

Sentencia T-1056/02

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Definición/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Cotización en seguridad social/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Obligatoriedad de cotización en salud

Las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Así, el grupo social destinatario de la seguridad social en salud está en la obligación, como sujeto pasivo y beneficiario de dicha contribución, de realizar las cotizaciones en los montos establecidos por mandato legal. De igual manera, ellos deben estar destinados exclusivamente al beneficio del mismo grupo, gremio o sector que los tributa.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Descuentos por aportes a salud son autorizados por ley

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Asunción directa por pensionado

PENSIONES LEGALES-Aumentos en descuentos por aportes a salud deben ser autorizados por ley

Referencia: expediente T - 632359

Acción de tutela interpuesta por Luis Octavio Moreno Torres y otros contra el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., dos (2) de diciembre de dos mil dos (2002)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRAN SIERRA, MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAUJO RENTERIA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali y la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, en el trámite de la acción de tutela iniciada por Luis Octavio Moreno Torres y otros contra el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Los señores Luis Octavio Moreno Torres, Camilo Torres Salazar, María del Carmen Gabriela Fajardo, Leonel Ramírez Vera y José Alcides Ladino interpusieron el 16 de mayo de 2002 acción de tutela contra el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA por considerar que dicha Entidad desconoció sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, a la seguridad social, a la vida digna y a la subsistencia, con fundamentos en los hechos que a continuación se resumen.

Manifiestan los demandantes que el SENA - Regional Valle, previo cumplimiento de los requisitos legales, les reconoció la pensión mensual vitalicia de jubilación y que, además, cada uno de ellos está afiliado al Instituto del Seguro Social en los regímenes de salud y pensión.

Afirman los actores que hasta el mes de julio de 2001, el valor correspondiente al 12% del salario base de cotización que ordena la Ley como aporte al Sistema de Salud, por disposición del SENA fue distribuido, así: el 4% a cargo del pensionado y el 8% restante a cargo de la Entidad; por tal razón, hasta el mes de julio de 2001 se descontaba de la mesada pensional sólo el valor correspondiente al 4% por concepto de salud.

Refieren los peticionarios que el SENA de manera unilateral e inconsulta decidió descontar de sus mesadas pensionales un 8% adicional al 4% que les venía deduciendo, para aportes al ISS en salud, con lo que se disminuyó de manera ostensible el valor de sus mesadas.

Los demandantes solicitaron al Juzgado Primero Laboral del Circuito de Cali tutelar sus derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, a la seguridad social, a la vida digna y a la subsistencia; concretamente sus pretensiones fueron las siguientes:

* Que se ordene al SENA - Regional Valle, abstenerse de descontar valor alguno de sus mesadas pensionales, diferentes al 4% que hasta el mes de julio de 2001 se descontó como aporte por salud al Instituto de Seguros Sociales.

* Que se ordene al SENA, que en caso de que la Entidad considere que existe irregularidad o ilegalidad en los descuentos, adelante la respectiva acción de lesividad o la acción ordinaria laboral, para que sea la jurisdicción competente quien determine si efectivamente los descuentos están ajustados a derecho.

* Que se ordene al SENA realizar en el término de 48 horas el reintegro efectivo de los valores descontados desde el mes de agosto de 2001, que en el caso de la Regional Valle corresponden al 8% adicional al 4% autorizado de la mesada pensional.

3. Contestación del SENA

La contestación de la demanda de tutela fue presentada por la Directora General del SENA, doctora Esperanza Adriana Ramos Rodríguez. Consideró esta funcionaria que el SENA no desconoció derecho alguno. Dijo que si bien es cierto que a partir del 12 de agosto de 2001 se les hizo la deducción del 12% como aportes en salud, a los pensionados del SENA a nivel nacional, ello sucedió en cumplimiento estricto de la Ley 100 de 1993 y su Decreto Reglamentario 806 de 1998 y que antes, equivocadamente, no estaban actuando conforme a derecho, pues sólo descontaban el 4% cuando debían descontar el 12%. Por último, manifiesta que sólo ha modificado uno de los descuentos o deducciones, el cual se consigna en la nómina de pensionados, no en la resolución o providencia que concedió la pensión.

4. Las pruebas que obran en el proceso

Las pruebas que obran en el proceso son las siguientes:

* Memorando No. 1011-17713 del 16 de julio de 2001 de la Oficina Jurídica del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA (fls. 78 - 80).

* Resoluciones números 1084 y 1095 de 1994, 1198 y 1205 de 2000, 0004 y 0051 de 2001, por las cuales se reconoce y ordena el pago de la pensión de jubilación a los demandantes y los comprobantes de pago de los meses de julio y agosto de 2001 correspondientes a los demandantes (fls. 13 - 68).

I. DECISIONES OBJETO DE REVISION

Las providencias objeto de revisión por esta Sala son las que a continuación se presentan.

