C-575-92

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia No. C-575/92

PRINCIPIO DE LA BUENA FE

El derecho que se busca garantizar con la presunción de la buena fé es el derecho de las personas a que los demás crean en su palabra, lo cual se inscribe en la dignidad humana, al tenor del artículo primero de la Carta. Ello es esencial para la protección de la confianza tanto en la ética como en materia de seguridad del tráfico jurídico. Y el principio de gestión estatal que se encuentra subyacente con la buena fé es el de la celeridad, eficiencia y economía, consagrados en el artículo 209 de la Carta.

CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR-Recursos Parafiscales

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. Las cotizaciones de los patronos a las Cajas no son un derecho subjetivo del trabajador o del empleador. Y es, por el contrario, un interés legítimo del trabajador, porque él puede beneficiarse solamente en la medida en que las normas que regulan el subsidio así lo permitan para un grupo determinado de la sociedad, como en efecto lo hace la Ley 49 atacada en esta acción pública de inconstitucionalidad, de suerte que sólo por reflejo las normas terminan protegiendo a una persona individual, ya que el objeto propio de su protección eran intereses generales del sector laboral. El trabajador no tiene, como lo afirma el actor, un derecho adquirido sobre el aporte que realiza el empleador, sino un interés legítimo sobre los recursos que administran las Cajas de Compensación. Ese interés legítimo se transforma en derecho subjetivo cuando la entidad entrega efectivamente al trabajador el subsidio en dinero, especie o servicios.

SUBSIDIO DE VIVIENDA

Cuando la Ley citada entra a regular la destinación de los fondos de subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, constituídos con aportes privados, no está sino desarrollando el mandato del artículo 333 de la Carta, que permite limitar la iniciativa privada con base en la prevalencia del interés general. Los recursos del subsidio familiar que se destinen a una entidad del subsistema de ejecución de vivienda de interés social, en virtud de la facultad que en este sentido regula el artículo 65 de la Ley 21 de 1982, no son de propiedad de la entidad respectiva. Dichos entes realizan una labor de canalización y mediatización de los recursos del subsidio entre la Caja y el usuario, que siempre será un trabajador que devengue menos de cuatro salarios mínimos. Luego ni el legislador podría alterar tal estado de cosas ni la Administración podría modificar la especial destinación de estos recursos. Sólo desde esta óptica entiende la Corte Constitucional la conformidad con la Carta de la norma atacada.

REF: Demanda D-066

Norma acusada: Ley 49 de 1990, artículo 68, numerales 2º y 3º.

Actor: RAIMUNDO EMILIANI ROMAN

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, octubre veintinueve (29) de mil novecientos noventa y dos (1.992).

La Corte Constitucional de la República de Colombia,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la demanda instaurada por el ciudadano Señor Doctor RAIMUNDO EMILIANI ROMAN, en acción pública de inconstitucionalidad, radicada con el Nº. D-066.

I. ANTECEDENTES

El Congreso de la República expidió la Ley 49 del 28 de diciembre de 1990. El artículo 68 - numerales 2o. y 3o.- de esta Ley fué demandado en acción pública de inconstitucionalidad.

Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto 2067 de 1.991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

DE LA DEMANDA

El ciudadano RAIMUNDO EMILIANI ROMAN demandó los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, cuyo texto completo es el siguiente -se acusa la parte subrayada-:

“LEY 49 DE 1990

ARTICULO 68.- Subsidio a la vivienda de interés social por parte de las Cajas de Compensación Familiar. Cada Caja de Compensación estará obligada a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, el cual a juicio del Gobierno Nacional, será asignado en dinero o en especie y en seguimiento de las políticas trazadas por el mismo.

El subsidio para vivienda otorgado por la Cajas de Compensación Familiar será destinado conforme a las siguientes prioridades:

1o. A los afiliados de la propia Caja de Compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

2o. A los afiliados de otras Cajas de Compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

3o. A los no afiliados a las Cajas de Compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

El fondo para el subsidio familiar de vivienda, estará constituído por los aportes y sus rendimientos, que al mismo haga la correspondiente Caja de Compensación Familiar, en los porcentajes que se refieren a continuación:

a) Cuando el cuociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultare igual o superior al ciento diez por ciento (110%), la Caja trasferirá mensualmente al Fondo, una suma equivalente al diez y ocho por ciento (18%) de los aportes patronales para subsidio el primer año de vigencia de esta Ley y el veinte por ciento (20%) del segundo año en adelante.

b) Cuando el cuociente de recaudos para subsidio familiar de una Caja resultare igual o superior al cien por ciento (100%) e inferior al ciento diez por ciento (110%) la Caja trasferirá mensualmente al Fondo, una suma equivalente al doce por ciento (12%) de los aportes patronales para subsidio.

PARAGRAFO 1º: Las Cajas de Compensación Familiar, con los recursos restantes de sus recaudos para subsidio, no estarán obligadas a realizar destinaciones forzosas para planes de vivienda.

PARAGRAFO 2º: El cincuenta y cinco por ciento (55%) que las Cajas destinarán al Subsidio Monetario, será sobre el saldo que queda después de deducir la transferencia respectiva al fondo de subsidio familiar de vivienda y el diez por ciento (10%) de los gastos de Administración y funcionamiento. En ningún caso una Caja podrá pagar como subsidio en dinero una suma inferior a la que esté pagando en el momento de expedir esta Ley.

