre autodeterminación de las personas para decidir la manera como quieren disfrutar sus vacaciones. Se trata de una intervención inconstitucional en el ámbito reservado de las personas, pues para algunos el descanso puede consistir en quedarse leyendo un libro, sin tener que acudir a los programas que desarrolla la Cooperativa, con parte de su prima de vacaciones.

c) Intervención ciudadana.

Dentro del término fijado por el decreto 2067 de 1991, presentó escrito de impugnación de la demanda, la ciudadana Amalia Pastrana Naranjo, designada por Coojurisdiccional.

La interviniente defiende la constitucionalidad de la norma. Sostiene que la prima de vacaciones fue una concesión del decreto ley 542 de 1977. El legislador extraordinario dispuso este beneficio económico en favor de los empleados de la rama judicial, pero bajo una clara condición: tres de los quince días de al prima debían destinarse al Fondo Nacional de Bienestar Social, para ejecutar programas de vacaciones.

Señala que se trata de una contribución parafiscal, y, en tal condición, contiene todos sus elementos.

Además, en la Constitución abundan disposiciones relativas a la economía solidaria, clase de economía a la cual el Estado tiene la obligación de fomentar, según se desprende del inciso

tercero del artículo 58 de la Constitución. Al respecto, cita lo dicho por esta Corte, en sentencia C-463/93.

También manifiesta que el interés general de la colectividad debe estar por encima del simple capricho de uno de sus miembros. La Cooperativa tiene la función de organizar directamente la forma como se desarrollarán los programas de recreación "no sólo para el juez o empleado individualmente considerado, sino para él, para su familia y para su gremio." "Sólo la Cooperativa, con los tres días de prima de todos los servidores judiciales, puede brindar a los citadores y escribientes y demás empleados, la oportunidad de disfrutar de sus vacaciones en los centros recreativos que son de propiedad de su empresa."

Concluye que la ley 54 de 1983, no viola ningún derecho adquirido, porque las cuotas parafiscales encuentran soporte en la misma Constitución, como consta en la doctrina y en la jurisprudencia.

d) Concepto del Procurador General de la Nación.

Por medio de oficio DP-371, de noviembre 14 de 1995, el señor Procurador General de la Nación, doctor Orlando Vásquez Velásquez, se declaró impedido para conceptuar en el presente asunto, por haber sido miembro del Congreso de la República durante la tramitación y expedición de la Ley 54 de 1983; el impedimento fue aceptado por esta Corporación, y, por consiguiente, el concepto fue rendido por el señor Viceprocurador General de la Nación, quien solicitó se declarara la exequibilidad del artículo 1o. de la ley 54 de 1983.

Considera que la disposición se ajusta a la preceptiva constitucional sobre la materia, pues desarrolla el principio de solidaridad. Sostiene que no se quebranta ningún derecho adquirido, porque la contribución parafiscal tiene fundamento constitucional en el artículo 338, y las cooperativas son formas asociativas y solidarias de propiedad.

Además, no puede decirse que la norma acusada desconozca el derecho al libre desarrollo de la personalidad, por cuanto los funcionarios de esas entidades, los asociados y sus familias tienen varias opciones en materia vacacional y recreacional, sin que les sean impuestos planes y sin estar obligados a utilizar estas alternativas.

Concluye el Viceprocurador que no cabe ninguna duda sobre la naturaleza parafiscal del recaudo. Además, el artículo 2o. de la ley 225 de 1995, define esta clase de contribuciones, y el descuento demandado encaja en tal definición.

II. CONSIDERACIONES

Primera.- Competencia.

La Corte es competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4, de la Constitución, pues se demanda un artículo que es parte de una ley.

Segunda.- Lo que se debate.

La demanda está encaminada a demostrar que el artículo 1o. de la ley 54, al disponer que tres días de los quince que corresponden a la prima de vacaciones, se consignen a favor de Coojurisdiccional Ltda., para destinarlos a programas vacacionales en beneficio de los propios empleados y funcionarios a quienes se les hace el descuento, viola los artículos 16, 58 y 334 de la Constitución.

Para el análisis de inconstitucionalidad, el demandante parte de la base de que el recaudo no es una contribución parafiscal.

Por consiguiente, en primer lugar, se deberá analizar la naturaleza fiscal del recaudo.

Cabe decir que, aunque el actor señala que, en principio, el recaudo establecido podría ser un recurso parafiscal, trata de explicar que le falta uno de sus elementos constitutivos, el cual consiste en que la contribución para ser parafiscal debe tener tal importancia que permita racionalizar la economía del país. Se advierte que no es muy clara la explicación que el demandante suministra al respecto, pues se limita a citar dos apartes de algunas sentencias de esta Corporación, y a transcribir parcialmente el artículo 334 de la Constitución, en su inciso primero.

Tercera.- Naturaleza fiscal del descuento de la prima de vacaciones, establecido por la ley 54, art. 1o.

El origen de la prima de vacaciones se remonta al decreto 542 de 1977, artículo 9o., que

dice:

“Artículo 9o. Todos los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público tendrán derecho, por las vacaciones anuales que se causen a partir del 1o. de abril de 1977, a una prima anual equivalente a quince (15) días de sueldo que se pagará en la semana anterior al inicio de su disfrute.

“. . .

“El valor de tres de los quince días de la prima, o la parte proporcional de dicho valor conforme al inciso anterior, será depositado por los respectivos pagadores en el Fondo Nacional de Bienestar Social para que ejecute programas especiales de vacaciones y recreación para los funcionarios y empleados.” (se subraya)

Leyes y decretos posteriores que se han referido a esta prima, no han cambiado la esencia de la misma, es decir, el descuento de tres de los quince días de la prima y su destinación a programas de vacaciones y recreación.

El artículo 1o. de la ley 54, es decir, la norma demandada, modificó lo pertinente al destinatario del recaudo. Actualmente los pagadores deben depositarlo en favor de la Cooperativa de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, Coojurisdiccional Ltda. También amplió el ámbito de beneficiados de los proyectos de vacaciones y recreación, al incluír a los pensionados de la rama y del ministerio público, y a los propios cooperados.

Se examinará, pues, si este descuento reúne las características que debe tener una contribución parafiscal, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Ha decidido la Corte que las contribuciones parafiscales son obligatorias, afectan solamente a un grupo o sector económico, y se destinan al mismo.  Igualmente, ha establecido que los recursos parafiscales son públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo o sector que los tributa.

En el caso que nos ocupa, estamos en presencia de una contribución que, si bien reune algunos de los elementos de la parafiscalidad, está destinada a una persona jurídica de derecho privado, como lo es la Cooperativa de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público. Esta destinación es contraria a los principios de la parafiscalidad.

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

Por todo lo expuesto, se declarará la inexequibilidad de la norma demandada.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del

pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase INEXEQUIBLE el artículo 1o. de la ley 54 de 1983.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

JULIO CESAR ORTÍZ GUTIÉRREZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General