

Sentencia C-508/97

SUBSIDIO FAMILIAR-Naturaleza jurídica

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.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Naturaleza Jurídica

En cuanto a la naturaleza jurídica de las entidades llamadas a la prestación de la actividad, 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. 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. 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.

SUBSIDIO FAMILIAR CAMPESINO-Fortalecimiento/SECTOR AGROPECUARIO-Protección

Las normas demandadas persiguen un objetivo definido por el mismo legislador, consistente en el desarrollo de precisas normas de rango constitucional -los artículos 64, 65 y 66 de la

Carta Política-, artículos que señalan como deber del Estado promover el sector agrario, la producción de alimentos, el crédito agropecuario y mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, deber este último a cuyo cumplimiento se dirigen específicamente las normas relativas al subsidio familiar campesino.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CAMPESINA-Constitucionalidad de régimen de organización y funcionamiento particular

Las normas acusadas que patrocinan un régimen de organización y funcionamiento particular para COMCAJA y una intervención gubernamental mucho mayor en ella que en las demás cajas de compensación, resulta razonable como mecanismo que garantiza al Estado y a la sociedad en general, que los objetivos constitucionales de mejoramiento de la calidad de vida del campesinado colombiano se cumplirán a través de la aplicación de un sistema de subsidio diseñado ad-hoc para este propósito. Todas estas medidas, consagradas en las normas que son objeto de impugnación, son razonables como medio para alcanzar los objetivos constitucionales que se propone la ley y guardan una relación de proporcionalidad de causa a efecto, toda vez que se erigen en mecanismos aptos y conducentes para ello, sin resultar excesivos.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CAMPESINA-Afiliación no es obligatoria

Para la Corte las medidas cuestionadas serían excesivas y por lo tanto desproporcionadas a los fines perseguidos, si implicaran un desmedro relevante e injustificado de otros derechos o principios de rango constitucional. Pero ello no es así, dado que la afiliación a la Caja de Compensación Familiar Campesina no es obligatoria, y los empleadores del sector primario bien pueden cumplir con su obligación de pagar el subsidio a través de otra caja de compensación sometida al régimen general. Los trabajadores del sector primario tampoco tienen la obligación legal de afiliarse exclusivamente a esta Caja, y si escogieran otra, el patrono debe cumplir con su obligación de pagar el subsidio en aquella que elijan. Adicionalmente, los empleadores y trabajadores no se están viendo totalmente excluidos de la administración de COMCAJA, sino que, por el contrario, conservan la posibilidad de intervención a través de la Asamblea General y de los representantes en el Consejo Directivo. Luego no hay un recorte relevante de sus derechos, si se contraponen los claros intereses generales que justifican la especial intervención del Gobierno, establecida para

garantizar el logro de estos fines de interés colectivo.

ENTIDAD DEL ORDEN NACIONAL-Creación/ENTIDAD ADMINISTRATIVA ATÍPICA-Constitucionalidad

El propio artículo constitucional que se estima vulnerado autoriza al Congreso Nacional para crear “otras entidades del orden nacional”, y la caja que ahora nos ocupa es, sin lugar a dudas, una “entidad del orden nacional”. Nada impide pues al legislador crear una entidad de esta naturaleza y vincularla a la Administración Central. La “vinculación” significa que la entidad está sujeta al control de tutela por parte del poder central, pero que este control es menos fuerte que el que se aplica a las entidades adscritas como lo son los establecimientos públicos y las superintendencias. En la práctica, esto significa que son menos los actos sujetos a aprobación, lo cual es determinado en cada caso por los estatutos de la respectiva entidad o por la normatividad legal. No quebranta la Constitución el que la ley cree una entidad administrativa atípica; tampoco el que al hacerlo se sujete su funcionamiento para algunos efectos a normas de derecho privado, y para otros a normas de derecho público, cosa que por lo demás se da en innumerables entidades descentralizadas del Estado. Mucho menos, si la referida institución está llamada a cumplir una actividad de interés general cual es la administración del subsidio familiar en el sector primario, y menos todavía, si esta actividad busca cumplir con objetivos constitucionales tan claros, como la promoción social de un sector poblacional deprimido, cual es el del campesinado colombiano. El legislador, por tanto, sí tiene competencia para crear y determinar la estructura orgánica y el funcionamiento de una entidad administrativa atípica, llamada a cumplir una actividad de interés común de características especiales, sujeta a normas de derecho privado y también a normas de derecho público que se concretan en el concepto de “vinculación administrativa”, y que suponen un control especial sobre la entidad.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CAMPESINA-Recursos

Tampoco puede considerarse que el hecho de que el Estado no aporte recursos públicos al patrimonio de la entidad, la catalogue automáticamente como asociación privada, que no pueda por lo tanto ser vinculada a la Administración Pública. Y ello por la sencilla razón de que el patrimonio de COMCAJA, al igual que el de las demás cajas, no se constituye a partir de aportes, entendiendo esta palabra en el sentido de recursos transferidos expresamente

para la constitución del capital de la corporación. El patrimonio de las cajas de compensación, se constituye con un porcentaje de los ingresos recibidos en cumplimiento de la obligación patronal de pagar el subsidio. Tales aportes no pueden catalogarse como recursos privados, y, en estricto sentido, constituyen propiamente hablando recursos parafiscales del Estado, como ya ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación.

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA C-508/97

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CAMPESINA-Inconstitucionalidad/ENTIDAD PRIVADA-No puede vincularse a un Ministerio

Obviamente, dentro de un régimen de libertad de asociación como el que preconiza el artículo 38 de la Constitución Política, tales atribuciones legislativas tienen aplicación, como del mismo precepto superior surge, respecto de la creación, reglamentación y autorización de constitución de entidades de naturaleza pública, jamás de entes privados, llámense corporaciones, asociaciones o fundaciones, todos los cuales deben surgir de la iniciativa y el impulso espontáneo y libre de los particulares, no por imposición legal. Pero, si aun en gracia de discusión fuera posible sostener que el legislador puede asumir semejante facultad, de suyo lesiva de la libertad, resulta palmario que la ley correspondiente no puede someter a la entidad particular creada -si en verdad le asigna esa calidad- a la figura administrativa de la vinculación a un Ministerio, como aquí se hace, y menos todavía sujetar la aprobación de sus presupuestos anuales al voto favorable del Ministro, ni integrar el Consejo Directivo de la asociación con servidores públicos, bajo la presidencia del Ministro, sin contar con la anuencia de las personas privadas afectadas -que en este caso son los campesinos y sus patronos, en su carácter de aportantes del subsidio-. El artículo 73 acusado dispone que la Caja de Compensación Familiar Campesina “se regirá por las disposiciones del Código Civil” que regulan las corporaciones, entes -a no dudarlo- de estricto carácter privado, nacidos a partir de la libre iniciativa de sus fundadores, en ejercicio de la libertad de asociación. No se ve cómo, sin desconocer ésta, se pueda establecer, como lo hace la misma norma, que pertenecerán al sector agropecuario, para estatuir después que el régimen de sus actos y contratos será “el usual entre particulares” y que sus trabajadores “serán particulares”.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR CAMPESINA-Trabajadores particulares desempeñando funciones públicas

Los trabajadores de la Caja de Compensación Familiar Campesina, a pesar de ser particulares, habrán de desempeñar indudablemente funciones públicas de carácter permanente, pues la propia ley ha asignado a tal entidad el manejo de recursos públicos para la prestación de los servicios que le corresponden, pero como ente oficial y vinculado a un Ministerio, aunque también reciba fondos privados por razón de los aportes del subsidio familiar, además de que se trata de un organismo perteneciente al sector agropecuario (que es un sector público, en cuanto hace parte de la administración), vinculado al Ministerio de Agricultura y cuyo Consejo Directivo preside el Ministro, quien debe aprobar sus presupuestos anuales. Así las cosas, la normatividad impugnada, en nuestro criterio, no se encuentra ajustada a la Carta, pues de ella surge una contradicción, que es precisamente la que determina su abierta inconstitucionalidad.

