

T-067-98

Sentencia T-067/98

ACCION DE TUTELA-Determinación de la procedencia

La procedencia de la acción de tutela se determina según si el demandante carece o no de un medio judicial idóneo y expedito para proteger sus derechos fundamentales, para lo cual no basta con registrar en abstracto la eventual existencia de otros instrumentos procesales, sino que se torna necesario evaluar su eficacia a la luz de las circunstancias concretas.

VALOR NORMATIVO DE LA CONSTITUCION POLITICA-Normas de inferior jerarquía que le son contrarias/PREVALENCIA DE LA CONSTITUCION POLITICA/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN TUTELA-Aplicación por violación de derecho fundamental/EXCEPCION DE INCONSTITUCIONALIDAD-Margen razonable de autonomía del juez para apreciación

Si la inconstitucionalidad de la ley no es manifiesta, vale decir, apreciable prima facie, la pretensión de la persona agraviada en el sentido de que aquélla se inaplique en el caso concreto, por sí sola no queda comprendida en el ámbito de ningún derecho fundamental. El valor normativo de la Constitución, lo mismo que su primacía, obliga a todo juez a preferir sus preceptos y a hacerlos prevalecer sobre las normas de inferior jerarquía que le sean contrarias. Sin embargo, el juez goza de un margen razonable de autonomía para determinar si efectivamente una específica ley viola la Constitución y, por tanto, resulta menester omitirla como fuente de reglas válidas. En el proceso de tutela, la excepción de inconstitucionalidad tiene relevancia en la medida en que la aplicación de la ley o una concreción suya se vinculen como causa de la lesión de un derecho fundamental. Si ante la flagrante violación de la Constitución por parte de la ley, el juez se inhibe de examinar su constitucionalidad, incumplirá con ello el deber superior de imponer la norma constitucional por encima de las normas que le sean contrarias y, además, dejará de proteger de manera efectiva los derechos fundamentales violados con ocasión de la actualización singular de dicha ley.

TRIBUTO O CONTRIBUCION PARAFISCAL-Efectos restrictivos sobre la libertad y propiedad de las personas/EXACCION FISCAL-Significado

El establecimiento general de un tributo o contribución parafiscal, por sí mismo resulta incuestionable, si lo que se objeta son los efectos restrictivos que se proyectan sobre la libertad y la propiedad de las personas. La exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De eliminarse un impuesto, los contribuyentes dispondrían para sí mismos de mayor riqueza y de más oportunidades de autodeterminación. Es claro que los deberes constitucionales no tendrían posibilidad de operar sin una correlativa reducción de la libertad, así sea en una mínima medida. Como quiera que el desarrollo de la competencia legislativa de imponer tributos y contribuciones, a la vez que constituye un medio para perseguir fines de interés general, resulta necesario para concretar el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, puede en principio, desde el punto de vista de su finalidad genérica, estimarse plenamente ajustado a la Constitución y, por consiguiente, del mismo podrían emanar en el sentido indicado restricciones a la libertad general de acción y a la propiedad, cuya validez constitucional en todo caso deberá examinarse en cada oportunidad.

ACTIVIDAD DE FOMENTO POR EL ESTADO-Recreación, práctica del deporte y aprovechamiento del tiempo libre/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Gasto de fomento del esparcimiento, la recreación y aprovechamiento del tiempo libre

La Constitución ordena al Estado desplegar en algunos campos de la vida social, una actividad de fomento. Dado que el cumplimiento de este tipo de mandatos constitucionales se traduce, por lo general, en gasto público, la consecución de los fondos pertinentes se torna ineludible. En este supuesto, impedir que el Estado proceda a recaudar, a través del sistema impositivo, recursos para financiar las tareas de fomento, equivaldría a frustrar una misión que la Constitución ha encomendado al Estado. Lo dicho tiene plena aplicación respecto de la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, pues estas actividades, en su dimensión social, a voces del artículo 52 de la C.P., deben ser “fomentadas” por el Estado. La actividad de fomento de las mencionadas actividades, por constituir una función constitucional del Estado, puede ser financiada con cargo al erario. Corresponde libremente al Congreso decidir si para el efecto impone contribuciones fiscales o parafiscales. En principio no vulnera ni la Constitución, ni la lógica, ni la equidad, que el Legislador haya dispuesto la creación de una contribución parafiscal con el objeto de financiar el gasto de fomento del esparcimiento, la recreación y el aprovechamiento del

tiempo libre de los servidores públicos y, por contera, limitado a éstos tanto el gravamen como el beneficio consiguiente.

LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD-Ambito

El ámbito que encierra el libre desarrollo de la personalidad, comprende la libertad general de acción, esto es, “la libertad general de hacer o no hacer lo que se considere conveniente”. La amplitud de su objeto se explica por el propósito del Constituyente de reconocer un derecho completo a la autonomía personal, de suerte que la protección de este bien no se limite a los derechos especiales de libertad que se recogen en el texto constitucional, sino que las restantes manifestaciones bajo la forma de derechos subjetivos de autonomía ingresen en el campo del libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, se ha sostenido con acierto que el mencionado derecho representa la cláusula de cierre de la libertad individual.

LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD-Restricciones y limitaciones

La dilatada esfera que describe el derecho al libre desarrollo de la personalidad, apareja restricciones y limitaciones que, necesariamente, se formulan en un lenguaje jurídico de contenido abierto, como presupuesto de posibilidad de la construcción del mismo orden jurídico que al mandar, permitir o prohibir difícilmente deja de afectar la libertad. En efecto, las limitaciones que pueden imponerse a este derecho son aquellas que provienen de “los derechos de los demás” y del “orden jurídico”. Sin embargo, no se remite a duda que la aplicación indiscriminada de limitaciones podría conducir a una inexorable erosión del contenido del derecho. La Corte Constitucional se ha negado a aceptar que el libre desarrollo de la personalidad, se circunscriba a proteger las acciones del sujeto que no hayan sido previamente limitadas por la ley. No obstante, el derecho al libre desarrollo de la personalidad no se reduce a la pretensión, por cierto legítima, dirigida a que las limitaciones legales a la libertad personal se ajusten a la Constitución Política. La Corte ha reconocido en el indicado derecho un contenido sustancial que se nutre del concepto de persona sobre el que se erige la Constitución Política.

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD-Ambito intangible y condición social/LIBERTAD PERSONAL-Necesidad de armonizar exigencias individuales y sociales

Junto al ámbito absolutamente intangible del libre desarrollo de la personalidad, varias veces indicado por la Corte Constitucional, que puede expresarse en la completa autonomía del individuo para trazarse así mismo y practicar su propio plan de vida -siempre que no interfiera con los derechos fundamentales de los demás-, debe reconocerse que la persona humana como miembro de la comunidad tiene una condición social que constituye un factor a tener en cuenta por la ley con miras a armonizar el despliegue simultáneo de las libertades individuales y la necesaria conjugación de las conductas cuando ello sea necesario para alcanzar fines sociales merecedores de tutela constitucional. Cabe, pues, distinguir un ámbito del derecho al libre desarrollo de la personalidad, donde el sujeto puede plantear ante las autoridades y los demás una pretensión absoluta de no injerencia, indispensable para que pueda forjarse un plan de vida propio, y un ámbito de libertad personal que tiene carácter prima facie, en el cual resulta menester armonizar debidamente las exigencias individuales y las comunitarias. Tratándose de este ámbito de la libertad, las exigencias sociales sólo podrán restringir válidamente la libertad si su finalidad se ajusta a la Constitución, si la medida legal es idónea respecto del fin pretendido, si la restricción es necesaria por no existir alternativa razonable menos limitativa de la libertad e igualmente eficaz y, finalmente, si el sacrificio a la autonomía resulta adecuado y estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida.

DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD-Injerencias de orden legal/TEST DE PROPORCIONALIDAD SOBRE LEY TRIBUTARIA-Escrutinio debe ser más débil

CONTRIBUCION PARAFISCAL DE SERVIDOR PUBLICO-Descuento valor prima de vacaciones a favor de Prosocial

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Inconstitucional por impedir absolutamente ejercicio de opción vital o la torna excesivamente gravosa

Marzo 5 de 1998

Referencia: Expediente T-147350

Actor: Aurelio Alonso Echeverri Velez

Temas:

Excepción de inconstitucionalidad en procesos de tutela

Libre desarrollo de la personalidad

Núcleo esencial (ámbito intangible)

Test aplicable a sus restricciones

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION

la siguiente

S E N T E N C I A

En el proceso de tutela T-147350, adelantado por Aurelio Alonso Echeverri Vélez en contra de la Administración Judicial de Antioquia.

ANTECEDENTES

1. El 19 de septiembre de 1997, el ciudadano Aurelio Alonso Echeverri Vélez interpuso, ante la Sala Civil del Tribunal Superior de Medellín, acción de tutela contra la Sección de Tesorería de la Administración Judicial de Antioquia, con el objeto de evitar que ésta le practicara el descuento del valor correspondiente a tres días de la prima vacacional, con destino a Prosocial, acción que consideraba violatoria de su derecho al libre desarrollo de la personalidad.

