



Bogotá D.C., 02 ABR 2019

Señores  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E.S.D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 77 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 *“por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”* y contra los artículos 9 (parcial), 10, 13 (parcial) y 22 de la Ley 1780 de 2016 *“por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones”*.

Demandante: Bernardo Andrés Carvajal Sánchez

Magistrado Ponente: LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Expediente No. D-13063

Concepto No: 006554

11642  
Jum

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el Señor Bernardo Andrés Carvajal Sánchez, quien en ejercicio de la acción pública prevista en los artículos 40, numeral 6, y 242 numeral 1, superiores, solicitan que se declare la inexecutable del artículo 77 (parcial) de la Ley 1753 de 2005 y de los artículos 9 (parcial), 10, 13 (parciales) y 22 de la Ley 1780 de 2016, cuyos textos se transcriben a continuación y se subraya lo demandado:

**“LEY 1753 DE 2015**

Diario oficial No. 49.538 del 09 de junio de 2015.

*“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018  
“Todos por un nuevo país.”*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

(...)

**Artículo 77. Ampliación y seguimiento del mecanismo de protección al cesante.** El Ministerio del Trabajo adoptará las medidas necesarias para fortalecer la operación del Mecanismo de Protección al Cesante como principal herramienta para la integración de políticas activas de empleo y la mitigación de los efectos nocivos.

Con el fin de facilitar y mejorar el enganche laboral efectivo de la población y para la vinculación de apéndices, practicantes y trabajadores a empresas, el Ministerio del Trabajo podrá disponer anualmente recursos del Fosfec para el reconocimiento de bonos de alimentación a cesantes, a la promoción de la formación en empresa y el desarrollo de incentivos para eliminar las barreras de acceso al mercado laboral previa realización de estudios sobre atención de necesidades sociales. Lo anterior, sin perjuicio de las otras destinaciones de los recursos que integran el Fosfec, en los términos de la Ley 1636 de 2013.”

**“LEY 1780 DE 2016**

Diario oficial No. 49.861 del 02 de mayo de 2016.



Concepto 00655

*"Por medio de la cual se promueve el empleo y el emprendimiento juvenil, se generan medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo y se dictan otras disposiciones."*

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

(...)

**Artículo 9. Promoción del Empleo y el Emprendimiento a través del Mecanismo de Protección al Cesante.** El Gobierno Nacional definirá alternativas para el desarrollo de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial, en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante, los cuales serán financiados con cargo al FOSFEC. Asimismo, reglamentará en un plazo de seis (6) meses el procedimiento para la aplicación de dichas alternativas.

**Parágrafo 1.** Los recursos destinados para el desarrollo de programas de empleo, emprendimiento y/o desarrollo empresarial, se definirán una vez se aseguren los recursos para las prestaciones económicas de que trata la Ley 1636 de 2013.

**Parágrafo 2.** Con el fin de dinamizar e impulsar el desarrollo económico y social en zonas rurales y de posconflicto, las Cajas de Compensación Familiar podrán destinar recursos del FOSFEC para financiar y operar programas y proyectos relacionados, con la promoción de empleo y el emprendimiento, el desarrollo de obras en los territorios, la generación de ingresos, el impulso y financiamiento de las actividades agropecuarias, la promoción de la asociatividad y el desarrollo de proyectos productivos, entre otros, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

**Artículo 10. Componentes del Mecanismo de Protección al Cesante.** Adiciónese un numeral al artículo 2 de la Ley 1636 de 2013, como componente del Mecanismo de Protección al Cesante el cual quedará así:

**"Artículo 2. Creación del Mecanismo de Protección al Cesante.** Créase el Mecanismo de Protección al Cesante, el cual estará compuesto por:

("...") 5. Promoción del emprendimiento y desarrollo empresarial, como herramienta para impulsar y financiar nuevos emprendimientos, e iniciativas de autoempleo e innovación social para el emprendimiento, los cuales incluyen, entre otros, créditos y microcréditos, fondos de capital semilla para el desarrollo de negocios, desarrollo y/o apoyo a micro y pequeñas empresas, a través de la asistencia técnica empresarial, referente a la administración, gerencia, posicionamiento, mercadeo, innovación, gestión de cambio y articulación con el tejido empresarial.

Para el efecto se deberán aplicar metodologías probadas, directamente por la Caja de Compensación Familiar, o a través de alianzas con entidades expertas, que midan los resultados de su aplicación en términos de generación de empresas y/o desarrollo de las empresas apoyadas.

**Parágrafo 1.** Los recursos invertidos en la ejecución de programas de microcrédito bajo la vigencia de la Ley 789 de 2002, incorporados al Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC de acuerdo con el numeral 2 del artículo 6 de la Ley 1636 de 2013, serán destinados como saldo inicial para el componente de promoción y fomento del emprendimiento del Mecanismo de Protección al Cesante y podrán ser utilizados para los fines previstos



Concepto 00655

en este artículo, conforme a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Trabajo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente Ley.

**Parágrafo 2.** Las Cajas de Compensación Familiar, deberán seguir principios de asociación, eficiencia, idoneidad y economía de escala, en la selección de aliados para operar los temas de los que trata este artículo, bien sean entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, otras Cajas de Compensación Familiar u otras entidades, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo.

**Parágrafo 3.** Los recursos destinados para financiar nuevos emprendimientos, e iniciativas de autoempleo e innovación social para el emprendimiento se regirán por el derecho privado y la decisión de financiación estará a cargo del consejo directivo de la Caja de Compensación Familiar respectiva.