Referencia: Expediente D-1627

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 73, 74 y 76 (parciales) de la Ley 101 de 1993.

Actor: Margarita Rodríguez Ramírez

Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

Santafé de Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Margarita Rodríguez Ramírez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad de los artículos 73, 74 y 76 (todos parciales) de la Ley 101 de 1993.

Admitida la demanda se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaría General de la Corporación para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador general de la Nación, quien rindió 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 de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS ACUSADAS

El tenor literal de las normas es el siguiente, con la aclaración de que se subraya y resalta lo demandado.

“Art. 73.- Creación de la Caja de Compensación Familiar Campesina. Créase la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA como una corporación de subsidio familiar y como persona jurídica sin ánimo de lucro, perteneciente al sector agropecuario y vinculada al Ministerio de Agricultura. La Corporación se regirá por las normas del Código Civil que regulan esta clase de instituciones, cumplirá funciones de seguridad social y operará en conformidad con las disposiciones legales relativas al subsidio familiar. El régimen de sus actos y contratos será el usual entre particulares consagrado en el derecho privado y sus trabajadores serán particulares-.

“La Superintendencia de Subsidio Familiar ejercerá su supervisión y control”.

“Art. 74-. LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESINA sustituirá de pleno derecho la unidad de Negocios de Subsidio Familiar de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, en las actividades relacionadas con el subsidio familiar del sector primario que dicha Unidad viene cumpliendo, en los términos establecidos en la presente ley.

“La CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR Y CAMPESINA tendrá cobertura nacional y ejercerá estas actividades prioritariamente en el sector primario, ya sea directamente, o en asociación con otras entidades, o mediante contratos con terceros. Sin embargo, podrá actuar como caja de compensación familiar en cualquier sector.

“La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, facilitará el desarrollo de las actividades de la Corporación, a través de su red de oficinas en todo el país, en los términos que se acuerden en el contrato que suscriban para el efecto.

“Parágrafo. Se entiende por sector primario aquel en el cual se realizan actividades de agricultura, silvicultura, ganadería mayor y menor, pesca, avicultura, apicultura, minería y actividades afines. La Caja podrá canalizar y ejecutar los subsidios a la demanda legalmente

establecidos, en los aspectos que constituyen su objeto. La aprobación de los presupuestos anuales de la caja deberá contar con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado, en el Consejo Directivo.

“Art. 76-. La Caja de Compensación Familiar Campesina será dirigida y administrada por un Consejo Directivo y un Director Administrativo, quien será su representante legal.

“El Consejo Directivo estará integrado así:

“- El Ministro de Agricultura o su delegado, quien lo presidirá.

“El presidente de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero o su delegado.

“- Un representante de los patronos afiliados, por cada una de las regiones CORPES.

“- Un representante de los trabajadores afiliados, por cada una de las regiones CORPES.

“El Director Administrativo será designado por el Consejo Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura.

“La elección de los representantes de los patronos y de los trabajadores, en el Consejo Directivo, se hará según el procedimiento que señale el Gobierno Nacional en el reglamento.”

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima la demandante que las disposiciones acusadas son violatorias de los artículos 13, 38, 39 y 150-7 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

En primer lugar, para la demandante, el aparte acusado del artículo 73 de la Ley 101 de 1993 es violatorio de los artículos 13, 38, 39 y 150-7 de la Constitución Política por las siguientes razones:

Dicho artículo, al ordenar la creación de la Caja de Compensación Familiar Campesina

(COMCAJA), suplantó la autonomía de la voluntad de los particulares, a quienes correspondía crearla. Así mismo, al vincular la institución al Ministerio de Agricultura, sin que se hubiese dispuesto aporte de capital estatal alguno para su sostenimiento, la ley coloca a los trabajadores que a ella se encuentran afiliados en condiciones de desigualdad frente a los que hacen parte de las cajas que no están vinculadas al Estado.

Para la impugnante, la norma acusada vulnera el derecho a la libre asociación de los particulares y restringe el derecho de los mismos a constituir asociaciones sin la intervención del Estado.

Por otra parte, el artículo 74 demandado vulnera, en sentir de la actora, el artículo 13 de la Constitución Política, pues somete los presupuestos anuales de COMCAJA a la aprobación del Ministerio de Agricultura, cuando a dicha restricción no está sometida ninguna otra caja de compensación del país.

Además, la demandante considera que el artículo 76 de la Ley 101 de 1993 es vulneratorio del derecho a la igualdad (art. 13 C.P.), por cuanto somete, como no ocurre en ninguna otra caja de compensación familiar del país, la elección del director administrativo de COMCAJA al voto favorable del Ministerio de Agricultura, y la elección de los representantes de los patronos y trabajadores en el Consejo Directivo a los procedimientos señalados por el Gobierno mediante decreto, lo cual, en su entender, constituye un verdadero veto y una intromisión por parte del Gobierno Nacional, que resulta más reprochable si se tiene en cuenta que el Estado no aporta ni un solo peso a esa institución de compensación.

La libelista puntualiza, "... es evidente que los artículos 73, parágrafo del 74 y 76 de la Ley 101 de 1993, violan el derecho a la igualdad que tienen los empleados y trabajadores afiliados a la Caja de Compensación Familiar Campesina, en el sentido de que la ley debe darles el mismo tratamiento que a los demás empleados y trabajadores afiliados a las otras cajas de compensación familiar, que están en el mismo supuesto de hecho, en el sentido de respetarles el derecho a constituir su propia caja de compensación familiar sin vincularla al Ministerio de Agricultura, por cuanto ninguna de estas dos condiciones se exige de las demás cajas de compensación familiar del país, tanto más que no existe ninguna finalidad o razonabilidad para adoptar estas disposiciones (...) De la misma manera, ninguna otra caja de compensación familiar del país está sometida a que el Ministerio de Agricultura o su

delegado, emita su voto favorable para la aprobación del presupuesto de la Caja de Compensación Familiar Campesina, como abusivamente lo dispone el parágrafo del artículo 74 de la Ley 101 de 1993.”

El hecho de que el Estado pueda disponer medidas proteccionistas en favor de ciertos grupos infortunados, aduce la demandante, no justifica la agresión de los principios señalados con la expedición de normas como las que se demandan en esta oportunidad.