2. Los hechos que dieron lugar a la instauración de la presente acción de tutela son los siguientes:

El día 14 de julio de 1997 entró en vigencia la Ley 383 de 1997. El artículo 61 de dicha ley contemplaba un descuento equivalente al valor de 3 días de la prima de vacaciones de los empleados estatales, a favor de Prosocial. La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial, mediante circular 019231 del 28 de agosto de 1997, informó a los directores seccionales de Administración Judicial que, “al estudiar la anterior disposición (art. 61 de la Ley 383 de 1997) se concluyó que el descuento de los tres (3) días de la prima de vacaciones se deberá efectuar a los servidores de la Rama Judicial, por no existir en la actualidad norma legal en contrario”.

Mediante resolución n°1, del día 9 de septiembre de 1997, el Juez Regional de Medellín concedió al señor Aurelio Alonso Echeverry Vélez vacaciones por un lapso de 22 días, a partir del 1° de octubre de 1997. Con el objeto de evitar que le fuera realizado el referido descuento sobre su prima de vacaciones, el señor Echeverry entabló la acción de tutela, pues consideraba que esa deducción de su prima “vulnera simple y llanamente el derecho que tengo a disponer libremente del tiempo de mis vacaciones, con todo lo que ello implica como lo es la recreación, el descanso, etc., sin que ley alguna pueda, so pena de contrariar la Constitución, artículo 52, imponerme el pago de contribuciones para el ejercicio de actividades antes mencionadas”.

El actor afirma en su escrito: “Estimo que si se me deducen esos tres días de la prima vacacional, se me estaría perjudicando gravemente, porque de hecho ya uno tiene programada la forma como disfrutará de las mismas. Con el dinero que se me deduciría, yo como trabajador estatal y como ciudadano, disfrutaría de mis vacaciones, junto con mi familia, de la forma como considero más conveniente, escogiendo el sitio donde queremos estar o permanecer; todo lo cual es un derecho constitucional; mientras que remitiendo esos aportes a Prosocial, la realidad es que aparte de que se tiene que pagar ciertos planes vacacionales, los beneficios no son los mismos, que cuando uno mismo utiliza el dinero que le pertenece por mandato legal, en el disfrute que a bien se tenga”.

Expresa que interpone la acción de manera subsidiaria, “toda vez que la vía principal sería la de recurrir por vía de inexequibilidad, por inconstitucionalidad de la Ley 383 del 10 de julio del presente año, lo que implicaría demasiado tiempo...”. Menciona que la acción de inconstitucionalidad se tramitará posteriormente y que, de hecho, la Corte ya se ha pronunciado acerca de la inexequibilidad del descuento acusado. Para el efecto acompaña

copia de la sentencia C- 273 de 1996.

Finaliza su memorial con la manifestación de que, dado que el artículo 61 de la Ley 383 de 1997 vulnera la Constitución, el juez de tutela debe disponer su inaplicación, por vía de la excepción de constitucionalidad.

3. El Tribunal ordenó que la Dirección Seccional de la Rama Judicial de Antioquia se pronunciara sobre la demanda. En su escrito del día 25 de septiembre, la directora seccional manifestó que las disposiciones que ordenan el descuento son el artículo 61 de la Ley 383 de 1997 y la circular 91-019231 de agosto 28 de 1997 del Consejo Superior de la Judicatura, y que ellas “se están cumpliendo desde la liquidación de la primera quincena de septiembre de 1997 y es obligación de la entidad pagadora realizar estos descuentos de conformidad con la ley y la circular...”.

4. En su sentencia del 1° de octubre de 1997, la Sala Civil del Tribunal Superior de Antioquia denegó la tutela. Consideró que la tutela no era la vía adecuada para impugnar el descuento en debate. Al respecto estima que ante la jurisdicción contencioso administrativa es posible solicitar la “suspensión provisional del acto administrativo acusado; órbita que no puede invadir el Juez de Tutela, pues el proceso quedaría afectado de nulidad insaneable..”. Además, sostiene el tribunal en su fallo, “no se le ha asignado al juez de tutela competencia para declarar la inexecutable de una ley, pues la misma radica en la Honorable Corte Constitucional”.