(...)

**Artículo 13.** Promoción de escenarios de práctica en las Entidades Públicas. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Trabajo y el Departamento Administrativo de la Función Pública, desarrollará y reglamentará una política que incentive, fomente y coordine los programas de jóvenes talentos, orientados a que jóvenes sin experiencia puedan realizar prácticas laborales, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud, en las entidades públicas, las cuales contarán como experiencia para el acceso al servicio público.

**Parágrafo 1.** En caso de realizar en el sector público la práctica laboral, judicatura o relación docencia de servicio en el área de la salud, las entidades públicas podrán realizar la vinculación formativa del practicante y no será obligatorio celebrar convenios con la Institución Educativa, 4 salvo en los casos en que la Institución Educativa lo solicite en el marco de la autonomía universitaria.

**Parágrafo 2.** Para el proceso de desarrollo y reglamentación se contará con un plazo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley.

**Parágrafo 3.** A través del Mecanismo de Protección al Cesante y con cargo al FOSFEC, podrá financiarse práctica laboral, judicatura y relación docencia de servicio en el área de la salud como mecanismo para que los jóvenes adquieran experiencia laboral relacionada a su campo de estudio.

(...)

**Artículo 22.** Alcance a beneficiarios y focalización de programas en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante. Todas las personas que estén buscando trabajo o quieran mejorar sus niveles de empleabilidad pueden ser beneficiarias del Mecanismo de Protección al Cesante, creado por la Ley 1636 de 2013.

Lo anterior no excluye los requisitos particulares para acceder a los beneficios económicos del Mecanismo de Protección al Cesante, definidos en el Artículo 13 de la Ley 1636 de 2013.

Para priorizar el desarrollo de las políticas que se establezcan en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante, el Ministerio del Trabajo, de acuerdo a la reglamentación que expida para tal fin, podrá establecer los lineamientos, mecanismos y herramientas que permitan realizar la adecuada redistribución regional de los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al



Concepto 006554

Cesante - FOSFEC, a fin de atender las prioridades de la población objetivo y cumplir con la finalidad de los mismos.”

### 1. Planteamientos de la demanda.

El demandante considera que los enunciados normativos son inconstitucionales porque vulneran el principio de progresividad en materia de seguridad social (art. 48 C.P.), la facultad del Congreso para establecer excepcionalmente contribuciones parafiscales (art. 150.12), la libertad económica (art. 333 C.P.), el principio de legalidad del tributo (art. 338 C.P.), el principio de unidad de materia (art. 158 y 169 C.P.) y el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para sustentar el concepto de violación sostiene, en síntesis, lo siguiente.

De manera general, aduce que los recursos del Fondo de Solidaridad, Fomento al Empleo y Protección al Cesante- en adelante Fosfec-, provienen de los recursos del subsidio familiar administrados por las Cajas de Compensación Familiar, que corresponden a los aportes parafiscales que hacen los empleadores y que deben reinvertirse en el sector de los que son extraídos. Así, el accionante propone seis cargos a partir de esta consideración inicial.

En opinión del demandante, las disposiciones impugnadas vulneran el principio de representación popular efectiva (num.12 art. 150 C.P) y reserva de ley en materia tributaria (artículo 338 C.P), porque facultan al Gobierno Nacional para determinar y modificar el destinatario de los recursos del Fosfec, lo que implica “deslegalizar” una contribución parafiscal. Agrega que el legislador no definió en forma inequívoca el sector beneficiario de los recursos parafiscales y por ello habilitó al Ejecutivo para establecer el destino de dichos recursos, por cuenta de la potestad reglamentaria.

Igualmente, aduce que las normas censuradas vulneran el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que integra el bloque de constitucionalidad, porque admite la asignación de recursos provenientes de contribuciones parafiscales a sectores que no han contribuido a su financiación y que no cumplen con las condiciones para beneficiarse de estos. Señala que las normas demandadas habilitan a la Rama Ejecutiva para destinar los recursos del Fosfec a personas que no tienen la condición de cesante y que no integran el sector empleador- trabajador, el cual realiza la contribución al citado fondo.

Las normas impugnadas desconocen el principio de progresividad y no regresividad, contemplados en el artículo 48 de la Constitución Política, porque no permite emplear los recursos del Fosfec para el mejoramiento progresivo de las condiciones de la población cesante, y porque el Gobierno Nacional determina cuál es la inversión de los excedentes del Mecanismo de Protección al Cesante.



Concepto 006554

Se vulneran los artículos 48.4 y 333 de la Constitución al desconocer la autonomía privada de las cajas de compensación familiar como actores privados para administrar y ejecutar recursos parafiscales, porque con la normatividad acusada ya no son estas, sino el Gobierno Nacional, el que establece las actividades, programas y beneficios de los recursos del Fosfec.

El demandante considera que se desconoce el principio de solidaridad porque se impone a los trabajadores y empleadores, que financian el Mecanismo de Protección al Cesante una carga excesiva de solidaridad respecto de otros grupos que no hacen parte del sector empleador-trabajador.

Finalmente, considera que las disposiciones demandadas vulneran el principio de unidad de materia porque, al modificar el Mecanismo de Protección al Cesante regulado en la Ley 1636 de 2013, no guardan ningún tipo de relación con la protección al cesante<sup>1</sup>, como ocurre con la regulación referente a la financiación de la práctica laboral, judicatura o docencia en el área de la salud.