Por último, en cuanto a la violación del artículo 150-7 de la Carta Fundamental, la demandante estima que ésta es ostensible en tanto que la norma constitucional sólo faculta a la Ley para determinar la organización de la Administración Pública, pero nunca para fijar la estructura y funcionamiento de asociaciones privadas sin ánimo de lucro ni aporte estatal, como es el caso de la Caja de Compensación Familiar Campesina.

IV. INTERVENCIONES

Intervención de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Dentro de la oportunidad legal, intervino en el proceso la apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, doctora Patricia Cuevas Marín, quien solicitó se declarase la constitucionalidad de las normas acusadas, de acuerdo con las siguientes consideraciones:

Para la interviniente, los principios constitucionales consagrados en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Fundamental, obligan al Estado a proteger las actividades del sector agropecuario y a las personas que derivan su sustento de aquellas. En concordancia con dicha obligación, el Estado encuentra justificada su injerencia en el campo de la compensación familiar social campesina, pues ello le permite mejorar el ingreso y la calidad de vida de su componente humano. La apoderada del Ministerio advierte que las condiciones propias del sector primario en Colombia hacen razonable la intervención activa del Estado para compensar la desigualdad que aquél padece frente a los demás sectores socio económicos del país, en materia de subsidio familiar y seguridad social, entre otros.

Además, estima que la Caja de Compensación Familiar Campesina cumple, adicional a los objetivos patrimoniales individuales, una función de carácter social -diseñada para mejorar la calidad de vida del componente humano del campo-, y por ello la existencia de disposiciones

que implican una intervención directa del Estado en su manejo.

Por último, señala que la vulneración denunciada por la demandante al artículo 39 superior es imposible, pues éste se refiere exclusivamente al derecho de asociación sindical; y que tampoco debe atenderse a la aludida transgresión del artículo 150 del mismo estatuto Constitucional, porque COMCAJA no es, por su mera vinculación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, una entidad que haga parte de la Administración Nacional.

De contera, asegura que COMCAJA ha producido un impacto positivo en el desarrollo del sector primario en Colombia, como puede comprobarse con el crecimiento moderado de los sectores de la salud, capacitación, recreación y vivienda, y por el incremento de sus afiliados.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En la oportunidad legal, el señor procurador general de la Nación se pronunció sobre la demanda presentada por el actor y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de las expresiones acusadas, de acuerdo con los argumentos que se enuncian a continuación.

La vista fiscal asegura que cuando la ley creó la Caja de Compensación Familiar Campesina, procuró dar aplicación al principio constitucional del la igualdad en armonía con los mandatos contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Fundamental, que imponen al Estado la obligación de promover y proteger el desarrollo de la actividad agropecuaria en el país. Por tal razón, el tratamiento que se le dio a la referida caja, si bien fue diferente, en atención a las condiciones propias del sector al cual está destinada, no fue discriminatorio ni atentatorio contra el principio de igualdad de los afiliados a la institución.

Advierte además, que el legislador, de acuerdo con las facultades concedidas por el artículo 150-7, esta facultado para crear entidades del orden nacional; y que COMCAJA es un mecanismo adecuado para promover el acceso de los campesinos a los servicios de seguridad social que el Estado está en el deber de ofrecerles.

Finalmente, considera que la demandante se equivocó al estimar vulnerado el derecho a la libertad sindical; y que también es errado el cargo formulado por violación al derecho de la

libertad de asociación, pues los afiliados a la caja de compensación están debidamente representados en el consejo directivo de la institución.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia

Por dirigirse la demanda contra disposiciones que forman parte de una ley de la República, es competente la Corte Constitucional para decidir sobre su constitucionalidad, según lo prescribe el artículo 241 de la Carta Fundamental.

2. La demanda

De manera sintética, puede resumirse la argumentación de la demanda así :

Las normas impugnadas, en cuanto vinculan la Caja de Compensación Familiar Campesina (COMCAJA) al Ministerio de Agricultura, en cuanto someten al visto bueno de este Ministerio su presupuesto, en cuanto integran su Consejo Directivo señalando que el ministro del ramo y el presidente de la Caja Agraria formarán parte de él, en cuanto imponen que la designación del director administrativo de la Caja requiere el visto bueno del ministro de Agricultura y en cuanto someten la elección de los representantes de los patronos y trabajadores al procedimiento que señale el Gobierno, vulneran el principio constitucional de igualdad, toda vez que en las demás cajas de compensación no han sido impuestos los mismos condicionamientos ; adicionalmente, estas normas constituyen un atropello contra la libertad de asociación y la libertad de asociación sindical.

Por otra parte, en el sentir del demandante, el Congreso Nacional está autorizado por la Carta Política para organizar la Administración Pública Nacional, pero no para determinar la estructura y funcionamiento de asociaciones privadas.

En síntesis, lo que se debate en esta causa es la facultad del legislador de vincular a la

Administración una corporación regida por normas de derecho privado, concretamente una caja de compensación familiar, y de intervenir en ella con ciertas medidas que la colocan en situación de menor autonomía jurídica frente a otras corporaciones de esta misma clase que cumplen idéntico objeto, tomando pie, para hacer esta distinción, en la protección especial que debe propiciar el Estado a un sector socioeconómico especialmente débil, cual es el sector agrario.

Debe analizar la Corte, si la especial protección y fomento que, por mandato de la Constitución, debe el Estado reconocer al sector agrario, justifican que la caja de compensación familiar que atiende a este sector esté sometida a un régimen jurídico diferente, menos autónomo frente a las facultades de la Administración, en comparación con el régimen jurídico establecido de manera general para las demás cajas de compensación.

Para abocar el anterior análisis, resulta necesario hacer referencia a la naturaleza jurídica del subsidio familiar y de las entidades llamadas a prestarlo, así como de la historia del subsidio familiar campesino en Colombia.

1. Aspectos históricos y doctrinarios y naturaleza jurídica del subsidio familiar y de las entidades llamadas a prestarlo

1. Aspectos Históricos y doctrinarios

Fue dentro del contexto histórico de la revolución industrial europea donde nació el concepto de subsidio familiar. Como es sabido, esta revolución propició el surgimiento del proletariado urbano y de la concentración de la riqueza en unas pocas manos. En estas circunstancias se gestaron las primeras cajas de compensación, concebidas como organismos captadores de la contribución de los empleadores a un fondo común y de redistribución de éste entre los asalariados responsables del sostenimiento de una familia, mediante la asignación de cuotas en proporción al número de hijos. A la base del sistema subyacía el pensamiento de que el salario no sólo constituye la remuneración directa del trabajo, sino que, adicionalmente, en virtud del reconocimiento de la dignidad humana, este salario debe permitirle al trabajador la

posibilidad de satisfacer, en un mínimo vital, las necesidades familiares.

El régimen de subsidio familiar aparece como institución jurídica en la legislación colombiana a partir de 1957, con los decretos legislativos 118 y 249 de ese año, proferidos por el gobierno transitorio de la Junta Militar. En esta primera fase, el subsidio familiar fue un instituto prestacional selectivo y especial, del cual quedaba marginada la gran mayoría de la población laboral activa.