FUNDAMENTOS

1. El actor, auxiliar judicial en los juzgados regionales de Medellín, estima que el descuento, equivalente a tres días de su prima de vacaciones, que la dirección seccional de la Rama Judicial de Antioquia le practica, viola sus derechos fundamentales, en particular el que concierne a la manera autónoma de decidir lo relacionado con el aprovechamiento de su tiempo libre (C.P. art. 52). En consecuencia, solicita que se suspenda la aplicación, en su caso, de lo que dispone el artículo 61 de la Ley 383 de 1997, a cuyo tenor: “El valor de tres días de los quince de prima de vacaciones de todos los servidores públicos del orden nacional, salvo disposición legal en contrario, aún en los casos en que se autoricen

vacaciones en dinero, será depositado por el respectivo organismo en la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, Prosocial, entidad que manejará dichos recursos en cuenta especial y facilitará la expedición de un certificado sobre su valor para que el beneficiario obtenga bajos costos en sus planes vacacionales". La petición la formula el demandante, teniendo presente que el pasado 21 de octubre entraba a disfrutar de su período de vacaciones.

2. El Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, resolvió denegar la acción de tutela. En su concepto, la suspensión del acto administrativo en cuya virtud se produjo el anotado descuento, pertenece al resorte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Adicionalmente, sostiene que no corresponde al juez de tutela declarar la inexecutable de una ley.

La sentencia del tribunal desconoce la doctrina sentada por la Corte Constitucional. En efecto, la procedencia de la acción de tutela se determina según si el demandante carece o no de un medio judicial idóneo y expedito para proteger sus derechos fundamentales, para lo cual no basta con registrar en abstracto la eventual existencia de otros instrumentos procesales, sino que se torna necesario evaluar su eficacia a la luz de las circunstancias concretas. La hipotética posibilidad de impetrar, con ocasión de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, la suspensión provisional de la actuación administrativa, no es suficiente para descartar ab initio la acción de tutela. La Corte Constitucional, de otro lado, ha señalado que la suspensión provisional no es incompatible con la acción de tutela¹.

3. Igualmente, el valor normativo de la Constitución Política y la primacía que le es consustancial, obliga al juez a desechar la aplicación de una ley que claramente viola sus disposiciones. La figura de la excepción de inconstitucionalidad, cuando se dan sus presupuestos, compromete al juez de la causa que debe siempre velar por el efectivo cumplimiento de los mandatos constitucionales. En los procesos de tutela, no resulta extraño que la causa de la lesión de un derecho fundamental, pueda atribuirse de manera inmediata o mediata a la aplicación de una ley que resulte incompatible con la Constitución. Si ello es así, el juez de tutela de oficio o a petición de parte, puede proceder a inaplicar en la situación concreta la ley que manifiestamente quebrante el estatuto superior.

Sobra señalar que la excepción de inconstitucionalidad referida a una ley determinada, en

modo alguno rebasa los límites materiales y personales del proceso en el que se verifica. En este orden de ideas, es evidente que la invocación de la excepción de inconstitucionalidad hecha por el demandante, no fue cabalmente entendida por el Tribunal que, sin mediar ningún análisis, se negó a tomarla en consideración, aduciendo para ello que la acción de tutela corría el riesgo de transformarse en acción de inconstitucionalidad.

No obstante lo anterior, si la inconstitucionalidad de la ley no es manifiesta, vale decir, apreciable prima facie, la pretensión de la persona agraviada en el sentido de que aquélla se inaplique en el caso concreto, por sí sola no queda comprendida en el ámbito de ningún derecho fundamental. El valor normativo de la Constitución, lo mismo que su primacía, obliga a todo juez a preferir sus preceptos y a hacerlos prevalecer sobre las normas de inferior jerarquía que le sean contrarias. Sin embargo, el juez goza de un margen razonable de autonomía para determinar si efectivamente una específica ley viola la Constitución y, por tanto, resulta menester omitirla como fuente de reglas válidas. En el proceso de tutela, la excepción de inconstitucionalidad tiene relevancia en la medida en que la aplicación de la ley o una concreción suya se vinculen como causa de la lesión de un derecho fundamental. Si ante la flagrante violación de la Constitución por parte de la ley, el juez se inhibe de examinar su constitucionalidad, incumplirá con ello el deber superior de imponer la norma constitucional por encima de las normas que le sean contrarias y, además, dejará de proteger de manera efectiva los derechos fundamentales violados con ocasión de la actualización singular de dicha ley.

En el caso presente, lo que se reprocha a la sentencia de instancia es justamente el haber dejado de lado el examen de la constitucionalidad de la norma legal, pese a que el demandante alegó que ella violaba la Constitución y, por consiguiente, mal podía en esas condiciones aplicársele. Llama la atención que se haya eludido este aspecto del debate propuesto, así el juez tuviese la certidumbre de que la norma se ajustaba a la Constitución. La omisión del juez, en efecto, demuestra que no se detuvo a analizar la aparente causa de la violación del derecho fundamental invocado. De haberse emprendido el examen que se echa de menos, bien habría podido el juez sostener la constitucionalidad de la ley, así la Corte Constitucional posteriormente hubiese declarado su inconstitucionalidad, como en efecto acaeció por un motivo – falta de unidad de materia² – que, por su complejidad, no suele aflorar de manera manifiesta y ostensible.