1. Primera instancia

El Juzgado Promiscuo Laboral del Circuito de Cali mediante sentencia de 30 de mayo de 2002 negó por improcedente la tutela. Consideró este Despacho Judicial que por tratarse de un conflicto de orden legal no es la acción de tutela el escenario para dirimir el conflicto, al existir en nuestro ordenamiento jurídico otro medio de defensa idóneo como es el de acudir ante la justicia ordinaria o contenciosa. Cita en auxilio de su posición apartes de la sentencia C-543 de 1992 de la Corte Constitucional. Por otro lado expresó que el Juzgado no encuentra que con el proceder del SENA al descontar de las mesadas pensionales un porcentaje para aportes de salud se esté vulnerando derecho fundamental alguno.

2. Impugnación

Los peticionarios impugnaron el fallo de primera instancia argumentando que los actos administrativos por medio de los cuales el SENA les reconoció la pensión, son actos de carácter particular que no pueden ser revocados sin el consentimiento de los beneficiarios, previo agotamiento de un procedimiento administrativo; no obstante, el SENA modificó unilateralmente y sin su autorización los actos que les reconocieron la pensión, por lo que solicitaron al ad quem revocar la mencionada providencia.

3. Segunda instancia

Impugnado el fallo anterior, correspondió su conocimiento a la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, quien por providencia del 28 de junio de 2002 resolvió revocar la sentencia impugnada y en su lugar tuteló el derecho al debido proceso desconocido por la Directora del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA – Regional Valle del Cauca. En criterio del Tribunal es imperativo tutelar el debido proceso debido a que la Entidad demandada al crear un derecho particular y concreto en cabeza de los peticionarios no podía desconocerlo, revocarlo o modificarlo sin el consentimiento expreso de sus titulares; por otro lado, consideró que si el SENA estima que ha venido liquidando erróneamente los aportes con que los pensionados deben contribuir al Sistema de Salud debió acudir a la vía jurisdiccional para demandar sus propios actos.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y por la escogencia del caso mediante Auto de la Sala de Selección No. 9 de 4 de septiembre de 2002.

2. El asunto bajo revisión

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si el Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA vulneró los derechos fundamentales al debido proceso, de defensa, a la seguridad social, a la vida digna y a la subsistencia de los peticionarios, al modificar el porcentaje de sus aportes para salud del 4% al 12% de sus mesadas, sin contar con su consentimiento expreso y por escrito, como titulares de situaciones particulares y concretas.

Con este propósito, es menester establecer el contenido y alcance de las normas atinentes a los aportes a la seguridad social en salud, a efectos de determinar si el SENA podía modificar directamente el descuento del 4% pasándolo al 12%, sin contar con el consentimiento de los solicitantes.

3. Los aportes a la seguridad social son contribuciones parafiscales

Aducen los peticionarios que el SENA no podía revocar directamente los actos administrativos que ordenaron descontar de sus mesadas pensionales un porcentaje del 4% sin contar con su consentimiento, porque éstos crearon a su favor situaciones particulares y concretas, acorde con lo preceptuado por el artículo 204 de la Ley 100 de 1993 y el artículo 65 del Decreto Reglamentario 806 de 1998.

A juicio de la Sala los demandantes parten de una premisa equivocada al considerar que el descuento realizado por el SENA para salud constituye (4%) un derecho adquirido.

Como características de los mencionados aportes esta Corporación señaló las siguientes:

“(…) dichas contribuciones se caracterizan por su obligatoriedad, puesto que se exigen en desarrollo del poder coercitivo del Estado; singularidad porque gravan únicamente un grupo, gremio o sector; destinación, por cuanto se invierten exclusivamente en beneficio del mismo grupo, gremio o sector que los tributa. Además, de ser recursos públicos ya que pertenecen al Estado, aunque solamente vayan a favorecer al grupo, sector o gremio que las tributa. El manejo, la administración y ejecución de esas contribuciones debe hacerse en la forma que lo establezca la ley que las crea”¹.

Sobre la naturaleza parafiscal de los aportes para seguridad social, tanto en materia de salud como de pensiones, ha dicho la Corte:

“Según las características de la cotización en seguridad social, se trata de una típica contribución parafiscal, distinta de los impuestos y las tasas. En efecto, constituye un gravamen fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo de personas cuyas necesidades en salud se satisfacen con los recursos recaudados, pero que carece de una contraprestación equivalente al monto de la tarifa. Los recursos provenientes de la cotización de seguridad social no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional, ya que se destinan a financiar el sistema general de seguridad social en salud.”²

De acuerdo con lo anterior, las contribuciones parafiscales son gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. Así, el grupo social destinatario de la seguridad social en salud está en la obligación, como sujeto pasivo y beneficiario de dicha contribución, de realizar las cotizaciones en los montos establecidos por mandato legal. De igual manera, ellos deben estar destinados exclusivamente al beneficio del mismo grupo, gremio o sector que los tributa.