A partir de 1963, el Congreso de la República asumió la regulación de la materia, con la expedición de la ley 58 de 1963, la cual 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 una porción más significativa de la población laboral.

No obstante la anterior ventaja, este sistema pecaba de inequidad en cuanto 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. Así, se desconocía el principio de compensatoriedad, que es el fundamental y básico dentro del concepto de subsidio familiar. Adicionalmente, el régimen de esta ley autorizaba la creación de cajas de compensación exclusivas para empleados de determinado gremio, lo cual entrañaba el desconocimiento del principio de solidaridad social sobre el cual, así mismo, se edifica el régimen de subsidio familiar.

Vino entonces la ley 56 de 1973 a la cual se le atribuye el haber admitido la representación de los obreros en los consejos directivos de las cajas de compensación familiar, reivindicación que venían haciendo las asociaciones sindicales en esa época. De otra parte, esta ley suprimió las categorías de beneficiarios, y permitió los “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.

El desarrollo económico e industrial del país bajo la vigencia de esta ley, propició un desarrollo acelerado del subsidio familiar por obra de la generación de nuevos empleos, los incrementos en los niveles de remuneración, el perfeccionamiento en los sistemas de recaudo, etc.; factores todos estos que, aunados, condujeron a un incremento de los recursos

del subsidio.

Últimamente, la ley 21 de 1982 determinó que todo trabajador vinculado jurídicamente a un empleador, cualquiera que sea el capital de éste o la magnitud de su empresa, es 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. En cuanto al subsidio familiar en dinero, lo estableció para aquellos trabajadores cuya remuneración mensual fija o variable no sobrepasara los cuatro salarios mínimos mensuales vigentes en el lugar del pago.

3.2 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.

3.3 Naturaleza jurídica y estructura orgánica de las Cajas de Compensación Familiar

Actualmente, la normatividad jurídica que contempla el régimen de las cajas de compensación familiar está señalado, de manera general para todas ellas, en la ley 21 de 1982.

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.”¹

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.²

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.

1. Historia y características del subsidio familiar campesino en Colombia

El primer esfuerzo legislativo por regular el tema del subsidio familiar en el campo, se llevó a cabo a través de la ley 21 de 1982, la cual en sus artículos 69 a 80, estableció que el subsidio familiar en el sector primario (agricultura, silvicultura, ganadería, pesca, minería, avicultura o apicultura), se pagaría por los empleadores, a su elección, por intermedio de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero o de una caja de compensación familiar legalmente establecida.

Para efectos de la administración del subsidio familiar del sector primario o de otros sectores o empresas que decidieran pagar el subsidio familiar a través de la Caja Agraria, esta entidad organizó, de conformidad con el artículo 78 de la ley 21 de 1982, una dependencia que tendría como objeto precisamente el manejo administrativo y contable de los recursos captados por subsidio familiar, el pago del subsidio en dinero a los afiliados y la realización de obras y programas sociales con el objeto de reconocer el pago del subsidio en servicios o especie.

De conformidad con el artículo 79 de la ley en comento, para servir de organismo asesor de la Caja Agraria en materia de subsidio familiar, se creó un “Consejo Asesor” del cual formaban parte el ministro de Trabajo, el gerente de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, dos representantes de los trabajadores del sector primario designados por el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social de ternas pasadas por las organizaciones sindicales con personería jurídica reconocida, dos representantes de los empleadores del sector primario escogidos por el mismo Ministerio de ternas pasadas por asociaciones de dicho sector y, finalmente, el superintendente de subsidio familiar.

De acuerdo con lo consignado en la exposición de motivos de las normas anteriores, ellas se inspiraban en una preocupación central : impedir la evasión de la obligación de pagar el subsidio familiar por parte de los empleadores en el sector agrario y garantizar una oportuna y cabal aplicación de los recursos provenientes del subsidio del sector agropecuario.³

De esta normatividad, conviene resaltar que la competencia que se le atribuía a la Caja Agraria para la recaudación y pago del subsidio familiar en el sector primario, no era excluyente, ya que otras cajas de compensación familiar podían asumir también esa función.

Ultimamente la ley 101 de 1993, “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, de la cual forman parte las disposiciones acusadas de inconstitucionalidad, modificó parcialmente el régimen del subsidio familiar campesino. Los principales cambios introducidos, consistieron en la Creación de la Caja de Compensación Familiar Campesina, como una corporación de subsidio familiar y persona jurídica sin ánimo de lucro, vinculada al Ministerio de Agricultura y perteneciente al sector agropecuario, regida por las normas del Código Civil al igual que las demás instituciones de esa clase, sometida como ellas a la supervisión y control de la Superintendencia de Subsidio Familiar, pero cuya estructura y organización, determinadas por la ley, difiere en algunos aspectos de la estructura de las restantes cajas de compensación.

La Caja de Compensación Familiar Campesina (COMCAJA) sustituyó de pleno derecho a la Unidad de Negocios de Subsidio Familiar de la Caja Agraria, y persigue, como lo perseguía esta dependencia, ejercer las actividades de recaudo, administración y pago del subsidio familiar en el sector primario, de manera no excluyente. Su patrimonio inicial, vino a constituirse con los activos y pasivos vinculados a la antigua unidad mencionada de la Caja Agraria.

La estructura orgánica de la Caja de compensación que ahora nos ocupa, difiere substancialmente de las demás instituciones de esta índole. En primer lugar, porque a diferencia de ellas está vinculada a un Ministerio, y porque, de conformidad con las normas impugnadas, forman parte de su Consejo Directivo el ministro de Agricultura y el director de la Caja Agraria. Adicionalmente el referido jefe de cartera debe aprobar su presupuesto y tiene un poder de veto en relación con la elección del director administrativo. Finalmente la elección de los representantes de los patronos y los trabajadores que forman parte del consejo directivo, se lleva a cabo según el procedimiento que señale el Gobierno Nacional, y no de la manera prescrita para el común de las cajas de compensación por la ley 21 de 1982.

Por otra parte, la ley contempla otra importante diferencia en cuanto a las facultades atribuidas al Consejo Directivo de COMCAJA, facultad que no se da en el régimen general : la de adoptar y poner en práctica planes de extensión del subsidio familiar en dinero, especie y servicios, para trabajadores del sector primario no asalariados y de menores recursos, cuando tales planes se hallen financiados por recursos del Presupuesto General de la Nación.

Por último, en cuanto al régimen mismo del subsidio familiar campesino frente al régimen general, se aprecian ciertas diferencias, originadas en el hecho de que la población laboral del sector primario recibe mayoritariamente ingresos muy bajos, lo cual dificulta la aplicación del principio de compensatoriedad propio del sistema. Es así como, para el régimen general, el artículo 43 de la ley 21 de 1982 señala la manera como se distribuirán los aportes recaudados por las cajas por concepto de subsidio familiar, determinando los porcentajes de ingreso que se destinarán al pago del subsidio en dinero, a gastos de instalación administración y funcionamiento, a constitución de reservas de fácil liquidez y a la atención del subsidio en servicios y especie. Estos porcentajes para el sector primario son determinados de manera diferente por el artículo 78 de la misma ley, atendiendo a criterios que buscan propiciar una prioridad por el pago del subsidio en dinero, que cumple más claramente objetivos de redistribución del ingreso y de favorecimiento a los estratos menos favorecidos.