4. Señala el actor que la detracción de una suma equivalente al valor de tres días de su prima de vacaciones ordenada por la ley, viola su derecho a disponer libremente del tiempo de sus vacaciones y a determinar autónomamente lo relativo a su recreación y descanso. En el fallo de tutela no se encuentra ninguna reflexión sobre este particular.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-105 de 1997 (MP. Fabio Morón Díaz), examinó la exequibilidad del artículo 27 del Decreto-Ley 1045 de 1978 – que contenía una disposición semejante a la del 61 de la Ley 383 de 1997 -, el cual fue declarado inexecutable por verificarse una extralimitación en el ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas por la Ley 5ª de 1978 al Gobierno. En dicha ocasión, concluyó la Corte Constitucional que la deducción ordenada por la norma legal reunía todas las características de una contribución parafiscal en cuanto que se trataba de un gravamen que recaía sobre un determinado sector económico o social, quedando obligadas las personas pertenecientes a éstos a cancelar a un ente público o privado un determinado aporte destinado a financiar ciertos servicios o la aplicación de mecanismos de regulación económica, prestados los primeros e instituidos los últimos, con el objeto de beneficiar a los sujetos que asumían el esfuerzo fiscal. Señaló la Corte:

“En primer lugar el legislador extraordinario creó una contribución a cargo de un sector social determinado: los trabajadores oficiales y los empleados públicos del nivel nacional.

A dichos servidores públicos les impuso el pago de una contribución que no afecta a otras personas o sectores, equivalente al valor de tres días de la prima de vacaciones devengada anualmente por los mismos.

Dicha contribución se estableció con carácter obligatorio y se destinó de manera específica a un ente público, la Promotora de Vacaciones y Recreación Social – Prosocial -, empresa industrial y comercial del Estado vinculada al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Ese aporte se creó con el objeto de que revertiera en favor de quienes lo efectuaran, pues se estableció que ellos se harían acreedores a “bajos costos” en los planes y programas vacacionales y de recreación, que la entidad receptora diseñe y ofrezca, a la vez que permitiría atender también a sus familias y a los pensionados”.

Con el objeto de establecer si la excepción de inconstitucionalidad no estaría llamada a

prosperar, habría sido del caso excluir la hipótesis de que prima facie la norma legal violase la Constitución Política. En verdad, de haberse hallado que la contribución parafiscal quebrantaba de modo manifiesto la autonomía constitucionalmente protegida del actor, no habría tenido el juez de la causa alternativa distinta que conceder la tutela solicitada.

Dentro de esta perspectiva, se pregunta la Corte si resulta evidente y manifiesto que viola la Constitución Política una ley que impone una contribución parafiscal a los servidores públicos con el objeto de recaudar fondos destinados a ofrecer a los mismos planes vacacionales a bajo costo.

5. El ejercicio de la función impositiva del Estado obedece a una competencia específica que la Constitución asigna a los órganos de representación política. Sin perjuicio del control de constitucionalidad referido a los aspectos de orden formal, por lo que concierne al contenido material de los tributos y contribuciones, resulta forzoso conceder a los aludidos órganos un margen amplio de discrecionalidad, lo que incide en un ámbito de revisión constitucional relativamente limitado y enderezado a evitar que se obre por fuera del marco de configuración normativa fijado por el Constituyente.

En este sentido, el establecimiento general de un tributo o contribución parafiscal, por sí mismo resulta incuestionable, si lo que se objeta son los efectos restrictivos que se proyectan sobre la libertad y la propiedad de las personas. La exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. En efecto, de eliminarse un impuesto, los contribuyentes dispondrían para sí mismos de mayor riqueza y de más oportunidades de autodeterminación. Con todo, es claro que los deberes constitucionales no tendrían posibilidad de operar sin una correlativa reducción de la libertad, así sea en una mínima medida. Como quiera que el desarrollo de la competencia legislativa de imponer tributos y contribuciones, a la vez que constituye un medio para perseguir fines de interés general (C.P., art. 150-12), resulta necesario para concretar el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (C.P. art. 95-9), puede en principio, desde el punto de vista de su finalidad genérica, estimarse plenamente ajustado a la Constitución y, por consiguiente, del mismo podrían emanar en el sentido indicado restricciones a la libertad general de acción y a la propiedad, cuya validez constitucional en todo caso deberá examinarse en cada oportunidad.

En este orden de ideas, es importante advertir que la Constitución ordena al Estado desplegar en algunos campos de la vida social, una actividad de fomento. Dado que el cumplimiento de este tipo de mandatos constitucionales se traduce, por lo general, en gasto público, la consecución de los fondos pertinentes se torna ineludible. En este supuesto, impedir que el Estado proceda a recaudar, a través del sistema impositivo, recursos para financiar las tareas de fomento, equivaldría a frustrar una misión que la Constitución ha encomendado al Estado. Lo dicho tiene plena aplicación respecto de la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, pues estas actividades, en su dimensión social, a voces del artículo 52 de la C.P., deben ser “fomentadas” por el Estado.

La actividad de fomento de las mencionadas actividades, por constituir una función constitucional del Estado, puede ser financiada con cargo al erario. Ahora bien, en la Constitución no se encuentra regla alguna en cuya virtud se establezca que esta misión estatal debe necesariamente atenderse de una específica manera. Por consiguiente, corresponde libremente al Congreso decidir si para el efecto impone contribuciones fiscales o parafiscales. Puede, pues, afirmarse, que en principio no vulnera ni la Constitución, ni la lógica, ni la equidad, que el Legislador haya dispuesto la creación de una contribución parafiscal con el objeto de financiar el gasto de fomento del esparcimiento, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre de los servidores públicos y, por contera, limitado a éstos tanto el gravamen como el beneficio consiguiente.

Por otra parte, tampoco podría objetarse que el gravamen se calculare sobre una parte de la prima de vacaciones de los servidores del Estado y que se deduciere de su monto. En fin de cuentas, se trata de una manifestación de riqueza y de ingreso, no cubierta por intangibilidad constitucional alguna que pudiese ser oponible a la autoridad legislativa facultada para fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de las contribuciones fiscales y parafiscales (C.P. art. 338).

6. La Corte Constitucional no desconoce que los servidores públicos son también titulares del derecho al libre desarrollo de la personalidad (C.P., art. 16). Desde este punto de vista, debe admitirse que, sin perjuicio de la dimensión social ya anotada, la recreación, la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre, constituyen un espacio de autonomía

personal.

A este respecto es conveniente precisar que la Corte Constitucional ha señalado que en el artículo 16 de la C.P., se encuentra plasmada la cláusula general de libertad,³ la cual también encuentra firme apoyo en el principio fundamental enunciado en el artículo 4° de la C.P., que asegura que “los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes”.

El ámbito que encierra el libre desarrollo de la personalidad, comprende la libertad general de acción, esto es, “la libertad general de hacer o no hacer lo que se considere conveniente⁴”. La amplitud de su objeto se explica por el propósito del Constituyente de reconocer un derecho completo a la autonomía personal, de suerte que la protección de este bien no se limite a los derechos especiales de libertad que se recogen en el texto constitucional, sino que las restantes manifestaciones bajo la forma de derechos subjetivos de autonomía ingresen en el campo del libre desarrollo de la personalidad. En este sentido, se ha sostenido con acierto que el mencionado derecho representa la cláusula de cierre de la libertad individual⁵.

La dilatada esfera que describe el derecho al libre desarrollo de la personalidad, apareja restricciones y limitaciones que, necesariamente, se formulan en un lenguaje jurídico de contenido abierto, como presupuesto de posibilidad de la construcción del mismo orden jurídico que al mandar, permitir o prohibir difícilmente deja de afectar la libertad. En efecto, las limitaciones que pueden imponerse a este derecho son aquellas que provienen de “los derechos de los demás” y del “orden jurídico”. Sin embargo, no se remite a duda que la aplicación indiscriminada de limitaciones podría conducir a una inexorable erosión del contenido del derecho.

La Corte Constitucional se ha negado a aceptar que el libre desarrollo de la personalidad, se circunscriba a proteger las acciones del sujeto que no hayan sido previamente limitadas por la ley: “El legislador no puede válidamente establecer más limitaciones que aquéllas que estén en armonía con el espíritu de la Constitución⁶”. La condición a la que se sujeta todo límite legal que pretenda restringir válidamente el libre desarrollo de la personalidad, debe en la realidad asegurar un ámbito de autonomía y de posibilidades subjetivas, en términos de competencias y de posiciones jurídicas individuales, adecuado y necesario en “una sociedad

personalista, como la que ha pretendido configurar la Carta Política⁷”.

Junto al ámbito absolutamente intangible del libre desarrollo de la personalidad, varias veces indicado por la Corte Constitucional, que puede expresarse en la completa autonomía del individuo para trazarse así mismo y practicar su propio plan de vida – siempre que no interfiera con los derechos fundamentales de los demás -, debe reconocerse que la persona humana como miembro de la comunidad tiene una condición social que constituye un factor a tener en cuenta por la ley con miras a armonizar el despliegue simultáneo de las libertades individuales y la necesaria conjugación de las conductas cuando ello sea necesario para alcanzar fines sociales merecedores de tutela constitucional⁹.

Cabe, pues, distinguir un ámbito del derecho al libre desarrollo de la personalidad, donde el sujeto puede plantear ante las autoridades y los demás una pretensión absoluta de no injerencia, indispensable para que pueda forjarse un plan de vida propio, y un ámbito de libertad personal que tiene carácter prima facie, en el cual resulta menester armonizar debidamente las exigencias individuales y las comunitarias. Tratándose de este ámbito de la libertad, las exigencias sociales sólo podrán restringir válidamente la libertad si su finalidad se ajusta a la Constitución, si la medida legal es idónea respecto del fin pretendido, si la restricción es necesaria por no existir alternativa razonable menos limitativa de la libertad e igualmente eficaz y, finalmente, si el sacrificio a la autonomía resulta adecuado y estrictamente proporcional en relación con la finalidad pretendida.

Es importante subrayar que tratándose de facultades, posibilidades de acción, competencias y posiciones del individuo, referidas de manera directa a su plan de vida, que no afecta los derechos fundamentales de los demás, las injerencias de orden legal no están constitucionalmente permitidas, toda vez que ellas vulnerarían el núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad¹⁰. El test de proporcionalidad sólo se aplica al ámbito relativo del derecho donde es preciso advertir la existencia de un derecho prima facie a la libertad cuyo alcance y prevalencia no puede establecerse a priori sin analizar la legitimidad constitucional del interés social en juego que, de verificarse positivamente, podría reducir en mayor o en menor medida el alcance de la autonomía individual¹¹.

El anotado test no tiene, de otra parte, una intensidad uniforme. En la medida en que la regulación legal restrictiva se acerca al ámbito intangible del derecho en el cual éste opone a

la injerencia un contenido sustancial, se hace más estricto. Igualmente, dependiendo del radio de acción de la injerencia legal y del mayor sacrificio que revista para la libertad individual la prosecución de metas colectivas, las exigencias de fundamentación de las restricciones serán superiores.

En el caso presente, la restricción legal a la autonomía individual, no afectaba el ámbito intangible del derecho. Con prescindencia del gravamen el individuo permanecía libre para decidir en su situación individual lo relacionado con sus vacaciones. Los servicios que sobre este particular ofrecía el Estado, podían ser rehusados por quienes no desearan hacer uso de los mismos. La circunstancia de que el hecho impositivo se imponga por el Estado unilateralmente, pertenece a la naturaleza de las contribuciones fiscales y, en modo alguno, lesiona la autonomía de los sujetos.

Dado que la medida legal no afecta el ámbito intangible del derecho al libre desarrollo de la personalidad, deberá establecerse si, en todo caso, se trata de una restricción desproporcionada. Aún sometiendo la medida fiscal a un severo test de proporcionalidad, que no es lo indicado por tratarse de una ley tributaria respecto de la cual el escrutinio debe ser más débil¹² - los tributos indefectiblemente afectan la libertad y la propiedad y se crean con base en atribuciones discrecionales del Estado -, la restricción contenida en la ley, además de legítima se revela proporcionada. La promoción de la solidaridad en la tarea de ampliar las oportunidades de esparcimiento y aprovechamiento del tiempo libre de los servidores del Estado, acudiendo para ello a la imposición de una contribución parafiscal, se ajusta a la Constitución y a las funciones del Estado. La contribución parafiscal decretada por la ley, de otro lado, resultaba adecuada para financiar el gasto que asumía el Estado con ocasión de las diversas tareas de fomento de las actividades de esparcimiento, recreación y aprovechamiento del tiempo libre de los servidores públicos. Si el fomento de estas actividades, por el momento, se enfocaba hacia un determinado sector de la población, la medida fiscal menos restrictiva e igualmente eficaz bien podía ser la de establecer una contribución parafiscal que sólo incidía sobre los beneficiarios eventuales de los servicios financiados con los fondos públicos. Finalmente, la contribución se informa en el principio de solidaridad social que se traduce en un beneficio general que puede ser inclusive mayor para los servidores de escasos recursos y que no representa, en términos generales, un sacrificio excesivo para los contribuyentes.

Adicionalmente, en la jurisprudencia constitucional¹³ en la cual se ha confrontado la facultad de los individuos de optar por determinadas formas de vida con la potestad del Estado de imponer a la ciudadanía ciertas cargas de carácter económico con fundamento en necesidades de carácter fiscal, la Corte ha concluido, conforme al test de proporcionalidad antes señalado, que este tipo de imposiciones son inconstitucionales sólo en el caso de que impidan, en forma absoluta, el ejercicio de una opción vital o, de ejercerla, la tornen excesivamente gravosa desde el punto de vista del patrimonio del individuo. Así, esta Corporación ha estimado que son inconstitucionales aquellas normas que establecen como condición para conservar derechos pensionales que las personas permanezcan en estado de soltería. Ciertamente, el Estado no puede colocar a los individuos en la disyuntiva de optar por una forma de vida (contraer matrimonio o establecer una unión marital de hecho) o de perder un derecho de carácter legal.

De lo expuesto concluye la Corte que la excepción de inconstitucionalidad, sustentada en la presunta violación del derecho al libre desarrollo de la personalidad de actor, tampoco estaba llamada a prosperar.

La Corte Constitucional se limitará a confirmar la sentencia de tutela objeto de revisión, sólo en cuanto no concedió la tutela impetrada, pero sólo por los motivos y razones que se han expresado en esta providencia. El tribunal, a juicio de la Corte, estaba en la obligación de precisar si la excepción de inconstitucionalidad invocada por el demandante carecía o no de fundamento jurídico, toda vez que la lesión alegada por aquél tenía como causa la aplicación de la ley reputada inconstitucional. Este análisis debió entonces acometerse, máxime si la ley en ese momento todavía se encontraba vigente.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR, pero sólo por los motivos expuestos en esta providencia, la sentencia del 1° de octubre de 1997, proferida por la Sala Civil del Tribunal Superior de Antioquia

Segundo.- LÍBRESE comunicación a la Sala Civil del Tribunal Superior de Antioquia, con miras a que se surta la notificación de esta providencia, según lo establecido en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado Ponente

CARLOS GAVIRIA DIAZ

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

(Sentencia aprobada por la Sala Tercera de Revisión, en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998)).

1 ST-147/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SU-039/97 (MP. Antonio Barrera Carbonell).

2 SC-604/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

3 ST-222/92 (MP. Ciro Angarita Barón); ST-542/92 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-176/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-493/93 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-594/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); SC-221/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz); ST-429/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-150/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-477/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-090/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-339/96 (MP. Julio César Ortiz Gutiérrez); SC-239/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz); SC-309/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

4 ST-014/92 (MP. Fabio Morón Díaz). Veáanse, en este mismo sentido, las ST-222/92 (MP. Ciro Angarita Barón); ST-493/93 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-090/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); y, SC-309/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

5 ST-542/92 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-221/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

6 SC-221/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

7 SC-221/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

8 SC-221/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz). Véanse, también, las ST-477/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-090/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-239/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz); SC-309/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

9 ST-523/92 (Ciro Angarita Barón); ST-065/93 (Ciro Angarita Barón); ST-118/93 (Carlos Gaviria Díaz); ST-309/93 (MP. Antonio Barrera Carbonell); SC-344/93 (MP. Jorge Arango Mejía); ST-015/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-097/94 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-133/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-386/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-539/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-569/94 (MP. Hernando Herrera Vergara); ST-037/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-211/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-377/95 (MP. Fabio Morón Díaz); ST-443/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-476/95 (MP. Fabio Morón Díaz); ST-182/96 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-248/96 (MP. Jorge Arango Mejía); ST-474/96 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-663/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-697/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-013/97 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-309/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

10 ST-402/92 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-420/92 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez); ST-424/92 (MP. Fabio Morón Díaz); SC-588/92 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-065/93 (MP. Ciro Angarita Barón); ST-493/93 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-495/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-594/93 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-079/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-097/94 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-221/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz); ST-386/94 (MP. Antonio Barrera Carbonell); ST-401/94 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-539/94 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa); ST-150/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-211/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-377/95 (MP. Fabio Morón Díaz); ST-476/95 (MP. Fabio Morón Díaz); ST-477/95 (MP. Alejandro Martínez

Caballero); ST-543/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-624/95 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); ST-090/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-098/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-248/96 (MP. Jorge Arango Mejía); SC-309/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); ST-035/97 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-182/97 (MP. Hernando Herrera Vergara); SC-239/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz); SC-309/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

11 ST-015/94 (MP. Alejandro Martínez Caballero); ST-477/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero); SC-339/96 (MP. Julio César Ortiz Gutiérrez); ST-697/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-285/97 (MP. Carlos Gaviria Díaz); SC-309/97 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

12 SC-445/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

13 SC-309/96 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); SC-663/96 (MP. José Gregorio Hernández Galindo); SC-182/97 (MP. Hernando Herrera Vergara).