## 2. Problemas Jurídicos

De acuerdo con los planteamientos de la demanda, corresponde a la Corte Constitucional resolver los siguientes problemas jurídicos:

2.1 ¿Si las normas impugnadas al atribuir al Gobierno Nacional facultades para fijar y modificar la destinación final de los recursos del Fosfec, vulneran la facultad del Congreso para establecer contribuciones parafiscales (artículo 150. 12 C.P.) y el principio de legalidad en materia tributaria (artículo 338 C.P.)?

2.2 ¿Si las normas demandadas al permitir financiar programas con cargo al Fosfec, que benefician a personas que no cumplen con la calidad de cesante o que carecen de vínculo actual o pasado con el sector empleador-trabajador, vulneran el artículo 29 de Estatuto Orgánico de Presupuesto?

2.3 ¿Si las previsiones legislativas acusadas al establecer que el Gobierno Nacional decida sobre la inversión de los excedentes del Mecanismo de Protección al Cesante, vulneran el principio de progresividad del derecho a la seguridad social (artículo 48 C.P.)?

<sup>1</sup> El accionante apoya su argumentación en lo establecido en el artículo 1 de la Ley 1636 de 2013: "**OBJETO.** La presente ley tiene por objeto crear un Mecanismo de Protección al Cesante, cuya finalidad será la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización". Esto, por considerar que las normas demandadas implican una modificación de lo regulado en la Ley 1636 de 2013.



Concepto 006554

2.4 ¿Si las disposiciones impugnadas al establecer que es el Gobierno Nacional y no las cajas de compensación familiar quien define las actividades, programas y beneficios de los recursos el Fosfec, vulnera la autonomía privada (artículo 333 C.P.) de esos entes?

2.5 ¿Si al imponer las normas censuradas a las cajas de compensación familiar la financiación de programas y proyectos por fuera del sector empleador-trabajador se vulnera el principio de solidaridad (artículo 48 C.P.)?

2.6 ¿Si al modificar en las normas demandadas el Mecanismo de Protección al Cesante regulado mediante Ley 1636 de 2013, se vulnera el principio de unidad de materia (artículos 158 y 169)?

### 3. Análisis constitucional

#### 3.1. Cuestión previa: Inexistencia de cosa juzgada constitucional

El Ministerio Público considera que no existe cosa juzgada constitucional frente a la Sentencia C-724 de 2015, que declaró la exequibilidad del Decreto Legislativo 1821 del 15 de septiembre de 2015, en el marco de la declaratoria de estado de emergencia, económica, social y ecológica en un grupo de municipios limítrofes con la República Bolivariana de Venezuela. Este instrumento normativo dispuso, entre otras cosas, que [l]os recursos del FOSFEC, creado por el artículo 19 de la Ley 1636 de 2013, podrán ser utilizados para financiar programas de promoción del empleo, mejora de la empleabilidad, promoción de la formación en empresa y reconocimiento de bonos de alimentación, bonos para recreación y transporte para la población afectada en el territorio cobijado por la Declaratoria de Emergencia Económica definida en el Decreto 1770 de 2015”.

En consecuencia, el parámetro de control de esas dispersiones está determinado por el artículo 215 Constitucional, la ley estatutaria sobre estados de excepción e instrumentos internacionales ratificadas por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción. Por otra parte, la Corte Constitucional efectuó un estudio de oficio sobre la constitucionalidad de una medida para conjurar un estado de emergencia económica y social, como se dijo, razón por la cual el control de constitucionalidad incluyó un análisis sobre la finalidad, la necesidad, la proporcionalidad y la motivación de la medida.

En cambio, las normas atacadas en el caso *sub examine* fueron expedidas en un contexto de *normalidad constitucional*, bajo un criterio distinto al de la necesidad de



Concepto 006554

conjurar una situación excepcional, por lo que el parámetro de control varía sustancialmente.

Como no se cumple uno de los requisitos para configurar la cosa juzgada constitucional, esto es, el parámetro de control de constitucionalidad procede un análisis de los cargos.

### 3.2. Cuestión previa: ineptitud sustantiva de la demanda

El Ministerio Público considera pertinente analizar, de manera previa, si los cargos que se sustentan la vulneración de los artículos 150.12, 338, 48, 333, 158 y 169 Constitucionales, cumplen con los presupuestos mínimos requeridos para que la Corte se pronuncie de fondo.

El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 establece que uno de los requisitos formales de las demandas de inconstitucionalidad es el expresar las razones por las cuales los textos demandados vulneran la Constitución. Si bien la Corte ha reiterado que la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos, y que en su trámite debe prevalecer la informalidad, también ha señalado que para que esta pueda ser estudiada por el juez constitucional debe satisfacer unos requisitos y contenidos mínimos para proferir un pronunciamiento de fondo.

Sobre este punto, en la sentencia C-1052 de 2001 dicho tribunal señaló: *“Esto supone que el demandante de una norma cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación que ilustre a la Corte sobre la norma que se acusa, los preceptos constitucionales que resultan vulnerados, el concepto de dicha violación y la razón por la cual la Corte es competente para pronunciarse sobre la materia”* (subrayas propias).