Finalmente, la normatividad particular del régimen del subsidio familiar para el sector primario, contempla la existencia de un cuociente nacional de recaudos para el referido sector, independiente del cuociente general nacional de recaudos.⁴ Y las cajas cuyos cuocientes de recaudo en el sector primario superen el cuociente nacional de este sector, deberán redistribuir los excedentes correspondientes hacia las cajas cuyos cuocientes sean inferiores a dicho cuociente nacional en el referido sector. De esta manera se determina un mecanismo complementario que refuerza los principios de solidaridad y de compensatoriedad, mecanismo que no se aplica para el sistema general.

1. Análisis de los cargos de la demanda

1. Presunta violación del principio de igualdad consignado en el artículo 13 de la Constitución Política

Como se ha señalado, en el sentir de la libelista, las normas impugnadas violan el artículo 13

de la Constitución Política por cuanto “los afiliados a la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA- tenían derecho a crearla como todos los demás empleadores y trabajadores colombianos, en la forma más conveniente a sus intereses”. También se viola el principio de igualdad por cuanto las normas demandadas vinculan dicha Caja al Ministerio de Agricultura sin contar para ello con el consentimiento de los empleadores y trabajadores afiliados, “incorporándola a la estructura de la administración pública nacional, sin que exista ningún aporte de capital estatal” lo cual, en su concepto, coloca a los trabajadores y empleadores afiliados en situación desigual frente a los afiliados de las otras cajas de compensación.

En reiteradas ocasiones esta Corporación ha sentado jurisprudencia en torno al principio de igualdad consignado en el artículo 13 de la Carta Política⁵, indicando que no todo trato desigual significa per-se la violación del mencionado principio, toda vez que en muchos casos el diferente tratamiento es legítimo ante la existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del mismo, objetivo que se mira como válido a la luz de la Constitución y siempre y cuando haya una razonabilidad en el trato impar, es decir, siempre y cuando haya una relación de proporcionalidad entre ese trato desigual y el fin perseguido.

a. Existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual y validez de ese objetivo a la luz de la Constitución

Las normas demandadas se insertan dentro del texto de una ley – la ley 101 de 1993 – cuyo artículo primero expresamente menciona cuál es el objeto que se persigue con la normatividad en ella contenida. Al respecto literalmente reza así :

“Artículo 1°. Propósito de esta ley. Esta ley desarrolla los artículos 64, 65, y 66 de la Constitución Nacional. En tal virtud se fundamenta en los siguientes propósitos que deben ser considerados en la interpretación de sus disposiciones, con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales :

...

“11. Propender por la ampliación y fortalecimiento de la política social en el sector rural.

“12. Fortalecer el subsidio familiar campesino.”

Así pues, las normas demandadas persiguen un objetivo definido por el mismo legislador, consistente en el desarrollo de precisas normas de rango constitucional -los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política-, artículos que señalan como deber del Estado promover el sector agrario, la producción de alimentos, el crédito agropecuario y mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos, deber este último a cuyo cumplimiento se dirigen específicamente las normas relativas al subsidio familiar campesino.

En torno de la actividad de fomento del Estado en el sector agropecuario, actividad ordenada por la Carta en las normas referidas, esta Corporación ha dicho lo siguiente :

“La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el crecimiento de este sector trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos del país, y de que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

“Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

“El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la

calidad de vida de la población rural.”⁶

Pero independientemente de este objetivo expreso indicado por el legislador al proferir las normas que se acusan, la Corte percibe otro, de contenido más general, inscrito también dentro de los fines señalados al Estado por nuestro ordenamiento constitucional. En efecto, las normas bajo examen, al propender por mejoramiento del nivel de vida del campesino colombiano, no buscan otra cosa que hacer efectivos los derechos sociales económicos y culturales consagrados por la Carta Política en su Título Segundo, derechos también conocidos como “de segunda generación”, cuyo reconocimiento se basa en la consideración de que el hombre debe vivir y desarrollarse dentro de unas mínimas condiciones materiales de bienestar, acordes con su dignidad personal, sin las cuales no podrá alcanzar los objetivos de crecimiento y desarrollo propios de la condición humana; y que el libre ejercicio de los derechos civiles y políticos presupone el goce de estos derechos sociales, económicos y culturales.

En esas circunstancias, la Corte encuentra que las normas demandadas persiguen claramente un fin que tiene plena validez a la luz de los textos constitucionales.

a. La razonabilidad del trato desigual

Pero no basta con establecer la presencia de un fin válido desde el punto de vista constitucional para legitimar el trato desigual introducido por las normas sub-examine. Es necesario, adicionalmente, constatar la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguido, o, en otros términos, la razonabilidad del trato desigual. Ello implica estudiar el contenido mismo de la normativa acusada frente al propósito perseguido, que es el de “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, tal y como lo señala literalmente el texto constitucional.

Las normas acusadas determinan una estructura orgánica y un régimen de funciones en la Caja de Compensación Familiar Campesina, diverso de los generales de las demás cajas de compensación, que permiten una injerencia fuerte del gobierno nacional, a través del ministro de Agricultura y del presidente de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero. Estos funcionarios en virtud de las normas demandadas, forman parte del Consejo directivo

de la entidad, y el primero de ellos debe aprobar su presupuesto y dar el visto bueno al nombramiento del director administrativo. Adicionalmente, el gobierno tiene la facultad de señalar la manera de elegir a los representantes de los patronos y los trabajadores en el mencionado consejo directivo.

Como se expresó antes, el subsidio familiar en el sector primario reviste ciertas particularidades frente al subsidio en el régimen general. Particularidades ya referidas, como la consistente en normas que ordenan una diferente manera de distribuir los recursos, y en el establecimiento de un cuociente nacional de recaudos para el sector agrario ; normas que consagran mecanismos de compensación entre las propias cajas que se ocupan del subsidio en el mismo sector ; normas también que miran a evitar la elusión de la obligación patronal de pagar el subsidio, normas que, en fin, permiten que recursos del presupuesto nacional sean administrados por la Caja de Compensación Familiar Campesina para atender programas tendientes a extender el subsidio incluso a trabajadores no asalariados, etc.

Todas estas normas, peculiares y exclusivas del subsidio familiar en el sector campesino, encuentran su justificación en la naturaleza misma del trabajo agrícola, que percibe los salarios más bajos de la Nación. Esta estructura salarial dificulta la aplicación del principio de compensatoriedad propio del sistema de subsidio familiar, dificultad que se acrecienta por un índice mayor de explosión demográfica en los sectores rurales, lo cual, al incrementar el número de personas a cargo, desequilibra ostensiblemente el sistema.

A estas dificultades se debe sumar la de la ausencia de una infraestructura administrativa en las demás cajas de compensación que cubra todo el territorio nacional, razón esta que motivó la regulación contenida en la ley 21 de 1982 que asignó a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero el recaudo y administración del subsidio y que posteriormente autorizó a COMCAJA para utilizar la red de oficinas de dicha entidad a fin de llevar a cabo el recaudo de las contribuciones.