PARAGRAFO 3º: Las Cajas de Compensación Familiar que atiendan el subsidio familiar en las áreas rurales o agroindustriales ubicadas en zonas del Plan Nacional de Rehabilitación y en las Intendencias y Comisarias, no estarán obligadas a constituir el Fondo para Subsidio de Vivienda de Interés Social en la parte correspondiente al recaudo proveniente de dichas áreas y adelantarán directamente los programas de vivienda".

El actor dividió así en su libelo la presentación de los argumentos:

1. Contra el numeral segundo del artículo 68 de la Ley 49 de 1990:

1.1. Violación del derecho de propiedad (art. 58 CP): "el fondo de subsidio de cada caja -anota el actor- tiene sus dueños, que son los trabajadores afiliados con derecho a subsidio familiar, es decir de trabajadores beneficiarios. De consiguiente el traspaso ordenado por estos numerales es inconstitucional".

El ciudadano agrega que ello desconoce y viola el derecho de propiedad privada o el derecho adquirido de cada trabajador-beneficiario sobre su subsidio familiar.

Las Cajas de compensación son entidades autónomas por su reglamentación y funcionamiento, por lo tanto si se ordena traspasar sus recursos a otras entidades, al sentir del demandante, se viola el derecho de los trabajadores a ser beneficiarios de sus aportes.

1.2. Violación del postulado de la buena fe (art. 83 CP): las Cajas de Compensación Familiar son en esencia administradoras de unos fondos que aportan tanto patronos como trabajadores; al incorporar nuevos beneficiarios de los mismos, sin embargo, el actor afirma que se induce a las Cajas a traicionar la confianza que depositan en ellas sus afiliados.

2. Contra el numeral tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990:

2.1.1. “El subsidio familiar es una prestación social del trabajador de bajos ingresos para el fortalecimiento de la familia”.

2.1.2. Agrega el actor que el subsidio es un derecho que tiene cada trabajador beneficiario en contra de su patrono, ya que es una prestación social otorgada por la ley a ciertos trabajadores y a cargo de los patronos.

2.1.3. Apoyado en varias normas el ciudadano demandante sostiene que el trabajador beneficiario tiene derecho al subsidio familiar según el número de personas a cargo; y que la única manera de cambiar su destinación sería mediante una expropiación, en clara contravía con la Constitución Nacional.

2.1.4. Como prestación social que es el subsidio, le está vedado al Estado disponer de ella, so pena de incurrir en violación al derecho de propiedad.

2.1.5. La función de las Cajas de Compensación es recaudar, compensar y pagar de manera que se permita igualar lo más equitativamente posible a los trabajadores, favoreciendo a los más necesitados según sus cargas familiares. Esta compensación es por tanto un derecho directo de cada trabajador beneficiario-aportante.

2.1.6. Todo cuanto se pague con el dinero del fondo, así sean servicios, es subsidio familiar, lo que constituye una “dación en pago legal”, sin que por ello se cambie su naturaleza.

2.2. Violación del principio de la buena fe (art. 83 CP): afirma el ciudadano EMILIANI ROMAN que no constituye buena fe el hecho que se establezca un beneficio en favor de los trabajadores y, posteriormente, una ley haga desviar los recursos hacia personas que no tienen ningún vínculo con los aportantes, la Caja o el patrono.

2.3. Violación a la libre actividad económica e iniciativa privada (art. 333 CP): las Cajas, desde su fundación, han tenido un carácter privado, por lo tanto si una ley se inmiscuye en sus estatutos ordenando cambiar el destino de sus recursos, para traspasarlo a terceros, interfiere en su organización y en sus finalidades, violando flagrantemente el artículo 333 de la Constitución Nacional.

DE LA INTERVENCION DE TERCEROS

1. Intervención de la ANDI:

La Asociación Nacional de Industriales -ANDI- intervino en el proceso para coadyuvar en el ataque contra las normas acusadas. En este orden de ideas la ANDI sostuvo en su escrito lo siguiente:

Dice la ANDI que el subsidio familiar como prestación social a favor de los trabajadores es un derecho que forma parte de su patrimonio, el cual es adquirido mensualmente por ellos. Este derecho patrimonial es directamente proporcional a las sumas de dinero recaudadas por la Caja correspondiente, el cual sólo se distribuye entre los afiliados.

"Distraer los recursos -añade el citado gremio-, para beneficiar a terceras personas no afiliadas a la Caja de Compensación a la cual el respectivo empleador hace sus aportes, así sea para atender el llamado 'subsidio a la vivienda de interés social'… menoscaba el derecho que cada trabajador afiliado a la respectiva Caja tiene en proporción a lo recaudado por ella".

Sostiene igualmente la ANDI que con la norma acusada se le suprime capacidad de acción a la Cajas, pues parte de los aportes son "socializados" en programas de vivienda para terceras personas que no se encuentran afiliadas. Se viola de esta manera el artículo 58 de la Constitución Nacional.