Entonces, el concepto de violación supone el cumplimiento de *“(...) ciertos requisitos para que se ajusten a la naturaleza normativa, abstracta y comparativa del control que realiza la Corte y permitan comprender el problema de trasgresión constitucional que se propone. Este presupuesto ha sido sintetizado en la necesidad de que los cargos sean claros, específicos, pertinentes, suficientes y satisfagan la exigencia de certeza<sup>2</sup>”*.

Ahora bien, en relación con el cargo por violación al principio de representación popular efectiva (num.12 art.150 C.P) y de reserva de ley en materia tributaria (art. 338 C.P) , se encuentra que los recursos del Fosfec son parafiscales, pues de acuerdo con el artículo 6 de la Ley 1636 de 2013, el Fosfec se financia con el uso voluntario de los aportes de cesantías y con *“los recursos del Fondo de Subsidio al*

<sup>2</sup> Sentencia C-359 de 2017. M.P. (E) José Antonio Cepeda Amarís.



Concepto 06554

*Empleo y Desempleo (Fonede) de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 y los recursos indicados por el artículo 6° de la Ley 789 de 2002, que son los siguientes:*

***“Son fuentes de recursos del fondo las siguientes:***

*a) La suma que resulte de aplicar el porcentaje del 55% que en el año 2002 se aplicó a las personas a cargo que sobrepasaban los 18 años de edad. Este porcentaje se descontará todos los años del 55% obligatorio para el subsidio en dinero como fuente mencionada de recursos del fondo;*

*b) El porcentaje no ejecutado que le corresponde del cuatro por ciento (4%) de los ingresos de las Cajas al sostenimiento de la Superintendencia del Subsidio Familiar en el período anual siguiente;*

*c) El porcentaje en que se reducen los gastos de administración de las Cajas de Compensación Familiar, conforme la presente ley. Esta disminución será progresiva, para el año 2003 los gastos serán de máximo 9% y a partir del 2004 será máximo del 8%;*

*d) El 1% del 100% de los recaudos para los subsidios familiar de las Cajas con cuocientes inferiores al 80% del cuociente nacional; el 2% de los recaudos de las cajas con cuocientes entre el 80% y el 100% del cuociente nacional; y el 3% de los recaudos de las Cajas con cuocientes superiores al 100% del cuociente nacional. Estos recursos serán apropiados con cargo al componente de vivienda del FOVIS de cada caja, de que trata el numeral 7 del artículo 16 de esta Ley;*

*e) Los rendimientos financieros del Fondo.” (resaltado fuera del texto)*  
*Y los recursos de que trata el artículo 46 de la Ley 1438 de 2011 son los siguientes:*

*“Sin perjuicio de los recursos de que trata el artículo 217 de la Ley 100 de 1993, se destinará un cuarto (1/4) de punto porcentual de la contribución parafiscal, establecida en la Ley 21 de 1982 en los artículos 11, numeral 1, y 12, numeral 1, a favor de las Cajas de Compensación Familiar, a atender acciones de promoción y prevención dentro del marco de la estrategia de Atención Primaria en Salud y/o en la unificación de los Planes de Beneficios, de forma concertada entre el Gobierno Nacional y las Cajas de Compensación Familiar, conforme al reglamento.” Luego no hay duda de que efectivamente el Fosfec se financia con recursos parafiscales. Estos parafiscales son muy variados, pues la ley de creación estableció para cada uno la finalidad a la que debía servir.*

*La norma de creación del Mecanismo de Protección al Cesante (art. 1, Ley 1636 de 2013) estableció que su finalidad “será la articulación y ejecución de un sistema integral de políticas activas y pasivas de mitigación de los efectos del desempleo que enfrentan los trabajadores; al tiempo que facilitar la reinserción de la población cesante en el mercado laboral en condiciones de dignidad, mejoramiento de la calidad de vida, permanencia y formalización”<sup>3</sup>.*

*Es relevante precisar que la ley de creación del Mecanismo no limita el beneficio a quien haya quedado desempleado, sino que incluye a quien nunca haya tenido*

<sup>3</sup> Esta disposición fue declarada exequible por la Corte Constitucional en la Sentencia C-571 de 2017, M.P. Alejandro Linares Cantillo.



Concepto 06554

trabajo y quiera tenerlo, lo cual no contradice la esencia de la medida, que es que las personas capaces de ello, vean por sí mismas en vez de depender de otros o del Estado para subsistir.

El demandante fundamenta este primer cargo, en la facultad que se le reconoce al Gobierno Nacional para determinar y modificar el destinatario de los recursos del Fosfec, debido a que el legislador no estableció en forma inequívoca el sector beneficiario de los recursos parafiscales.

Pero lo cierto es que la norma de creación del Fosfec incluye dentro de los beneficiarios a la población cesante y dispone que su objeto es mitigar los efectos del desempleo, facilitando la reinserción de la población cesante en el mercado laboral. Luego, el sector beneficiario está definido en la norma de creación y no estaría siendo modificado por las normas impugnadas. La pregunta es si la destinación autorizada por la Ley para los recursos del Fosfec es acorde con esta finalidad, o si se dieron al gobierno facultades abiertas para establecer dicha destinación.

En efecto, los recursos parafiscales del Fosfec administrados por las Cajas de Compensación Familiar deben destinarse a la vinculación de aprendices, practicantes y trabajadores a empresas, de conformidad con el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015.