Si el inciso 2° de la Ley 100 de 1993 estableció que “la cotización para salud establecida en el sistema general de salud para los pensionados está, en su totalidad, a cargo de éstos”, las entidades facultadas por la Ley para recaudar dichos aportes deben dar fiel cumplimiento a este mandato y proceder a efectuar los descuentos en las condiciones señaladas, esto es, asegurando que los pensionados realicen la cotización para salud en su totalidad. El hecho de que estas entidades se equivoquen en la liquidación del monto de la cotización, en modo alguno genera derechos adquiridos o situaciones particulares y concretas a favor del sujeto pasivo de la obligación, pues, la contribución es obligatoria y debe realizarse en la forma establecida.

4. El caso concreto

Según los demandantes el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA desconoció sus derechos de defensa y al debido proceso al aumentar el porcentaje de sus aportes para salud del 4% al 12%, revocando los actos administrativos que reconocieron su pensión sin contar con su consentimiento expreso y por escrito, como titulares de situaciones particulares y concretas.

Lo primero que observa la Sala es que las resoluciones que reconocieron las pensiones a los demandantes no crearon descuentos por aportes a salud, pues eso lo hace la ley; por tanto, no les asiste razón a éstos cuando afirman que el SENA revocó los actos administrativos que reconocieron su pensión, toda vez que los mismos mantienen sus valores brutos.

En este sentido, los demandantes deben tener en cuenta que las pensiones no se pagan por los valores brutos reconocidos, sino por sus valores netos, esto es: los valores brutos menos las deducciones autorizadas por las leyes; la cotización para salud está autorizada por la Ley 100 de 1993 para que sea descontada en su totalidad al pensionado (art. 143).

Cabe anotar que sobre esta deducción contenida en el artículo citado se pronunció la Corte Constitucional en sentencia C - 126 de 2000, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, declarándola ajustada a la Constitución Política, en los siguientes términos:

“En materia de seguridad social, el principio de solidaridad implica que todos los partícipes de este sistema deben contribuir a su sostenibilidad, equidad y eficiencia, lo cual explica que sus miembros deban en general cotizar, no sólo para poder recibir los distintos beneficios, sino además para preservar el sistema en su conjunto”.

En la misma sentencia, sobre la posibilidad de que se descuente la totalidad de la cotización en salud al pensionado, se dijo:

“La ley puede, dentro de determinados límites, estructurar la forma cómo los distintos agentes deben cumplir con su deber de solidaridad. Por consiguiente, bien puede la ley establecer que el pensionado debe cancelar en su integridad la cotización en salud. En la medida en que la persona se pensiona, cesa la relación laboral y el patrono deja de sufragar las dos terceras partes de la cotización del trabajador”.

Así las cosas, el descuento efectuado por el SENA por concepto de aportes a salud, antes que desconocer derechos de los pensionados, está dando cumplimiento a las normas vigentes y por esa vía haciendo efectivo el principio de solidaridad social en los términos señalados por esta Corporación en la providencia citada.

Asimismo, los peticionarios solicitaron que se ordenara al SENA realizar el reintegro efectivo de los valores adicionales descontados desde el mes de agosto de 2001, que en el caso de la Regional Valle corresponden al 8% de la mesada pensional. Pedimento éste que, por las razones anotadas con anterioridad, resulta improcedente, puesto que los descuentos realizados a sus mesadas pensionales están sujetas a las disposiciones legales y no a la voluntad de la Administración o del cotizante.

En resumen, como quedó demostrado, el aumento en los descuentos del 4% al 12% fue realizado por el SENA en cumplimiento de disposiciones legales, es decir, sin lesionar o quebrantar derecho alguno de las personas sujetas a la contribución parafiscal.

Consecuentemente, se ordenará en la parte resolutive de esta providencia revocar el fallo de 28 de junio de 2002 proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, resolviendo en su lugar lo pertinente.

En lo que respecta a la presunta violación de los derechos a la seguridad social, a la subsistencia y a la vida digna alegada por los actores, la Sala no encuentra afectación alguna de los mismos, dado que el descuento efectuado, principalmente busca cumplir con esos fines constitucionalmente protegidos.

IV. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en el nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Primero.- REVOCAR la sentencia de 28 de junio de 2002 proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, dentro del proceso de tutela instaurado por Luis Octavio Moreno Torres, Camilo Torres Salazar, María del Carmen Gabriela Fajardo, Leonel Ramírez Vera y José Alcides Ladino contra el Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA (Regional Valle), por medio de la cual se accedió al amparo solicitado.

Segundo.- En su lugar, denegar la protección solicitada por los peticionarios.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia C-363/01 Dr. Jaime Araujo Rentería

2 sent C-577/95 M.P. Fabio Morón Díaz