Establecidas estas peculiaridades en el régimen del subsidio familiar en el sector primario y las razones de la consagración de una normatividad especial, encuentra la Corte que las normas acusadas que patrocinan un régimen de organización y funcionamiento particular para COMCAJA y una intervención gubernamental mucho mayor en ella que en las demás cajas de compensación, resulta razonable como mecanismo que garantiza al Estado y a la

sociedad en general, que los objetivos constitucionales de mejoramiento de la calidad de vida del campesinado colombiano se cumplirán a través de la aplicación de un sistema de subsidio diseñado ad-hoc para este propósito.

Estima esta Corporación que la existencia de ciertas posibilidades legales como, por ejemplo, la administración por parte de la referida Caja de recursos provenientes del presupuesto nacional para organizar un sistema de subsidio que cubija aún a trabajadores no asalariados, justifican per-se la presencia del ministro de Agricultura en el Consejo Directivo de esta entidad. Que el hecho de que sea a través de la infraestructura de la Caja Agraria como la ley posibilite la presencia de COMCAJA en todos los rincones del territorio nacional, justifica así mismo la presencia del director de aquella entidad en el referido Consejo. Que la dificultad de cumplimiento del principio de compensatoriedad, fundamento mismo del sistema de subsidio, hace razonable el más estricto control, concretado en el visto bueno que el Ministro de Agricultura debe impartir al presupuesto de la entidad, así como la posibilidad de reglamentación que se atribuye al gobierno respecto del mecanismo de selección de los representantes de los patronos y de los empleadores, a fin de garantizar un mínimo de requisitos y capacidades para el cumplimiento de la función que les compete.

Todas estas medidas, consagradas en las normas que son objeto de impugnación, son razonables como medio para alcanzar los objetivos constitucionales que se propone la ley y guardan una relación de proporcionalidad de causa a efecto, toda vez que se erigen en mecanismos aptos y conducentes para ello, sin resultar excesivos, como pasa a verse.

Para la Corte las medidas cuestionadas serían excesivas y por lo tanto desproporcionadas a los fines perseguidos, si implicaran un desmedro relevante e injustificado de otros derechos o principios de rango constitucional. Pero ello no es así, dado que la afiliación a la Caja de Compensación Familiar Campesina no es obligatoria, y los empleadores del sector primario bien pueden cumplir con su obligación de pagar el subsidio a través de otra caja de compensación sometida al régimen general. Los trabajadores del sector primario tampoco tienen la obligación legal de afiliarse exclusivamente a esta Caja, y si escogieran otra, el patrono debe cumplir con su obligación de pagar el subsidio en aquella que elijan. Adicionalmente, los empleadores y trabajadores no se están viendo totalmente excluidos de la administración de COMCAJA, sino que, por el contrario, conservan la posibilidad de intervención a través de la Asamblea General y de los representantes en el Consejo

Directivo. Luego no hay un recorte relevante de sus derechos, si se contraponen los claros intereses generales que justifican la especial intervención del Gobierno, establecida para garantizar el logro de estos fines de interés colectivo.

En cuanto a los argumentos aducidos por la libelista, según los cuales se viola el principio de igualdad por cuanto “los afiliados a la Caja de Compensación Familiar Campesina -Comcaja- tenían derecho a crearla como todos los demás empleadores y trabajadores colombianos, en la forma más conveniente a sus intereses, desde luego siguiendo las pautas de la ley en la materia”, y adicionalmente, se viola también el principio de igualdad por que sin el consentimiento de tales afiliados se vinculó la Caja al Ministerio de Agricultura, observa la Corte que tales afirmaciones carecen de fundamento, toda vez que la afiliación a la mencionada Caja no es impuesta por la ley como una obligación a tales personas, y que aún en el supuesto de que así fuera, la presencia de los objetivos constitucionales que arriba se expresaron y en los cuales está comprometido el interés general, legitimarían plenamente el establecimiento del trato desigual.

1. Presunta violación del derecho de libre asociación y de libre asociación sindical

Comparte la Corte el criterio de los intervinientes según el cual la demandante, al formular sus cargos, incurre en errores de apreciación jurídica.

En primer lugar, respecto de la supuesta violación del derecho de asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución Política, cabe anotar que toda vez que la afiliación a la Caja de Compensación Familiar Campesina sigue siendo libre, puesto que ninguna norma la impone como obligatoria, y que la obligación de pagar el subsidio puede cumplirse a través de otra caja de compensación, no puede entenderse que las normas impugnadas propicien tal violación, por simple sustracción de materia.

5.3 Presunta violación del artículo 150 ordinal 7° de la Constitución Política

De conformidad con el numeral 7° del artículo 150 de la Carta, “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones :... 7° Determinar la

estructura de la Administración Nacional y crear, suprimir o fusionar o suprimir ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica ; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía ; así mismo crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.”

La demandante estima que “la norma transcrita autoriza la Congreso Nacional para organizar toda la administración pública nacional, tanto centralizada como descentralizada, pero en ningún caso la autoriza para determinar la estructura y el funcionamiento de asociaciones privadas sin ánimo de lucro, sin ningún aporte de capital estatal, como es el caso de la corporación Caja de Compensación Familiar Campesina.”

Estima esta Corporación que este último cargo no puede prosperar, ya que el propio artículo constitucional que se estima vulnerado autoriza al Congreso Nacional para crear “otras entidades del orden nacional”, y la caja que ahora nos ocupa es, sin lugar a dudas, una “entidad del orden nacional”. Nada impide pues al legislador crear una entidad de esta naturaleza y vincularla a la Administración Central. La “vinculación” significa que la entidad está sujeta al control de tutela por parte del poder central, pero que este control es menos fuerte que el que se aplica a las entidades adscritas como lo son los establecimientos públicos y las superintendencias. En la practica, esto significa que son menos los actos sujetos a aprobación, lo cual es determinado en cada caso por los estatutos de la respectiva entidad o por la normatividad legal.

En principio, los organismos vinculados a la Administración Pública son las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta; también lo son las entidades descentralizadas indirectas, a las que se refiere el decreto 130 de 19767.

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que existen también las que han sido llamadas “entidades de carácter especial”. Si bien por razones técnicas y sistemáticas toda la organización administrativa debería concebirse sobre la base de tipos definidos de entidades, la dinámica y las cada vez más crecientes y diversas necesidades del Estado no hacen posible la aplicación de esquemas de organización estrictamente rígidos ; en ciertas circunstancias surge la necesidad de crear entidades con características especiales que no

corresponden a ningún tipo tradicional. Ello en manera alguna contradice la Constitución, ya que ella misma ha previsto la existencia de entidades especiales como por ejemplo el Banco de la República o las corporaciones autónomas regionales ; y la ley, en repetidas ocasiones, ha creado entidades con régimen especial.⁸

Por ello no quebranta la Constitución el que la ley cree una entidad administrativa atípica; tampoco el que al hacerlo se sujete su funcionamiento para algunos efectos a normas de derecho privado, y para otros a normas de derecho público, cosa que por lo demás se da en innumerables entidades descentralizadas del Estado. Mucho menos, si la referida institución está llamada a cumplir una actividad de interés general cual es la administración del subsidio familiar en el sector primario , y menos todavía, si esta actividad busca cumplir con objetivos constitucionales tan claros, como la promoción social de un sector poblacional deprimido, cual es el del campesinado colombiano.