Dichos recursos también son destinados a financiar y operar proyectos de promoción de empleo y emprendimiento; promoción del emprendimiento empresarial y desarrollo empresarial; fomento de prácticas laborales, judicatura y relación de docencia de servicio en el área de la salud para que los jóvenes adquieran experiencia laboral y programas en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante dirigidos a quienes estén buscando trabajo o quieran mejorar sus niveles de empleabilidad, en los términos de las normas impugnadas de la Ley 1780 de 2016.

Es decir, que la finalidad de las citadas normas es favorecer a la población cesante, lo cual es concordante con lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 6 de la Ley 1636 de 2013, que señala que las Cajas de Compensación Familiar, podrán utilizar recursos del Fosfec para financiar la prestación de servicios de gestión y colocación de empleo y los procesos de capacitación para la población desempleada.

Pues bien, en este caso la proposición jurídica es incompleta, pues el actor no demandó la norma de creación del Fosfec, que es la que establece la finalidad de dicho fondo, a saber, el apoyo a la población cesante. Razón por la cual, la demanda es inepta .

Sobre la vulneración del principio de progresividad y no regresividad -tercer cargo- la Procuraduría considera que no es cierto que las normas demandadas limiten la



Concepto 006354

progresividad de la inversión de los recursos del Fosfec para cumplir con sus fines, pues las disposiciones impugnadas son muy claras en priorizar las otras inversiones para las cuales se creó este fondo -ley 1636 de 2013-, y solo después de cubrir esas inversiones es que se puede disponer de los recursos excedentes para el estímulo de vinculaciones laborales nuevas, de conformidad con el artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y el parágrafo 1 del artículo 9 de la Ley 1789 de 2016.

En cuanto al cuarto cargo, el Ministerio público observa que este se formula a partir de una comprensión según la cual la autonomía hace alusión a una expresión derivada del principio de libertad de empresa<sup>4</sup>, teniendo en cuenta que las cajas de compensación familiar son entes económicos que se organizan como entidades sin ánimo de lucro<sup>5</sup>,

Al respecto, se considera que tampoco es cierto que la regulación que hace el Gobierno Nacional en relación con la concreción de la inversión de los recursos del Fosfec comprometa la autonomía de las cajas de compensación para administrar los recursos directos a cargo de estas, intervención regulatoria que se ejerce en forma residual sobre los recursos que queden una vez se hayan asegurado los recursos del Fosfec para las demás prestaciones económicas a que están destinados los mismos, tal como lo expresa el artículo 77 de la ley 1753 de 2015 en su parte final y lo ratifica el parágrafo 1 del artículo 9 de la Ley 1780 de 2016, razón por la cual el cargo también parte de una interpretación equivocada del texto de la disposición.

Además, las cajas de compensación son actores privados en cuanto a su manejo interno y su régimen de contratación, más no en cuanto a lo que pueden hacer con los recursos parafiscales que administran.

Igualmente, se encuentra que pese a la complejidad que reviste el inciso 3° del artículo 22 de la Ley 1780 de 2016, al atribuir unas facultades al Gobierno Nacional,<sup>6</sup> para el Ministerio Público, no se están determinando los fines a perseguir o los usos

4 Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 333: "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".

5 Cfr. Ley 21 de 1982, artículo 39: "Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil, cumplen funciones de seguridad social y se hallan sometidas al control y vigilancia del estado en la forma establecida por la Ley".

6 "Artículo 22: ...Para priorizar el desarrollo de las políticas que se establezcan en el marco del Mecanismo de Protección al Cesante, el Ministerio del Trabajo, de acuerdo a la reglamentación que expida para tal fin, podrá establecer los lineamientos, mecanismos y herramientas que permitan realizar la adecuada redistribución regional de los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante - FOSFEC, a fin de atender las prioridades de la población objetivo y cumplir con la finalidad de los mismos."



Concepto 005554

que puedan darse a los dineros del Fosfec, sino a su operatividad para lograr “la adecuada redistribución regional de los recursos”, lo cual efectivamente es un asunto de tipo reglamentario antes que legal.

Sobre el quinto cargo el accionante señala que se vulnera el principio de solidaridad<sup>7</sup> en materia de seguridad social<sup>8</sup> en su expresión de mutuo apoyo para garantizar el acceso al Fosfec y la sostenibilidad de dicho fondo en función de la protección al cesante<sup>9</sup>, en cuanto a que les impone, a quienes contribuyen a las cajas de compensación familiar, la financiación de programas y proyectos por fuera del sector empleador-trabajador.

Al contrario, es precisamente a la luz del principio de solidaridad que los trabajadores activos deben ayudar a quienes estén cesantes a conseguir trabajo u ocupación, bien como empleados o como emprendedores. Ahora, es posible que se refiera al artículo 22 de la Ley 1780 de 2016, que se refiere a “*Todas las personas que estén buscando trabajo o quieran mejorar sus niveles de empleabilidad*” como posibles beneficiarios del mecanismo de que aquí se trata. Es posible que la última parte resaltada de la norma extienda indebidamente el concepto de cesante a quien tiene empleo, pero quiere mejorarlo, aunque el punto es debatible y habida cuenta de la gran libertad de configuración que le reconoce la jurisprudencia al Congreso en lo que se refiere al sistema de seguridad social, por lo cual debe prevalecer una interpretación de constitucionalidad.

En ese sentido, el primer cargo no se ajusta a la exigencia de señalar una proposición jurídica completa, el tercero, cuarto y quinto cargos carecen del requisito sustancial de *certeza*, porque el demandante realiza una lectura descontextualizada de las normas demandadas para deducir su inconstitucionalidad, pues del contenido de las disposiciones analizadas no se deriva la interpretación consignada en la demanda.