Por último afirma el apoderado de la ANDI que el artículo 53 de la Constitución Nacional establece una protección especial a la propiedad de los trabajadores, pues aquello que se encuentra dentro del patrimonio del trabajador no puede ser lesionado por leyes posteriores, como la ley acusada.

2. Intervención de Superintendencia del Subsidio Familiar:

Esta entidad interviene igualmente en el proceso de la referencia para defender la constitucionalidad de la norma acusada.

El método discursivo que emplea la Superintendencia consiste en justificar la conformidad de la norma acusada con cada uno de lo tres artículos de la Constitución que se invocan violados, así:

2.1. Justificación de la norma acusada respecto del artículo 58 de la Constitución:

2.1.1. Los derechos que protege este artículo son aquellos adquiridos con arreglo a la ley civil y no a la ley laboral o administrativa.

2.1.2. El interés particular debe ceder al interés general. Ahora, habida cuenta que el subsidio familiar es un derecho a una cuota que es variable, no por la circunstancia de ser "mutante" se pierde ese derecho; las apropiaciones destinadas a la vivienda de interés social no afectan la cuantificación del monto del subsidio para cada trabajador.

La Ley 49 de 1990 busca ampliar la cobertura de la seguridad social y no el cercenamiento

de derechos de los trabajadores afiliados a una Caja.

2.2. Justificación de la norma acusada respecto del artículo 83 de la Constitución:

La Superintendencia sostiene que resulta un “despropósito” afirmar que una norma es de buena o de mala fé; ésta sólo se puede predicar de las conductas de los hombres y en este orden de ideas se estaría censurando la moral de los miembros del Congreso.

2.3. Justificación de la norma acusada respecto del artículo 333 de la Constitución:

Aunque por la Ley 21 de 1982 se determine que las Cajas son personas jurídicas de derecho privado, la jurisprudencia les ha atribuido una naturaleza especialísima, ya que ellas son vigiladas y controladas por el Estado, lo que autoriza su intervención.

Con base en el artículo 334, el Estado como supremo director de la economía se encuentra facultado para velar por las personas de menores ingresos, aún limitando la iniciativa privada.

Por estas razones la Superintendencia del Subsidio Familiar solicita la declaratoria de constitucionalidad.

DEL CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

El Procurador General de la Nación, en su concepto de rigor, empieza por estudiar los antecedentes legislativos de la norma impugnada, para concluir en este sentido que fueron finalidades de la Ley 49 de 1990:

“… por un lado preservar el subsidio pagado en dinero, y de otro, propender por la integración de estas corporaciones al Sistema de Vivienda de Interés Social, de acuerdo a la políticas trazadas por el Gobierno Nacional.”

Seguidamente el Procurador analiza la obligación de las Cajas de Compensación consagradas en los numerales acusados, donde afirma:

“Si a primera vista, y como argumenta el actor, parecieran vulnerarse los derechos a la propiedad y a la libre iniciativa de la voluntad privada, ello no ocurre en el presente caso, en razón de que son los afiliados a determinada caja -que tenga la obligación de pagar el mencionado subsidio-, quienes recibirán en primer término los beneficios derivados del sistema nacional de vivienda de interés social, respecto a los afiliados a otras cajas o a los que no estén afiliados a ninguna de ellas, siempre que en todos los casos, los ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales, ya que estos últimos sólo residualmente pueden acceder a tales beneficios”.

Luego la vista fiscal cita el conjunto normativo aplicable al sistema de vivienda de interés social, a saber: Leyes 49 de 1990, 3a. de 1991, Decreto 599 de 1991 y Decreto 959 del mismo año.

En estas normas se aprecia que las Cajas de Subsidio Familiar hacen parte del sistema de vivienda de interés social, pues, afirma el Procurador, "a cambio del otorgamiento del subsidio de vivienda, los afiliados a la Caja que los concede, tienen una serie de privilegios adicionales frente a los demás postulantes de soluciones habitacionales, operándose así una efectiva compensación".

Según la vista fiscal, dichos argumentos son suficientes para desvirtuar los ataques de la demanda. Sin embargo el Ministerio público hace unas anotaciones finales sobre los derechos de los trabajadores. En este sentido se anota que el valor eventualmente pagado a las personas a que se refieren los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990 no constituye un desmejoramiento de la prestación social del subsidio familiar, porque al entrar a formar parte las Cajas del sistema nacional de vivienda de interés social, los afiliados a ellas reciben a cambio una prestación que puede superar lo aportado por las mismas Cajas.

Por las razones expresadas el Procurador General de la Nación solicita a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma atacada.

II. FUNDAMENTO JURIDICO

DE LA COMPETENCIA

1. Es competente esta Corporación para decidir sobre la constitucionalidad de la norma acusada, en virtud las facultades conferidas por el artículo 241 numeral cuarto de la Constitución Política.

DE LA DIGNIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

2. Colombia es un Estado personalista, democrático, participativo y humanista, que hunde sus raíces en los campos axiológicos de la dignidad humana.

Así lo establece el artículo primero de la Constitución, que dice:

"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general."

La persona es pues el sujeto, la razón de ser y el fin del poder político.

Ahora la Carta no sólo propende por la persona sino que a su materialidad ontológica le agrega una cualidad indisoluble: la dignidad.

Se trata pues de defender la vida pero también una cierta calidad de vida. En el término "dignidad", predicado de lo "humano", esté encerrada una calidad de vida, que es un criterio cualitativo. Luego para la Carta no basta que la persona exista; es necesario aún que exista en un marco de condiciones materiales y espirituales que permita vivir con dignidad.

Para ello se introdujo el concepto de democracia participativa en el Estado social de derecho, que busca simultáneamente que el Estado provea a la satisfacción de las necesidades sociales y que, a su vez, al sociedad civil participe en la consecución de los fines estatales.

DE LA SOLIDARIDAD

3. El artículo primero constitucional "funda" el Estado colombiano en la solidaridad. Ello es un desarrollo de los conceptos de justicia y democracia participativa, consagrados ambos en el Preámbulo y en el artículo segundo de la Carta.

En primer lugar, la expresión de un "orden justo" aparece tanto en el Preámbulo como en los fines esenciales del Estado.

El nexo justicia-solidaridad es evidente, pues en un régimen de carencia de recursos suficientes, como Colombia, una parte de la sociedad civil está llamada a participar en la solución de las necesidades de los más pobres.

También es manifiesta la relación dignidad-solidaridad. Ellas son, respectivamente, un valor y un principio de los cuales se predica su total compatibilidad.

Las solución de las necesidades básicas insatisfechas de importantes sectores de la sociedad colombiana es un compromiso de todos, esto es, del Estado, la sociedad y los particulares.

Así lo establece el artículo 2o. de la Carta cuando afirma en su inciso segundo:

"Las autoridades de la República están instituidas para… asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Incluso la solidaridad es un deber constitucional, como se advierte en el artículo 95 de la Constitución, que dice:

"…Son deberes de la persona y del ciudadano:

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social…"

Luego la solidaridad es un deber constitucional de todos, que aspira a lograr la materialización de los valores fundantes de la justicia y la dignidad.

Y en segundo lugar, el carácter participativo del Estado implica que la sociedad civil intervenga no sólo, como antes, en la simple definición periódica de los gobernantes mediante el voto, sino que ahora es preciso además que la comunidad participe en los procesos de decisión, ejecución y control de la gestión pública tendiente a satisfacer las necesidades sociales.

DE LA SEGURIDAD SOCIAL

4. La solidaridad como deber, de que trata el artículo 95.2 de la Carta, tiene como contrapartida el concepto de la solidaridad como derecho, que se expresa en la seguridad social.

El artículo 48 de la Constitución dice:

“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.”

Se advierte en primer lugar que fué deseo del constituyente consagrar una definición amplia de la seguridad social. Ello es manifiesto al consultar los antecedentes de la norma en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, donde se afirmó:

“Nuestra concepción de la Finalidad Social del Estado debe ir necesariamente más allá de la retórica. La Seguridad Social constituye un elemento indispensable para posibilitar unas condiciones de vida dignas; tal vez no haya instrumento más eficaz para el cumplimiento de la Finalidad Social del Estado.

En este sentido es necesario consagrar en la Carta el derecho irrenunciable a la Seguridad Social, garantizado por el Estado a todos los habitantes del territorio Nacional.

La seguridad y la previsión social tienen por objeto la protección de la población contra las contingencias que menoscaban la salud y la capacidad económica.

La seguridad social ha dejado de ser una noción abstracta para convertirse en un derecho concreto reconocido internacionalmente. La declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 22 dice: ‘Toda persona como miembro de la sociedad tiene derecho a la Seguridad Social…’

Desde el punto de vista de la cobertura de la Seguridad Social una concepción amplia permite el derecho a toda la población; una más estrecha (sic) únicamente a los trabajadores.

Con respecto a las contingencias previstas, la concepción amplia involucra aspectos como recreación, vivienda, desempleo y otros derechos indispensables a la dignidad del ser humano…” (negrillas fuera de texto)1 .

Como se advierte, el constituyente incorporó la vivienda dentro del concepto de seguridad social. Ello ha sido ratificado por el legislador, mediante el artículo 62 numeral 4° de la Ley 49 de 1990.

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social."

5. La doctrina igualmente ha afirmado desde 1942 que la seguridad social "trata de combatir los 'cinco grandes malignos': la necesidad, por falta de medios de subsistencia; la enfermedad, que con frecuencia deriva de aquella necesidad; la ignorancia, que ninguna democracia debe permitir entre sus ciudadanos; la miseria, inadmisible en países civilizados y entre laboriosos capaces; y la ociosidad, por los peligros sociales que implica este pésimo ejemplo…"2

6. Ahora del artículo 48 superior sobresalen los tres principios que rigen la solidaridad social en Colombia: eficiencia, solidaridad y universalidad.

La eficiencia es un principio que tiene como destinatario a los propios organismos responsables de la prestación del servicio público de la seguridad social -el Estado y los particulares-. Ella es reiterada por el artículo 209 de la Carta como principio rector de la gestión administrativa. Así mismo la eficacia implica la realización del control de resultados del servicio.

Pero más significativos para el negocio que nos ocupa son los principios de solidaridad y universalidad, porque ellos se dirigen tanto a los responsables como a los beneficiarios de la seguridad social.

En cuanto a la solidaridad, como se anotó anteriormente, es un principio que aspira a realizar el valor justicia, que bebe en las fuentes de la dignidad humana. En este caso ello es evidente, como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, cuando afirmó que "el subsidio familiar es, desde otro punto de vista, un mecanismo para la redistribución de los ingresos, fundamentado en principios universales de bienestar y solidaridad"3 .

Y la universalidad es el principio relacionado con la cobertura de la seguridad social: todas las personas. Ello es natural porque si, como se estableció, la dignidad es un atributo y un fin inherente de la persona, no es entonces concebible que unas personas gocen de vida digna y otras no. Las calidades esenciales de la existencia no sabrían ser contingentes. Simplemente, si son esenciales, se predican de todas las personas.

Es por ello que la seguridad social es un requisito de la dignidad y la dignidad es un atributo esencial de la persona.

7. Por otra parte el artículo 48 precitado hace alusión en el inciso tercero a la facultad del legislador para ampliar progresivamente la cobertura de la seguridad social, bajo la dirección del Estado y con la participación de los particulares.

Esta facultad del legislador es concordante con el numeral 23 del artículo 150 constitucional, en donde se atribuye al Congreso la competencia para regular la prestación de los servicios

públicos. Recuérdese a este respecto que el artículo 48 idem empieza por definir la seguridad social como un servicio público.

DEL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

8. La dignidad comprende varias dimensiones de la vida del hombre. Básicamente ella implica un conjunto de condiciones materiales y espirituales de existencia que permita vivir y vivir con cierta calidad, con el fin de permitir un espacio idóneo para el libre desarrollo de la personalidad, al tenor del artículo 14 de la Carta.

Entre las condiciones materiales de existencia digna se encuentra sin duda la vivienda. Otros elementos como la alimentación, la salud y la formación son también indispensables. Pero en este negocio importa poner de manifiesto el carácter vital que tiene para la dignidad el gozar de una vivienda.

De hecho la humanidad se ha relacionado históricamente con la vivienda en forma paralela al desarrollo de la civilización. De los nómadas a las cavernas, de los bohíos a las casas, de las casas a los edificios, toda la evolución del hombre se traduce en su forma de vivienda.

Así lo entendió el constituyente cuando en el artículo 51 de la Carta dijo:

"Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda."

Y así lo entendió también el legislador cuando creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

En efecto, dice así el inciso 1° del artículo 1° de la Ley 3a. de 1991:

"Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza."

En el artículo 2° literal "c" de esta misma Ley se ubica a las Cajas de Compensación Familiar como haciendo parte del subsistema de financiación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

Se advierte en consecuencia que la satisfacción de las necesidades de vivienda en Colombia es una prioridad constitucional y legal, para lo cual se ha diseñado un sistema racional que vincula a las Cajas de Compensación Familiar.

DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS Y EL INTERES LEGITIMO

9. El artículo 58 de la Constitución afirma lo siguiente:

"Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos…"

Ahora, la propiedad es un derecho subjetivo. Ella es la especie de este último término, el cual es de orden genérico.

Los derechos subjetivos son aquellos que se encuentran radicados en cabeza de una persona determinada y que son exigibles respecto de los demás sujetos de derecho.

Frente al concepto de derechos subjetivos la doctrina ha construído la noción de interés legítimo y de mera expectativa.

El interés legítimo ha sido definido por Zanobini como "el interés individual directamente vinculado al interés público y protegido por el ordenamiento jurídico sólo a través de la tutela jurídica de este segundo"4 . Como las normas se sancionan para garantizar el interés general y no tienen por qué garantizar los intereses particulares concretos, éstos no llegan a ser derechos subjetivos. Éstos últimos sí cuentan con recursos y acciones para ser exigidos, equilibrándose de este modo el poder público estatal con los derechos públicos subjetivos de los particulares. Las normas que consagran un interés legítimo, al asegurar el interés general de los habitantes en su calidad de miembros del Estado, no dan lugar a que de ellas nazcan derechos subjetivos. Lo que sucede es simplemente que los particulares se aprovechan de la necesidad de que estas normas sean observadas en interés colectivo, y sólo a través y como consecuencia de dicha observancia, resultan ocasionalmente protegidos en sus intereses.

Y la mera expectativa es una esperanza precaria en la futura consolidación eventual de un derecho, no exigible coactivamente.

DE LOS LIMITES A LA ACTIVIDAD ECONOMICA

10. El artículo 333 de la Constitución Política dice:

"La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominate en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación."

Esta norma se enmarca en el tríptico económico de la Constitución, conformado por el trabajo (art. 25), la propiedad (art. 58) y la empresa (art. 333).

En el artículo 333 precitado se advierte que la regla general es la libertad de empresa y la iniciativa privada. Ello es lógico en una economía de mercado como es Colombia. A dicha

regla general sin embargo el constituyente, utilizando cuatro términos -bien común, responsabilidades, obligaciones e interés social-, le impone limitaciones.

En otras palabras, fué voluntad expresa y reiterada del constituyente permitir la limitación a la libertad de empresa y la iniciativa privada por motivos relacionados con la prevalencia del interés general, al tenor del artículo primero de la Carta.

Huelga decir que el servicio público de la seguridad social, inherente a la persona por hacer parte de su dignidad, constituye una causal que encaja dentro de las limitaciones constitucionales a la libertad de empresa y la iniciativa privada.

DEL PRINCIPIO DE LA BUENA FE

11. El artículo 83 de la Constitución dispone lo siguiente:

"Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fé, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas."

Este artículo consagra el principio general de la buena fé, el cual pretende simultáneamente proteger un derecho y trazar una directiva para toda la gestión institucional. El destinatario de lo primero es la persona y el de lo segundo el Estado.

El derecho que se busca garantizar con la presunción de la buena fé es el derecho de las personas a que los demás crean en su palabra, lo cual se inscribe en la dignidad humana, al tenor del artículo primero de la Carta. Ello es esencial para la protección de la confianza tanto en la ética como en materia de seguridad del tráfico jurídico.

Y el principio de gestión estatal que se encuentra subyacente con la buena fé es el de la celeridad, eficiencia y economía, consagrados en el artículo 209 de la Carta.

De conformidad con este principio hay que presumir que los empleadores, los trabajadores y el legislador han venido actuando de buena fé en la materia que nos ocupa.

DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES

12. El artículo 25 de la Constitución de 1991 consagra lo siguiente:

"El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."

Esta norma debe ser concordada con el inciso final del artículo 53 de la Constitución, que dice:

"La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores."

Se observa que la Constitución, cuando afirma que se protege el trabajo en todas sus modalidades, desea garantizar tanto el trabajo subordinado como el independiente, y que

dicha protección no puede luego ser vulnerada por disposiciones posteriores.

De hecho, en virtud del principio de igualdad material establecido en el artículo 13 de la Carta, el Estado debe proteger más especialmente a los trabajadores que se encuentren en condiciones de inferioridad o debilidad respecto de los demás.

DE LAS CAJAS DE COMPENSACION

13. La Ley 21 de 1982 definió el subsidio familiar como una prestación social de obligatorio pago a través de las Cajas de Compensación Familiar, por parte de todos los empleadores del sector público o privado que tuvieran uno o más trabajadores de carácter permanente.

El fundamento del subsidio familiar no es otro que el de la democracia participativa que informa el Estado social de derecho. En este sentido se destaca la estrecha vinculación de doble vía entre el Estado y la sociedad, materializada en este caso en el inciso segundo del artículo 103 de la Constitución, que dice:

"El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan".

Las Cajas son pues una organización no gubernamental -ONG-, como se advierte en el Decreto 1521 de 1957, "por el cual se reglamenta el subsidio familiar", cuyo artículo 3° dice:

"Las Cajas de Compensación Familiar que se funden en el futuro deberán reunir los siguientes requisitos:

a) Ser organizadas en forma de corporaciones, y obtener personería jurídica."

14. Para una adecuada comprensión de la norma que nos ocupa, sin embargo, se hace necesario realizar un breve recorrido histórico de la evolución de las Cajas de Compensación Familiar.

En 1954 se inició en el país el Sistema de Compensación Familiar. La simple voluntad de algunos patronos pertenecientes a la Asociación Nacional de Industriales -ANDI-, ante las presiones de la clase obrera, y coadyuvada por ideas similares surgidas en Francia a finales del siglo pasado, se concretó en la creación de la primera Caja de Compensación en el país, cuyo objeto era aunar esfuerzos para, mediante el pago de subsidio familiar en dinero, aliviar las cargas económicas que representaba la familia a los trabajadores de las empresas fundadoras.

En 1957, estando como Ministro de Trabajo el actor de esta demanda, se expidió el Decreto Extraordinario No. 118, mediante el cual se estableció el subsidio familiar como una obligación legal para todas las empresas que reuniesen ciertos requisitos, con lo cual se fomentó la creación de varias entidades de esta naturaleza en todo el país que comenzaron a pagar el subsidio exclusivamente en dinero.

La posibilidad de que las Cajas ya creadas suministraran, además de subsidio en dinero, servicios sociales a los trabajadores de las empresas afiliadas, surgió legalmente con el Decreto 3151 de 1962 y se confirmó mediante la Ley 56 de 1973, con lo cual se dió un vuelco al Sistema del Subsidio Familiar, orientándolo más hacia la prestación de servicios que al simple subsidio en dinero.

Luego se expidieron las Leyes 25 de 1981 y 21 de 1982, que determinaron la creación de la Superintendencia del Subsidio Familiar y la ampliación de la cobertura del Régimen del Subsidio Familiar, extendiéndose este beneficio a toda la población asalariada del país. En la Ley 21 además, en el artículo 39, se reiteró el carácter de corporaciones de las Cajas, y se les asignó funciones de seguridad social.

Posteriormente la Ley 31 de 1984 consagró la igualdad entre los representantes de la clase trabajadora y de los patronos en los Consejos directivos de las Cajas de Compensación

Con la expedición del Decreto 341 de 1988 se buscó facilitar la afiliación de los empleadores a las Cajas de Compensación. Ante el crecimiento de los servicios de las Cajas, en este último Decreto se insistió en que éstos deben dirigirse fundamentalmente a los trabajadores de hasta cuatro salarios mínimos y con personas a cargo, sin perjuicio que los demás trabajadores afiliados y la comunidad más necesitada puedan disfrutar de tales obras sociales. Por ejemplo, la Ley 71 de 1988 en su artículo 6° permitió la extensión de la cobertura del subsidio de vivienda a los pensionados.

15. De esta evolución normativa se concluye sin dificultad que ha habido cuatro transformaciones significativas en la historia de las Cajas:

Primero, el subsidio familiar pasó de ser una ayuda voluntaria a una obligación institucional.

Segundo, las Cajas pasaron de ser simples intermediarios entre los empleadores y los trabajadores a ser un redistribuidor regular de los recursos.

Tercero, de un simple subsidio en dinero se pasó a un sistema integral de distribución de subsidios en dinero, en especie y en servicios.

Y cuarto, de una cobertura limitada a los trabajadores de los empleadores que cotizaban a las Cajas se pasó a una universalización de los servicios para toda la sociedad.

Esta última idea es reiterada por ejemplo por la Ley 10 de 1990 para el sector salud, que en el parágrafo del artículo 24 dice:

“Parágrafo: las instituciones de seguridad social o de previsión social, y las cajas de compensación subsidio familiar, podrán directamente o, en desarrollo del sistema de contratación o de asociación, de que trata este artículo, prestar servicios de salud, y adelantar programas de nutrición para personas que no sean legalmente beneficiarias de sus servicios” (negrillas no originales).

NATURALEZA FISCAL DE LOS RECURSOS DE LAS CAJAS

16. Es preciso clarificar la naturaleza fiscal de los recursos destinados por los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar, así:

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

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

Como ya lo tiene establecido esta Corporación, "la parafiscalidad hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad…"5

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

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

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

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

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

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

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

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

Huelga decir que menos aún se podría predicar tal evento del resto de la sociedad que no se encuentra dentro de los tres numerales del artículo 68 de la Ley 49 de 1990, el cual no tiene sino lo que la doctrina denomina un "interés simple", esto es, un deseo genérico e impersonal para que se cumpla el ordenamiento jurídico.

Lo anterior queda además de manifiesto si se consideran dos argumentos adicionales.

Primero, de conformidad con el artículo 637 del código civil, “lo que pertenece a una corporación, no pertenece ni en todo ni en parte a ninguno de los individuos que la componen…” Recuérdese que, como se anotó anteriormente, la naturaleza jurídica de las Cajas se encuentra definida por los artículos 633 y siguientes del Código Civil.

Y segundo, si se analiza la destinación de los recursos de las Cajas de Compensación Familiar al momento de su liquidación. En ese sentido dice así el artículo 68 de la Ley 21 de 1982.

“Artículo 28.- Resuelta la liquidación de una Caja de Compensación Familiar se procederá de conformidad con lo preceptuado en el Código Civil sobre disolución de Corporaciones.

Los estatutos de las Cajas deberán contemplar claramente la forma de disposición de sus bienes en caso de disolución, una vez satisfechos los pasivos, en tal forma que se provea su utilización en objeto similar al de la corporación disuelta a través de instituciones sin ánimo de lucro o de carácter oficial.

En ningún caso los bienes podrán ser repartidos entre los empleadores afiliados o trabajadores beneficiarios de la corporación en disolución.

A falta de regulación, los bienes pasarán al dominio de la Nación y el Gobierno Nacional podrá adjudicarlos a otra u otras Cajas de Compensación Familiar, o en su defecto, a entidades públicas o privadas de similares finalidades” (negrillas de la Corte).

Se advierte claramente que los recursos de las Cajas no son propiedad privada (artículo 58 de la Carta) del empleador ni de los trabajadores en particular sino del sector de los trabajadores remunerados. No es pues un derecho subjetivo de las personas sino del sector en su conjunto.

Son pues recursos afectados a una particular destinación de interés general. Sus destinatarios, por disposición de la ley, deben reunir dos requisitos: que se trate de un trabajador y que dicho trabajador devengue menos de cuatro salarios mínimos.

La propiedad de estos recursos, así como su administración, a diferencia de lo que sucede con el Fondo Nacional del Café6 , no pertenece al Estado y en consecuencia no media al respecto un contrato entre la Nación y la entidad. Pero en uno y otro caso los recursos están afectados a una finalidad que tiene qué cumplir el administrador de los mismos, pues, al fin de cuentas, ambos recursos son parafiscales.

DE LA RAZON JURIDICA EN EL CASO CONCRETO

Luego de las anteriores consideraciones, entra la Corte a pronunciarse sobre la conformidad o inconformidad de los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990 a la Constitución Política.

22. De un estudio razonable de la norma se advierte en primer lugar que en este caso lo que está en discusión es el derecho de los trabajadores tanto del sector dependiente que están afiliados a otras Cajas de Compensación Familiar -inciso segundo de la norma- como del

sector de los trabajadores que está viviendo del ingreso de su trabajo independiente -inciso tercero-, a ocupar lugares subsidiarios en la destinación de los fondos de subsidio familiar.

Obsérvese que en ambos casos -con dependencia o sin ella-, se trata exclusivamente del sector de los trabajadores.