El legislador, por tanto, sí tiene competencia para crear y determinar la estructura orgánica y el funcionamiento de una entidad administrativa atípica, llamada a cumplir una actividad de interés común de características especiales, sujeta a normas de derecho privado y también a normas de derecho público que se concretan en el concepto de “vinculación administrativa”, y que suponen un control especial sobre la entidad.

Probablemente lo que origina la confusión en que incurre la demandante al concluir que las normas acusadas contradicen la Constitución, es la consideración de la que parte, según la cual la Caja de Compensación Familiar Campesina es una asociación privada, conclusión a la que parece llegar por cuanto las demás cajas de compensación familiar lo son, y por cuanto, según ella, no existen aportes estatales en el patrimonio de la entidad referida.

Al respecto, considera la Corte que el art. 73 de la ley 101 de 1993 al crear la Caja de Compensación Familiar campesina, en ninguna parte afirma que se cree como una asociación privada, como sí, en cambio, puede considerarse que lo son las demás cajas sometidas al régimen general. El referido artículo 73 se limita a afirmar que se regirá por el Código Civil y que el régimen de sus actos y contratos será el usual entre particulares, de lo cual no puede extraerse la conclusión de que sea una asociación privada. Por el contrario, su vinculación al Ministerio de Agricultura la ubica como entidad pública. Idéntico es el caso, por ejemplo, de las empresas comerciales e industriales del Estado que se someten al derecho

privado.

Tampoco puede considerarse que el hecho de que el Estado no aporte recursos públicos al patrimonio de esta entidad, la catalogue automáticamente como asociación privada, que no pueda por lo tanto ser vinculada a la Administración Pública. Y ello por la sencilla razón de que el patrimonio de COMCAJA, al igual que el de las demás cajas, no se constituye a partir de aportes, entendiendo esta palabra en el sentido de recursos transferidos expresamente para la constitución del capital de la corporación. El patrimonio de las cajas de compensación, se constituye con un porcentaje de los ingresos recibidos en cumplimiento de la obligación patronal de pagar el subsidio. Tales aportes no pueden catalogarse como recursos privados, y, en estricto sentido, constituyen propiamente hablando recursos parafiscales del Estado, como ya ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación, que dijo al respecto lo siguiente :

“Las cotizaciones de los empleadores son aportes de orden parafiscal, que no impuestos ni contraprestación salarial. Las cotizaciones que los patronos realizan a las Cajas son aportes obligatorios que se reinvierten en el sector. 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.”⁹

Por lo anterior, carece de fundamento la acusación según la cual , la estructura y funcionamiento de una asociación privada sin ánimo de lucro y sin “ningún aporte de capital estatal”, como en opinión de la demandante es COMCAJA, no puede ser determinada por el legislador, ya que, como se dejó aclarado, la mencionada Caja no es ni una asociación privada, ni su capital se conforma por aportes privados.

DECISION

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

R E S U E L V E :

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “creáse” y “vinculada al Ministerio de Agricultura” contenida en el artículo 73 de la ley 101 de 1993, la frase “La aprobación de los presupuestos anuales de la Caja deberá contar con el voto favorable del Ministro de Agricultura”, contenida en el parágrafo del artículo 74 de la misma ley, así como las expresiones “ El Ministro de Agricultura o su delegado, quien lo presidirá”, “El presidente de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero o su delegado”, “patronos afiliados”, “trabajadores afiliados”, “con el voto favorable del Ministro de Agricultura”, y la palabra “procedimiento”, consignadas en el artículo 76 de la ley 101 de 1993.

Cópiese, notifíquese, publíquese, comuníquese al Gobierno Nacional, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

Magistrado

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

Salvamento De Voto a la Sentencia C-508/97

Referencia: Expediente D-1627

Santa Fe de Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

A nuestro juicio, la normatividad demandada ha debido ser declarada inconstitucional e, inclusive, por unidad de materia, la declaración en tal sentido ha debido extenderse a la totalidad de las disposiciones, aun en lo no acusado.

En efecto, el híbrido creado por el artículo 73 de la Ley 101 de 1993 escapa abiertamente a las previsiones constitucionales y, además, so pretexto de proteger a los campesinos, los discrimina y castiga, en clara transgresión a su derecho fundamental a la igualdad.

Es verdad que el Congreso, con base en el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, al determinar la estructura de la administración nacional, puede crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; reglamentar la creación y funcionamiento de las corporaciones autónomas regionales dentro de un régimen de autonomía; crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Pero debe observarse que, obviamente, dentro de un régimen de libertad de asociación como el que preconiza el artículo 38 de la Constitución Política, tales atribuciones legislativas tienen aplicación, como del mismo precepto superior surge, respecto de la creación, reglamentación y autorización de constitución de entidades de naturaleza pública, jamás de entes privados, llámense corporaciones, asociaciones o fundaciones, todos los cuales deben

surgir de la iniciativa y el impulso espontáneo y libre de los particulares, no por imposición legal.

Pero, si aun en gracia de discusión fuera posible sostener que el legislador puede asumir semejante facultad, de suyo lesiva de la libertad, resulta palmario que la ley correspondiente no puede someter a la entidad particular creada -si en verdad le asigna esa calidad- a la figura administrativa de la vinculación a un Ministerio, como aquí se hace, y menos todavía sujetar la aprobación de sus presupuestos anuales al voto favorable del Ministro, ni integrar el Consejo Directivo de la asociación con servidores públicos, bajo la presidencia del Ministro, sin contar con la anuencia de las personas privadas afectadas -que en este caso son los campesinos y sus patronos, en su carácter de aportantes del subsidio-.

Caso bien distinto es el de las sociedades de economía mixta, cuya naturaleza pública está fuera de duda según el mismo texto constitucional, en las cuales hay un motivo claro para establecer un régimen sui generis que incorpore reglas del Derecho Público y disposiciones del Derecho Privado: por definición, se crean mediante aportes económicos predeterminados, provenientes unos del Estado y otros de los particulares, y se constituyen con ánimo de lucro.

No acontece lo mismo en el caso de la Caja de Compensación Familiar Campesina, que carece de ánimo de lucro y que, según el artículo 74 de la Ley que la crea, sustituye de pleno derecho a una dependencia pública -la Unidad de Negocios de Subsidio Familiar de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero-, utilizará la red de oficinas de la Caja Agraria y dependerá, en la aprobación de su presupuesto, de decisiones ministeriales, sin que la normatividad deje en claro nada sobre el verdadero alcance del carácter mixto que se le atribuye.