Sobre el sexto cargo, referente a la presunta vulneración del artículo 77 de la Ley 1753 de 2015 y las normas impugnadas de la Ley 1780 de 2016, del principio de

7 Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 1: “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”.

8 Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 48: “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” (subrayado y negrillas fuera de texto).

9 Cfr. Ley 1636 de 2013, artículo 4 literal a): “Sin perjuicio de los principios consagrados en la Constitución Política, en el Código Sustantivo del Trabajo y de los que fundamentan el Sistema General de Seguridad Social, son principios del Mecanismo de Protección al Cesante los siguientes: ... Solidaridad. Es la práctica del mutuo apoyo para garantizar el acceso y sostenibilidad del Fondo de Solidaridad de Fomento al Empleo y Protección al Cesante (Fosfec), entre las personas, los empleadores y los agentes del sistema. Es deber del Estado garantizar la solidaridad del mecanismo mediante su participación, control y dirección del mismo”.



Concepto 005554

unidad de materia (artículos 158 y 169 de la C.P.), el Ministerio Público considera que no cumple con el requisito sustancial de suficiencia, dado que el demandante no realiza un análisis de conexidad de las disposiciones acusadas con relación al Plan Nacional de Desarrollo aprobado por la Ley 1753 de 2015, ni de la materia desarrollada en la Ley 1780 de 2016. La Corte Constitucional<sup>10</sup> ha sostenido que el principio de unidad de materia en la ley aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo opera de manera particular debido a su carácter multitemático, razón por la cual el parámetro de control en estos es la conexidad o vínculo entre los objetivos o metas contenidos en la parte general del PND, y no la confrontación de estos con cada norma que se pueda llegar a afectar por conexidad.

Bajo estos presupuestos, conforme a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 y a los criterios adoptados por la Corte Constitucional, el Ministerio Público estima que la Corte se debe declarar inhibida para emitir pronunciamiento de fondo por la vulneración de los artículos 150.12, 338, 334, artículo 48, 158 y 169 Superiores, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Sin embargo, y si la Corte considera que la demanda es apta para provocar un pronunciamiento de fondo, el Ministerio Público analizará los cargos de la demanda.

### 3.3 Cargo por violación al principio de representación popular efectiva y reserva de ley en materia tributaria- problema jurídico 2.1-

El demandante señala que las normas acusadas vulneran el principio de reserva de ley de las contribuciones parafiscales porque autorizan al Gobierno Nacional para modificar la destinación final de los recursos del Fosfec. Lo anterior en la medida en que al no establecer el legislador el sector objeto de gravamen ni la destinación sectorial que se le dará a dichos recursos, debió otorgarse al poder ejecutivo amplias facultades para establecer y modificar esos elementos.

El Ministerio Público no comparte la apreciación del demandante, porque en esta ocasión el legislador reguló directamente lo relativo a los recursos que administran las cajas de compensación familiar y mantuvo el concepto de parafiscalidad a partir del amplio margen de configuración normativa que le asiste para fomentar el empleo, y con el fin de incrementar el recaudo de cotizaciones parafiscales a las cajas de compensación familiar. Esto encuentra su pleno sustento en el artículo 334 de la Constitución que establece que “[e]l Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos”.

Cuestión distinta es la reglamentación de las normas legales (artículo 189.11), que habilitan al Gobierno Nacional a establecer los parámetros de distribución de los recursos públicos que el legislador destinó a las cajas de compensación familiar

<sup>10</sup> Sentencia C – 016 de 2016. M.P. Alejandro Linares Cantillo.



Concepto 006554

para fines específicos como la generación de empleo, y que no provienen de la contribución de la contribución parafiscal de los empleadores. Esta reglamentación resulta necesaria si se tiene en cuenta que lo regulado es un asunto técnico y dinámico desde el punto de vista de los recursos propios de las cajas de compensación.

#### 3.4. Vulneración al artículo 29 de la Ley Orgánica de Presupuesto-problema jurídico 2.2.-

Según el demandante, las normas censuradas desconocen el artículo 29 del Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), como norma que integra el bloque de constitucionalidad. Específicamente sostiene que con los recursos del Fosfec se financian personas que no cumplen con la condición de cesantes, como lo son los habitantes rurales, desmovilizados del posconflicto, jóvenes que buscan su primer empleo o realizar prácticas sociales laborales y, en consecuencia, se desconoce la destinación de los recursos al sector.

Para la Procuraduría las normas atacadas por este cargo son exequibles por las razones expresadas en el acápite anterior, sobre la regulación directa del legislador de los recursos que administran las cajas de compensación familiar, pues preserva el concepto de parafiscalidad para incrementar el empleo y con el fin de ampliar las cotizaciones a cajas de compensación familiar.

Además, lo establecido en las normas demandadas se ajusta a la definición sobre contribuciones parafiscales del artículo 29 del Decreto 111 de 1996<sup>11</sup>, porque todas ellas, en alguna medida, tienen la finalidad de fomentar el empleo, mediante el otorgamiento de estímulos económicos, incluidos los eventos cuestionados por el accionante, razón por la cual la norma no vulnera esta disposición.

#### 3.5. Cargo por violación al principio de autonomía privada de las cajas de compensación familiar.-problema jurídico 2.4

En cuanto a este cargo se encuentra que el parágrafo 2 del artículo 9 de la Ley 1780 de 2016, les da la posibilidad a las cajas de compensación familiar de destinar recursos del Fosfec para una serie de programas, al indicar que “[c]on el fin de dinamizar e impulsar el desarrollo económico y social en zonas rurales y de posconflicto, las Cajas de Compensación Familiar podrán destinar recursos del fosfec para financiar y operar programas y proyectos relacionados, con la promoción de empleo y el emprendimiento, el desarrollo de obras en los territorios, la generación de ingresos, el impulso y financiamiento de las actividades agropecuarias, la promoción de la asociatividad y el desarrollo de proyectos

<sup>11</sup> “Artículo 29: Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para el beneficio del propio sector.”



Concepto 006554

*productivos, entre otros, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno nacional, dentro de los seis (06) meses siguientes a la expedición de la presente ley” (subrayado fuera del texto)*

Ahora bien, como ya se determinó en el acápite de ineptitud sustantiva de la demanda, la autorización para utilizar recursos del Fosfec para otras actividades es estrictamente residual. Sin embargo, la redacción del párrafo segundo del artículo 9 de la Ley 1780 de 2016 podría dar lugar a que las cajas de compensación familiar no se ajusten al límite residual indicado, lo cual comprometería la destinación específica de los recursos de la seguridad social para de conformidad con el artículo 48<sup>12</sup> de la Constitución, razón por la cual se le solicitará a la Corte Constitucional que declare ajustado al orden superior dicho artículo bajo el entendido que los recursos del Fosfec de los cuales pueden hacer uso las cajas de compensación para financiar los programas y proyectos establecidos en el párrafo 2 de dicha norma, solo pueden ser aquellos que queden disponibles una vez se haya asegurado la totalidad de los recursos de dicho fondo.

### 3.6. Cargo por vulneración al principio de solidaridad. – problema jurídico 2.5-

Para la Procuraduría las normas impugnadas son exequibles por el quinto cargo formulado, porque como se explicó en el análisis del primer cargo, el legislador reguló directamente el tema de los recursos que administran las cajas de compensación familiar, y mantuvo el concepto de parafiscalidad a partir del amplio margen de configuración normativa que le asiste, con el objetivo de materializar el mandato del artículo 334 de la C.P. que establece que “[e]l Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos.”.

Dicha regulación legal fue efectuada sin que se hubiere comprometido el principio de solidaridad, puesto que la financiación excepcional que cuestiona el actor procede de excedentes de recursos propios de las cajas de compensación familiar, de conformidad con las competencias constitucionales del Legislador para destinar recursos públicos (art. 150-12 C.P.).

### 3.6. Cargo por violación el principio de unidad de materia.-problema jurídico 2.6.-

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional para analizar la vulneración al principio de unidad de materia, debe identificarse que las leyes tengan un contenido sistemático referido a un solo tema o varios temas relacionados entre sí, y se considera superado el juicio de conexidad si existe una relación temática, teleológica, causal o sistemática entre la norma acusada y la ley que la contiene.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> “Artículo 48:... No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.”

<sup>13</sup> Sentencia C – 285 de 2017. M.P. Alberto Rojas Ríos.



Concepto 06554

Así, la Ley 1780 de 2016, consigna en el artículo 1 el objeto de esta, el cual consiste en impulsar la generación de empleo para jóvenes entre 18 y 28 años de edad “(...) *sentando las bases institucionales para el diseño y ejecución de políticas de empleo, emprendimiento y la creación de nuevas empresas jóvenes, junto con la promoción de mecanismos que impacten positivamente en la vinculación laboral con enfoque diferencial, para este grupo de ciudadanos*”

Adicionalmente, la exposición de motivos expresa que son fundamentos constitucionales de dicho proyecto, el derecho al trabajo (art. 25 C.P.) y el propósito fundamental del Estado de velar por el pleno empleo (art. 334. C.P). Adicionalmente señala que con el proyecto se pretende atacar las principales barreras que enfrentan los jóvenes al momento de acceder al mercado laboral, como lo son la exigencia de libreta militar para vincularse laboralmente, las barreras en la contratación a falta de oportunidades para adquirir experiencia laboral, la falta de promoción del emprendimiento para formar empresa, del empleo juvenil en el sector público y de regulación de prácticas laborales. Así mismo, propone para lograr la inclusión en el mercado laboral en trabajos decentes para los jóvenes, la promoción de incentivos para la contratación de jóvenes y su vinculación al sector productivo, el impulso al empleo público y prácticas laborales.

Confrontadas las normas acusadas con el propósito de la Ley 1780 de 2016, se observa que en términos generales se ajustan al principio de unidad de materia, porque guardan conexidad temática, sistémica y teleológica con la materia dominante de dicha Ley, a saber, la promoción del empleo y el emprendimiento juvenil y generar medidas para superar barreras de acceso al mercado de trabajo, financiadas con cargo a los recursos del Fosfec, el cual también se ajusta al citado principio, ya que esos recursos pretenden la generación de empleo.

Sin embargo, no se ajusta al principio constitucional objeto de estudio algunas de las expresiones contenidas en el parágrafo 2 del artículo 9, referente a la posibilidad de las cajas de compensación para destinar recursos del Fosfec para financiar y operar programas y proyectos relacionados con el desarrollo de obras en los territorios y el impulso y financiación de actividades agropecuarias.

Los casos indicados no corresponden a la finalidad de la Ley 1780 de 2016, ni a la destinación de los recursos del Fosfec, que son para la promoción del empleo y emprendimiento juvenil; por el contrario, las obras en los territorios corresponde al desarrollo de las regiones que demandan otro tipo de financiación<sup>14</sup>, y lo correspondiente al impulso y financiación de actividades agropecuarias es un asunto que requiere otras fuentes de apoyo y financiación, independientemente de que generen o no fuentes de empleo. En el mismo sentido, la expresión “entre otros”

<sup>14</sup> V.gr. Presupuestos Públicos, alianzas público privadas, concesiones, etc.



Concepto 006554

resulta sumamente amplia y desborda la finalidad de los recursos de la Ley 1780 de 2016 y la destinación de los recursos del Fosfec.

Las expresiones correspondientes a la generación de ingresos, la promoción de la asociatividad, el desarrollo de los proyectos productivos, deben entenderse en el marco del emprendimiento y desarrollo empresarial, en razón a las finalidades establecidas por la norma censurada, razón por la cual se solicitará su exequibilidad.

Por las razones anotadas, se solicitará que se declaren contrarias al orden superior dichas expresiones contenidas en el párrafo 2 de la Ley 1780 de 2016.

En relación con las demás normas demandadas de la Ley 1780 de 2016, se solicitará que se declaren ajustadas al orden superior en relación con el principio de unidad de materia legislativa.

#### 4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público respetuosamente le solicita a la Honorable Corte Constitucional

**PRIMERO.** De manera principal, declararse **INHIBIDA** para conocer de fondo la presente demanda contra el inciso segundo del artículo 77 de la ley 1753 de 2015, la expresión "*emprendimiento y/o desarrollo empresarial*" y los párrafos 1 y 2 del artículo 9, el artículo 10, el párrafo 3 del artículo 13 y el artículo 22, todos de la ley 1780 de 2016, en relación con el cargo de violación del principio de legalidad tributaria o, subsidiariamente, declararlas exequibles en relación con ese cargo.

**SEGUNDO.** Declarar **EXEQUIBLES** el inciso segundo del artículo 77 de la ley 1753 de 2015, la expresión "*emprendimiento y/o desarrollo empresarial*" y los párrafos 1 y 2 del artículo 9, el artículo 10, el párrafo 3 del artículo 13 y el artículo 22, todos de la ley 1780 de 2016, en relación con el cargo de violación de la destinación específica de los recursos parafiscales para ser invertidos en el mismo sector del cual provienen las contribuciones.

**TERCERO.** Declararse **INHIBIDA** para conocer de fondo la presente demanda contra el inciso segundo del artículo 77 de la ley 1753 de 2015, la expresión "*emprendimiento y/o desarrollo empresarial*" y los párrafos 1 y 2 del artículo 9, el artículo 10, el párrafo 3 del artículo 13 y el artículo 22, todos de la ley 1780 de 2016, en relación con el cargo de violación el principio de progresividad y no regresividad en lo que corresponde al deber del estado de ampliar progresivamente la seguridad social.

**CUARTO.** Declarar **EXEQUIBLES** el inciso segundo del artículo 77 de la ley 1753 de 2015, la expresión "*emprendimiento y/o desarrollo empresarial*" y los párrafos 1 y 2 del artículo 9, el artículo 10, el párrafo 3 del artículo 13 y el artículo 22, todos



Concepto 00655

de la ley 1780 de 2016, en relación con el cargo de violación de la autonomía de las cajas de compensación como entes privados para administrar y ejecutar los recursos parafiscales, bajo el entendido que los recursos del Fosfec de los cuales pueden hacer uso las cajas de compensación para financiar los programas y proyectos establecidos en el parágrafo 2 del artículo 9 de la ley 1780 de 2016, sólo pueden ser aquellos que queden disponibles una vez se haya asegurado la totalidad de los recursos de dicho fondo para cubrir las demás prestaciones económicas a cargo de ese fondo.

**QUINTO.** De manera principal, declararse **INHIBIDA** para conocer de fondo la presente demanda contra el inciso segundo del artículo 77 de la ley 1753 de 2015, la expresión "*emprendimiento y/o desarrollo empresarial*" y los parágrafos 1 y 2 del artículo 9, el artículo 10, el parágrafo 3 del artículo 13 y el artículo 22, todos de la ley 1780 de 2016, en relación con el cargo de violación del principio de solidaridad en materia de seguridad social; o, subsidiariamente, declararlas exequibles en relación con ese cargo.

**SEXTO.** Declararse **INHIBIDA** para conocer de fondo la presente demanda contra el inciso segundo del artículo 77 de la ley 1753 de 2015, en relación con el cargo de violación del principio de unidad de materia, debido a inepta demanda por falta de claridad en la formulación del cargo.

**SÉPTIMO.** Declarar **INEXEQUIBLES** las expresiones "*el desarrollo de obras en los territorios*" y "*el impulso y financiamiento de las actividades agropecuarias*" ", contenidas en el parágrafo 2 del artículo 9 de la ley 1780 de 2016, y **EXEQUIBLES** la expresión "*emprendimiento y/o desarrollo empresarial*" y los parágrafos 1 y 2 del artículo 9, el artículo 10, el parágrafo 3 del artículo 13 y el artículo 22, todos de la ley 1780 de 2016, en relación con el cargo de violación del principio de unidad de materia legislativa.

De los señores Magistrados,

  
FERNANDO CARRILLO FLÓREZ  
Procurador General de la Nación

DYM/Sbv