Luego, de un lado, no sólo los trabajadores de las empresas que cotizan a las Cajas de Compensación tienen asegurada su prioridad -inciso 2o. de la norma atacada-, en la asignación de los subsidios reseñados, sino que, de otro lado, los restantes trabajadores ocupan lugares secundarios para dichos efectos, de suerte que no es que éstos compitan con aquéllos, sino que ellos sólo aspiran a usufructuar el remanente de los fondos, incluso por motivos de eficiencia, ya que de lo contrario dichas sumas se dejarían de utilizar en forma irracional.

En consecuencia, no podría afirmarse que si la Ley 49 de 1990 en su artículo 68 establece lugares secundarios en las prioridades de asignación del subsidio de vivienda para los trabajadores no afiliados directamente a una Caja, ello atenta contra los derechos de los trabajadores del sector directamente afiliado o contra la propiedad privada o contra la buena fé de dichas personas, como lo sostiene el actor.

Por el contrario, se está promoviendo la solidaridad como principio constitucional orientado a la realización del valor justicia, mediante la compensación económica vertical -de los trabajadores de más altos ingresos hacia los que sólo devengan hasta cuatro salarios mínimos-, y la compensación económica horizontal -entre sectores de los trabajadores dependientes y los independientes-.

23. En segundo lugar la norma acusada debe ser complementada con el artículo 69 de la misma Ley, en el sentido de que ella es aplicable hacia el futuro, ya que, como afirma el artículo 69:

“Las reservas para vivienda acumuladas que figuren en los balances oficiales a 30 de septiembre de 1990, según lo estipulado en al Ley 21 de 1982, continuarán en poder de las Cajas de Compensación Familiar y serán destinadas exclusivamente para la Vivienda de afiliados de acuerdo con la política señalada por el Gobierno Nacional.”

En consecuencia, la norma acusada rige para el futuro y no afecta situaciones jurídicas consolidadas a la fecha indicada en el artículo transcrito.

24. En tercer lugar observa esta Corte que lo que hace el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 es disponer acerca de la prioridad de la destinación del subsidio para vivienda que otorgan las Cajas de Compensación Familiar. Dicho fondos son constituídos con los aportes que realizan los empleadores, equivalentes a un 4% del monto total de la nómina mensual.

Luego el recaudo y la destinación de estos fondos son una limitación legal de la libertad de empresa, plenamente justificada por la solidaridad social que debe existir en aras de la dignidad de la persona, como quiera que la empresa tiene una función social que implica responsabilidades.

En consecuencia cuando la Ley 49 de 1990 entra a regular la destinación de los fondos de

subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, constituídos con aportes privados, no está sino desarrollando el mandato del artículo 333 de la Carta, que permite limitar la iniciativa privada con base en la prevalencia del interés general. No le asiste entonces la razón al actor cuando afirma justamente lo contrario.

25. Además la facultad del legislador para proveer sobre estas materias y en este sentido se encuentra plenamente conforme con las disposiciones constitucionales, según se anotó en su oportunidad.

26. Por otra parte la Corte observa que los recursos del subsidio familiar que se destinen a una entidad del subsistema de ejecución de vivienda de interés social, en virtud de la facultad que en este sentido regula el artículo 65 de la Ley 21 de 1982, no son de propiedad de la entidad respectiva. Dichos entes realizan una labor de canalización y mediatización de los recursos del subsidio entre la Caja y el usuario, que siempre será un trabajador que devengue menos de cuatro salarios mínimos.

Luego ni el legislador podría alterar tal estado de cosas ni la Administración podría modificar la especial destinación de estos recursos. Sólo desde esta óptica entiende la Corte Constitucional la conformidad con la Carta de la norma atacada.

27. Es por todo lo anterior que esta Corporación estima que la Ley 49 de 1990, en su artículo 68, numerales segundo y tercero, es conforme a la Constitución, de suerte que se comparte aquí el concepto del Procurador General de la Nación y de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

28. Los argumentos del actor, el ciudadano RAIMUNDO EMILIANI ROMAN, por el contrario, no son de recibo por parte de esta Corporación, como tampoco lo son las razones expuestas por la ANDI. En efecto, los artículos 58, 83 y 333 constitucionales, como se anotó en sus respectivas oportunidades, no son vulnerados por la norma acusada, como tampoco lo es el artículo 53 idem.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia,

RESUELVE:

Primero: Declarar EXEQUIBLES los numerales segundo y tercero del artículo 68 de la Ley 49 de 1990.

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

Dada en Santa Fe de Bogotá, D.C., el día veintinueve (29) del mes de octubre mil novecientos noventa y dos (1992).

SIMON RODRIGUEZ RODRIGUEZ

Presidente

CIRO ANGARITA BARON EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado Magistrado

FABIO MORON DIAZ JAIME SANIN GREFFEINSTEIN

Magistrado Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Gaceta Constitucional del 21 de mayo de 1991. Informe Ponencia para Primer Debate en Plenaria, pag 2.

2Informe Beveridge. Inglaterra, 1942

4 Véase esta definición EN: Fernández Vázquez, Emilio. Diccionario de Derecho Público. Editorial Astrea. Buenos Aires, 1981, pag 434

5 Corte Constitucional. Sentencia No. C-449, del 9 de julio de 1992.

6 Véase en este sentido lo que ya ha establecido la Corte Constitucional en la Sentencia del proceso No. D-033.

{p}