El artículo 73 acusado dispone que la Caja de Compensación Familiar Campesina “se regirá por las disposiciones del Código Civil” que regulan las corporaciones, entes -a no dudarlo- de estricto carácter privado, nacidos a partir de la libre iniciativa de sus fundadores, en ejercicio de la libertad de asociación. No se ve cómo, sin desconocer ésta, se pueda establecer, como lo hace la misma norma, que pertenecerán al sector agropecuario, para estatuir después que el régimen de sus actos y contratos será “el usual entre particulares” y que sus trabajadores “serán particulares”.

Al respecto, repárese en que, de acuerdo con la Constitución -artículos 123 y 150, numeral 19, literales e) y f)- el Estado solamente vincula a su servicio de manera permanente empleados públicos y trabajadores oficiales, quienes justamente por ello reciben la denominación genérica de “servidores públicos”, en cuanto están al servicio del Estado y de la comunidad, ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento, y, de conformidad con el artículo 122, “ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben”.

En cuanto a los particulares, será la ley la que determine su régimen, pero sobre el supuesto, señalado por el inciso final del artículo 123 de la Constitución, de que “temporalmente desempeñen funciones públicas” (subrayamos).

A nuestro juicio, los trabajadores de la Caja de Compensación Familiar Campesina, a pesar de ser particulares, habrán de desempeñar indudablemente funciones públicas de carácter permanente, pues la propia ley ha asignado a tal entidad el manejo de recursos públicos para la prestación de los servicios que le corresponden, pero como ente oficial y vinculado a un Ministerio, aunque también reciba fondos privados por razón de los aportes del subsidio familiar, además de que se trata de un organismo perteneciente al sector agropecuario (que es un sector público, en cuanto hace parte de la administración), vinculado al Ministerio de Agricultura y cuyo Consejo Directivo preside el Ministro, quien debe aprobar sus presupuestos anuales.

Así las cosas, la normatividad impugnada, en nuestro criterio, no se encuentra ajustada a la Carta, pues de ella surge una contradicción, que es precisamente la que determina su abierta inconstitucionalidad.

-O la creada es una entidad pública, y en tal caso no puede regirse íntegramente por el Derecho Privado en todos sus actos y contratos, ni tener el carácter de corporación de origen privado, ni sus trabajadores pueden ser particulares.

-O se trata de una entidad privada, evento en el cual es inexecutable el acto mismo de su creación, de tipo legal, impuesta a los particulares en virtud del imperio del Estado, contra la libertad de asociación y por fuera del marco trazado por el artículo 150, numeral 7, de la Constitución Política, y son inconstitucionales también las normas que supeditan la

aprobación de su presupuesto al voto favorable del Ministro de Agricultura, la que hace depender la designación del Director Administrativo de la anuencia de dicho Ministro y las que integran de una determinada manera (con participación forzosa de servidores públicos) su Consejo Directivo.

Ahora bien, la Sentencia contiene algunos fundamentos, aceptados por la mayoría para respaldar la decisión adoptada, que no podemos compartir:

“Las normas acusadas determinan una estructura orgánica y un régimen de funciones en la Caja de Compensación Familiar Campesina, diverso de los generales de las demás cajas de compensación, que permiten una injerencia fuerte del gobierno nacional, a través del ministro de Agricultura y del presidente de la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero. Estos funcionarios en virtud de las normas demandadas, forman parte del Consejo directivo de la entidad, y el primero de ellos debe aprobar su presupuesto y dar el visto bueno al nombramiento del director administrativo. Adicionalmente, el gobierno tiene la facultad de señalar la manera de elegir a los representantes de los patronos y los trabajadores en el mencionado consejo directivo.

Como se expresó antes, el subsidio familiar en el sector primario reviste ciertas particularidades frente al subsidio en el régimen general. Particularidades ya referidas, como la consistente en normas que ordenan una diferente manera de distribuir los recursos, y en el establecimiento de un cuociente nacional de recaudos para el sector agrario; normas que consagran mecanismos de compensación entre las propias cajas que se ocupan del subsidio en el mismo sector; normas también que miran a evitar la elusión de la obligación patronal de pagar el subsidio, normas que, en fin, permiten que recursos del presupuesto nacional sean administrados por la Caja de Compensación Familiar Campesina para atender programas tendientes a extender el subsidio incluso a trabajadores no asalariados, etc.

Todas estas normas, peculiares y exclusivas del subsidio familiar en el sector campesino, encuentran su justificación en la naturaleza misma del trabajo agrícola, que percibe los salarios más bajos de la Nación. Esta estructura salarial dificulta la aplicación del principio de compensatoriedad propio del sistema de subsidio familiar, dificultad que se acrecienta por un índice mayor de explosión demográfica en los sectores rurales, lo cual, al incrementar el número de personas a cargo, desequilibra ostensiblemente el sistema”.

Es en normas legales, precisamente de las acusadas, en las que se basa la Corte para demostrar la diversidad de situaciones, deduciendo de ellas la justificación del trato diferente, lo cual excluye el verdadero análisis constitucional.

No creemos, por otra parte, que la discriminación establecida -muy bien definida por el demandante cuando afirma que la ley ha debido dar a los campesinos el mismo trato que a los demás empleados y trabajadores afiliados a otras cajas de compensación familiar que están en el mismo supuesto de hecho, en el sentido de respetarles su derecho a constituir su propia Caja, sin vincularla al Ministerio de Agricultura y sin la forzosa intervención ministerial en la aprobación de su presupuesto- encuentre motivos plausibles en las circunstancias invocadas por la Corte. Si los salarios de los campesinos son bajos y si hay un índice mayor de explosión demográfica -o, con mayor precisión, un más alto índice de natalidad en términos relativos- en los sectores rurales, lo cual, en el decir de la Corte, “desequilibra ostensiblemente el sistema”, ello no justifica que se los considere como menores de edad, ineptos para ejercer su libertad de asociación y menos todavía para integrar la directiva de su Caja de Compensación como lo hacen los demás trabajadores, o para resolver autónomamente sobre su propio presupuesto.

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

1 Ley 21 de 1982, artículo 39.

2 Idem, artículo 47

3 Cf. Historia de las leyes. Legislatura de 1982 Tomo I. Bogotá 1983

4 El cuociente nacional de recaudos es el resultado de dividir el total de recaudos para subsidio, por el número promedio de personas a cargo durante el año. El cuociente para el sector primario es el resultado de dividir el monto total de recaudos de dicho sector por el número promedio de personas a cargo en el mismo. El cuociente para cada caja es el

resultado de la misma operación respecto de sus recaudos y personas a cargo.

5 Cfr. entre otras, Sentencia C-022 de 1996, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz y C-083/96, T-143/96, T-171/96, C-256/96 y C-317/96 M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

6 Sentencia C-021 de 1994. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell

7 Son entidades descentralizadas indirectas, las sociedades de economía mixta indirectas, las sociedades entre entidades públicas, la asociaciones o corporaciones de participación mixta, la asociaciones entre entidades públicas, las fundaciones de participación mixta y las fundaciones de capital público.

8 Son de naturaleza administrativa especial las Unidades Administrativas Especiales, las instituciones financieras nacionalizadas, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, el Banco de la República, las corporaciones autónomas regionales, los entes universitarios autónomos, entre otros.

9 Sentencia C-575 de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero