

C-298-98

Sentencia C-298/98

UNIDAD NORMATIVA-Procedencia

La unidad normativa procede también cuando no es posible pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano sin estudiar otros aspectos que le están íntimamente ligados y cuya regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad. Ahora bien, en este caso, no es posible analizar la demanda del actor sin estudiar el alcance concreto de la expresión “se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la Ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella”, puesto que el cargo central del actor es que esa norma orgánica prohíbe la modificación de las leyes que hayan creado contribuciones parafiscales. Cuando la Corte, con fundamento en esta figura, extiende los alcances de su sentencia a artículos que no fueron acusados, es indudable que se afecta la participación ciudadana en los procesos de control constitucional, ya que los ciudadanos no han tenido la oportunidad de impugnar pero tampoco de defender esas disposiciones. Por ende la regla de la unidad normativa, si bien es necesaria para un adecuado ejercicio del control constitucional, en ocasiones no permite un debate ciudadano de las normas declaradas inexecutable o cuya constitucionalidad se condiciona por la Corte, pues sólo en la sentencia esta Corporación precisa que su pronunciamiento se extiende a normas diversas de las expresamente señaladas por el demandante.

UNIDAD NORMATIVA-Implicaciones en la participación ciudadana

La Corte concluye que el artículo 13 del decreto 2067 de 1991 faculta al magistrado sustanciador a invitar a entidades públicas y privadas, y a la ciudadanía en general, a pronunciarse sobre distintos aspectos relacionados con el control ejercido por esta Corporación. Por ende, y con el fin de armonizar lo más posible la regla de la unidad normativa y la participación ciudadana en el control constitucional, debe entenderse que ese artículo puede ser utilizado en los casos en que la Corte o el magistrado sustanciador consideran que es muy posible que el pronunciamiento de fondo pueda extenderse, en función de la regla de unidad normativa, a disposiciones distintas a las demandadas por el actor. En efecto, la aplicación de ese artículo en esos casos no desconoce el tenor literal del mismo y en cambio potencia la participación ciudadana en los procesos de control, sin afectar en nada su eficacia, ya que, conforme a ese mismo artículo, esas invitaciones no interrumpen los términos del juicio ante la Corte. La Corte aclara que este tipo de invitaciones, que son procedentes en algunos casos para potenciar la participación ciudadana, en manera alguna deben ser entendidas como una forma de prejuzgamiento sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, ya que el pronunciamiento de fondo de esta Corporación sólo se efectúa en la sentencia.

RECURSOS PARAFISCALES-Naturaleza

Los recursos parafiscales son contribuciones obligatorias impuestas con base en el poder fiscal del Estado, por lo cual se encuentran sometidas al principio de legalidad. Por ello la Ley debe fijar con precisión los hechos generadores, las bases gravables, las tarifas y los sujetos activos y pasivos de estas contribuciones. Las contribuciones parafiscales tienen una

naturaleza excepcional y unos caracteres que las distinguen, en especial por cuanto no afectan genéricamente a todas las personas con igual capacidad de pago, ya que la ley obliga sólo a un grupo de personas a efectuar la cuota.

LEY POSTERIOR-Sí puede modificar ley que creó contribución parafiscal

No es admisible el cargo del actor, según el cual una ley posterior no puede modificar la ley que creó una determinada contribución parafiscal, ya que esa interpretación puramente literal del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto es contraria a la Carta, por afectar las potestades legislativas del Congreso.

UNIDAD NORMATIVA-Procedencia cuando se deben estudiar otros aspectos normativos

La unidad normativa procede también cuando no es posible pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano sin estudiar otros aspectos normativos que le están íntimamente ligados y cuya regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad. Ahora bien, en este caso, no era posible analizar la demanda del actor sin estudiar el alcance concreto de la expresión mencionada en el artículo 29 del estatuto orgánico del presupuesto, puesto que el cargo central era que esa norma orgánica prohibía la modificación de las leyes que hubieran creado contribuciones parafiscales.

APORTES AL SENA-Naturaleza/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Regulación de la destinación

Los ingresos que recibe el SENA correspondientes a los aportes sobre las nóminas configuran contribuciones parafiscales. Eso es así, por cuanto, tales ingresos reúnen las características propias de esas cuotas. El artículo impugnado en el fondo no modifica las orientaciones generales del SENA sino que establece una prioridad en los programas desarrollados por sus centros de capacitación, pues ordena que al menos un 20% de esos dineros sea invertido en programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. La modificación introducida por el precepto acusado se ajusta a la Carta, pues no sólo la orientación de esos programas tiene sustento constitucional, ya que es deber del Estado promover la competitividad, la productividad y la formación tecnológica de los trabajadores sino que, además, se mantiene el nexo entre sector gravado y destinación de la cuota, que debe existir en toda contribución parafiscal. En efecto, es claro que los empresarios serán claros beneficiarios de estos programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

Referencia: Expediente D-1897

Norma acusada: Artículo 16 (parcial) de la Ley 344 de 1996, "por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones".

Demandante: Francisco Javier Andrade Díaz.

Temas:

Implicaciones de la posibilidad de una unidad normativa en la participación ciudadana en el control constitucional de las leyes.

Principio de legalidad y regulación de la destinación de las contribuciones parafiscales.

Magistrado Ponente:

Dr. ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Santa Fe de Bogotá, diez y siete (17) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Corte Constitucional de la República de Colombia, integrada por su Presidente Vladimiro Naranjo Mesa, y por los Magistrados Alfredo Tulio Beltrán Sierra, Antonio Barrera Carbonell, Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz, José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara, Alejandro Martínez Caballero y Fabio Morón Díaz.

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN

Ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

El ciudadano Francisco Javier Andrade Díaz presenta demanda de inconstitucionalidad contra los dos primeros incisos del artículo 16 de la Ley 344 de 1996, la cual fue radicada con el número D-1897. Cumplidos, como están, los trámites previstos en la Constitución y en el Decreto No. 2067 de 1991, procede la Corte a decidir el asunto por medio de esta sentencia.

II. DEL TEXTO OBJETO DE REVISIÓN.

A continuación se transcribe el artículo 16 de la Ley 344 de 1996 y se subrayan los apartes demandados:

LEY 344 DE 1996

POR LA CUAL SE DICTAN NORMAS TENDIENTES A LA RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO, SE CONCEDEN UNAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS Y SE EXPIDEN OTRAS DISPOSICIONES

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(...)

ARTICULO 16. De los ingresos correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el servicio Nacional de aprendizaje, SENA, destinará un 20% de dichos ingresos para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

El SENA ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación

profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico.

PARAGRAFO. El director del SENA hará parte del consejo Nacional de ciencia y Tecnología y el director de Colciencias formará parte del consejo directivo del SENA.

III. LA DEMANDA.

El actor considera que la norma demandada viola el artículo 151 de la Constitución. Según su criterio, el Congreso está sometido a las leyes orgánicas que regulan, entre otras, la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto. Ahora bien, el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), al definir las contribuciones parafiscales, establece literalmente que “el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la Ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella”. Por consiguiente, concluye el demandante, que “las rentas parafiscales deben manejarse, administrarse y ejecutarse exclusivamente en la forma dispuesta en la Ley que las creó”, por lo cual no puede una ley posterior alterar su destinación y manejo. El actor sintetiza sus argumentos en los siguientes términos:

“1- Las leyes orgánicas sujetan el ejercicio de la actividad legislativa del Congreso (Art. 51 de la Constitución Política de Colombia)

2- La norma sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de rentas y la Ley de apropiaciones y del plan Nacional de Desarrollo es una Ley Orgánica. (Artículo 151 de la Constitución Política de Colombia).

4- Su manejo, administración y ejecución debe hacerse exclusivamente en la forma dispuesta por la Ley que las crea. (Ley 225 de 1995, Decreto 111 de 1996, art. 29)

5- Deben destinarse sólo al objeto previsto en la norma creadora. (Ley 225 de 1995, art. 2 Decreto 111 de 1996, art. 29).”

En ese orden de ideas, según el demandante, es claro que, conforme a los criterios desarrollados por la Corte, las contribuciones al SENA son parafiscales ya que son obligatorias, son singulares, pues las “efectúan única y exclusivamente quienes pertenecen a un determinado grupo social y económico, los empleadores” y, finalmente, tienen destinación sectorial pues estos aportes son utilizados para “la formación profesional, es decir, a capacitar mano de obra para quienes demandan mano de obra calificada o capacitada, que no son otros que los mismos empleadores”. Por ende, como tales contribuciones fueron reguladas por la Ley 119 de 1994, no podía la ley acusada modificar la destinación del “20% de los aportes parafiscales que la entidad recibe de los empleadores, destinándolos a programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, objetivos diferentes a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral de los trabajadores, que constituye la misión fundamental del SENA”. Concluye entonces el actor:

“Así las cosas, riñe con la Constitución que el Congreso de la República, por medio de una Ley Ordinaria orientada hacia la racionalización del gasto público pretenda desconocer el mandato de la Ley Orgánica de Presupuesto y cambiar de destinación unos recursos del

orden parafiscal cuyo manejo, por disposición de la Ley que los crea, (119 de 1994) está asignado de manera exclusiva al SENA y cuyo destino ha sido previsto en la misma ley, orientados hacia la formación profesional”.

IV. INTERVENCIÓN DE AUTORIDADES

El ciudadano Manuel Avila Olarte, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, interviene en el proceso y defiende la constitucionalidad de la norma impugnada, pues considera que la disposición acusada encuentra fundamento en el artículo 54 de la Carta, que señala que es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación profesional y técnica a quienes lo requieran. Según su criterio, aunque la norma constitucional “expresamente se refiera a dos tipos de formación para los trabajadores, no puede interpretarse en el sentido que excluya otros tipos de formación necesarios para mejorar la calidad de los mismos, como el tecnológico”. Por tal razón, la disposición acusada debe ser considerada un desarrollo del mandato constitucional pues busca estimular “la formación de los trabajadores desde el punto de vista tecnológico, con el objeto de que este factor productivo pueda tener índices de competitividad altos en el mercado no solamente nacional sino también internacional.” Por ello el interviniente considera equivocado el supuesto del cual parte el demandante, según el cual no hay “relación alguna entre los programas de competitividad y de desarrollo tecnológico con la formación de los trabajadores. Por el contrario, tales programas son unos de los medios que establece la ley para que tal formación sea posible.”

De otro lado, el interviniente considera que el cargo esencial del actor no es de recibo, ya que la ley que establece una contribución parafiscal y que determina su administración y ejecución es una ley ordinaria, por lo cual puede ser modificada por leyes posteriores. Según su criterio, “la tesis del demandante impediría que tales cambios se tradujeran en el ámbito de las disposiciones jurídico-políticas” por lo cual, si bien el Estatuto Orgánico del presupuesto “establece que el manejo administración y ejecución de los recursos en comento se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y que se destinará sólo al objeto previsto en ella, no lo es menos, que el legislador puede, de conformidad con el artículo 150 numeral 1º de la Constitución Política, modificar esa ley”. Por consiguiente, según su parecer, bien puede la ley posterior señalar “que un porcentaje (no previsto expresamente en la ley de su creación ni en las posteriores que se han dictado) de los recursos parafiscales, se destine a programas de competitividad y desarrollo tecnológico, en virtud de la soberanía fiscal del estado”, sin que de esa manera se vulnere la ley orgánica del presupuesto respecto de la parafiscalidad, ya que un “raciocinio en contrario, se traduciría en que las leyes que hayan creado o modificado rentas parafiscales no podrían ser objeto, a su vez, de ninguna modificación.” El interviniente concluye entonces al respecto:

“En tal sentido, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 que prescribe en la parte pertinente que “El manejo, administrativo y ejecución de estos recursos (contribuciones parafiscales) se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable”, debe entenderse en el sentido que tales aspectos deben ser regulados por las disposiciones que crearon la contribución y por las que posteriormente regularon el punto, teniendo competencia constitucional para ello”.

Además, agrega el ciudadano, de admitirse el criterio del actor resultaría que la Ley 119 de 1994 es también inconstitucional, ya que esa norma no es la que originariamente creó la contribución parafiscal en favor del SENA, pues ésta fue regulada previamente por otras normas con fuerza de ley, como el Decreto 118 de 1957, expedido con base en las facultades de estado de sitio contempladas en la constitución de 1886; por la Ley 58 de 1963; por el Decreto 3123 de 1968 expedido con base en las facultades extraordinarias conferidas por la ley 65 de 1967; por el decreto 2149 de 1992 expedido con base en las facultades conferidas por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política; por la ley 119 de 1994 y por la Ley 344 de 1996. Por ende, señala el interviniente, “con la tesis del demandante el decreto primeramente mencionado, no hubiera podido ser modificado por las disposiciones posteriores a las cuales se ha hecho alusión, lo que no resulta sostenible, de acuerdo con la cláusula general de competencia legislativa del congreso de la República.”

Por último, el ciudadano considera que la modificación de la destinación establecida por la norma acusada no desnaturaliza la contribución parafiscal pues no orienta “tales recursos hacia sectores distintos de aquel objeto de la contribución a que se refiere la disposición demandada” ya que lo único “que hace es priorizar un aspecto específico de la destinación, cual es, el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo”, lo cual armoniza con las funciones del SENA. Se trató entonces simplemente de conferir prevalencia a los aspectos tecnológicos en la formación de los trabajadores desarrollada por esa entidad, tal y como se desprende de los debates legislativos al aprobar la norma, cuyos apartes pertinentes son transcritos por el ciudadano. Con todo, el interviniente aclara que la administración del recurso parafiscal debe ser realizada “de conformidad con los principios constitucionales de la eficiencia y de la igualdad, para lograr el fin para el cual fue establecida la contribución parafiscal que se estudia.” Por ello señala al respecto:

“Es así, como lo consagrado en el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, debe interpretarse integralmente con lo previsto en la Ley 119 de 1994, de suerte que, el 20% de los ingresos en comento habrá de destinarse al desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, a través de centros de formación profesional del SENA, lo cual se enmarca dentro de la misión asignada por la ley al Establecimiento Público, cual es, la de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofrecidos y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social económico y tecnológico del país.

Se concluye entonces, que la realización de los programas establecidos por la ley 344 de 1996, con el porcentaje señalado en la misma, se enmarca dentro del objeto y funciones consagrados por la ley 119 de 1994 al SENA, ejecución de programas, que además conlleva la participación en actividades y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, y contribuye a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral de los trabajadores, lo cual también se encuentra dentro del objetivo del SENA.”

En el curso del examen de la norma acusada, el magistrado sustanciador consideró que era posible que la Corte se viera obligada a aplicar la unidad normativa en relación con el inciso primero del artículo 29 del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto, que reproduce los mandatos del artículo 12 de la Ley 179 de 1994 y el artículo 2º de Ley 225 de

1995, y según el cual:

“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la Ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la Ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

(...)

(Ley 179 de 1994 art.12 Ley 225 de 1995 art. 2).”

Por tal motivo, y por las razones que se señalarán en los fundamentos jurídicos de la presente sentencia, por medio de auto del diecisiete de marzo, el magistrado sustanciador decidió dar aplicación el artículo 13 del decreto 2067 de 1991 e invitó a las entidades públicas y privadas, y a la ciudadanía en general, para que, si lo deseaban, intervinieran, como impugnadores o defensores de ese inciso primero del artículo 29 del Decreto 111 de 1996, para lo cual confirió un plazo de diez (10) días contados a partir del día de la fijación del aviso respectivo. Varios ciudadanos se hicieron presentes.

Así, en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el ciudadano Manuel Avila Olarte, interviene y solicita a la Corte que declare la constitucionalidad condicional de ese artículo del estatuto orgánico presupuestal. Según su criterio, esa disposición admite dos interpretaciones. Según la primera hermenéutica, esa norma orgánica estaría prohibiendo que se modifique la ley que establece una contribución parafiscal. Según el interviniente, esta interpretación es contraria a la Carta, pues afecta la posibilidad que tiene el Congreso de modificar y derogar las leyes anteriores. Por ello considera que esa disposición orgánica debe ser entendida de otra forma, esto es, que la ley que crea una cuota parafiscal puede ser modificada por normas legales posteriores, siempre y cuando se respete la “destinación especial de los recursos parafiscales, esenciales a tal institución tributaria”. Es más, según el ciudadano, esa interpretación es no sólo la más conforme a la Constitución sino que corresponde a la propia intención del legislador orgánico, como lo muestra un examen de los debates que acompañaron la expedición de esa disposición. En efecto, allí se señaló que era necesario consagrar una definición legal de la parafiscalidad a fin de garantizar que esas contribuciones “no sean destinadas a fines diferentes por parte del gobierno nacional (Gaceta del Congreso No 374 del 29 de octubre de 1993, p 8).”

En el proceso también intervienen la ciudadana Zoería Villada Ríos, en representación del sindicato de empleados públicos del SENA, la ciudadana Claudia Patricia Ballesteros, Jefe de la Oficina Jurídica del SENA, y el ciudadano Roberto Hermida Izquierdo. Cada uno presenta un escrito diferente pero básicamente sostienen los mismos argumentos pues todos coadyuvan la demanda y defienden una interpretación literal y estricta del inciso primero del artículo 29 del Decreto 111 de 1996. Según su criterio, el Congreso en su actividad debe sujetarse a lo dispuesto en las leyes orgánicas. Ahora bien, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, que es norma orgánica, señala que los aportes parafiscales deben ser manejados “exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea”, por lo cual estos tres ciudadanos consideran que la disposición acusada no podía variar el destino previsto para los recursos del SENA por

la norma que los creó, esto es, por la Ley 119 de 1994. Por ello, todos estos intervinientes solicitan a la Corte que declare la inexecutable del precepto demandado.

VI. DEL CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

En su concepto de rigor, el Procurador General de la Nación, Jaime Bernal Cuéllar, defiende la constitucionalidad de la norma acusada. La Vista Fiscal comienza por señalar que los aportes al SENA son contribuciones parafiscales, tal y como la misma Corte lo reconoció en la sentencia C-369 de 1996. Sin embargo considera que la modificación introducida por la disposición impugnada es constitucional, “toda vez que guarda consonancia con la misión, objetivo y función institucional de lograr la formación integral de los trabajadores.” El Procurador concluye entonces al respecto:

“La norma acusada no modifica el destino que la ley ha señalado a la mencionada contribución parafiscal. Por el contrario, propende por la formación integral de los trabajadores, mediante la ejecución de programas sobre competitividad y desarrollo tecnológico, los cuales se inscriben en el ámbito de las funciones que corresponden al SENA. Al respecto, el artículo 4º de la Ley 119 de 1994, establece:

‘Son funciones del Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-, las siguientes:

(...)

3. Organizar, desarrollar, administrar y ejecutar programas de formación profesional integral, en coordinación y en función de las necesidades sociales y del sector productivo.

(...)

6. Adelantar programas de formación tecnológica y técnica profesional, en los términos previstos en las disposiciones legales respectivas’.

La competitividad y el desarrollo tecnológico productivo constituyen aspectos de innegable importancia en la formación integral de los trabajadores colombianos. En materia de ciencia y tecnología, los artículos 70 y 71 de la Constitución, en armonía con la Ley 29 de 1990, sobre fomento de la investigación científica y desarrollo tecnológico, comprometen al Estado en la promoción y orientación de los adelantos de estas actividades, mediante su incorporación en los planes de desarrollo y la creación de incentivos para personas e instituciones que las fomenten.”

VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Competencia.

1. Conforme al artículo 241 ordinal 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la constitucionalidad del artículo 16 de la Ley 344 de 1996, ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad en contra de una ley de la República.

El tema bajo revisión y un asunto procesal previo: la posibilidad de una unidad normativa y la participación ciudadana en el control constitucional de las leyes.

3- Esta probabilidad de que sea necesario el examen constitucional de normas no demandadas por los actores plantea una tensión entre la defensa de la supremacía de la Carta, que corresponde a esta Corte (CP art. 241), y la naturaleza participativa del control constitucional en Colombia. En efecto, la unidad normativa, prevista por el artículo 6º del decreto 2067 de 1991, es una figura importante para la protección de la Carta pues permite a la Corte recurrir a ella para evitar que su decisión sea inocua o para poder pronunciarse de fondo sobre los cargos de la demanda. Sin embargo, cuando la Corte, con fundamento en esta figura, extiende los alcances de su sentencia a artículos que no fueron acusados, es indudable que se afecta la participación ciudadana en los procesos de control constitucional, ya que los ciudadanos no han tenido la oportunidad de impugnar pero tampoco de defender esas disposiciones. Por ende la regla de la unidad normativa, si bien es necesaria para un adecuado ejercicio del control constitucional, en ocasiones no permite un debate ciudadano de las normas declaradas inexequibles o cuya constitucionalidad se condiciona por la Corte, pues sólo en la sentencia esta Corporación precisa que su pronunciamiento se extiende a normas diversas de las expresamente señaladas por el demandante. Ahora bien, la Constitución ha consagrado un sistema de control constitucional centrado en la participación ciudadana, puesto que no sólo todo ciudadano puede acusar cualquier ley sino que además todo ciudadano puede intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control de la Corte (CP art. 242). Por ello esta Corporación ya había resaltado “la expansión de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de constitucionalidad” pues estos “no se limitan ya exclusivamente al ejercicio de la acción pública de inexequibilidad sino que se mantienen y refuerzan permitiendo la intervención de cualquier ciudadano en los procesos promovidos por otros o en aquellos adelantados por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones a ella confiadas (CP arts. 241 y 242).2” En ese orden de ideas, una pregunta procesal previa se plantea: ¿es posible armonizar la regla de la unidad normativa con la participación ciudadana?

4- Para responder a este interrogante, es necesario tener en cuenta que Colombia es una democracia participativa en donde la soberanía reside en el pueblo (CP arts 1ºy 3º), por lo cual la Corte ha entendido que el principio democrático es expansivo y tiene un lugar preponderante en la actividad judicial, y en especial en la interpretación constitucional, pues ésta “encuentra en el principio democrático una pauta inapreciable para resolver dudas o colmar lagunas que puedan surgir al examinar o aplicar un precepto. En efecto, a la luz de la Constitución la interpretación que ha de primar será siempre la que realice más cabalmente el principio democrático, ya sea exigiendo el respeto a un mínimo de democracia o bien extendiendo su imperio a un nuevo ámbito”3. Por ende, conforme a la naturaleza expansiva del principio democrático y al carácter participativo del control constitucional en Colombia (CP arts 1º, 3º y 242), debe preferirse aquella interpretación de las normas procesales que rigen los juicios ante esta Corporación que permita una participación y un debate ciudadano de las normas sobre las cuáles eventualmente esta Corte deba realizar unidad normativa. Ahora bien, según el artículo 13 del decreto 2067 de 1991 “el magistrado sustanciador podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito que será público, su concepto sobre puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo.” Es cierto que esa norma se refiere primariamente a los conceptos técnicos y científicos que pueden ser útiles para que la Corte tome su decisión. Sin embargo, es claro que esa disposición tiene un sentido

más amplio pues faculta al magistrado sustanciador a invitar a entidades públicas y privadas para que presenten conceptos sobre los puntos relevantes para la elaboración del fallo. Así, al declarar la exequibilidad de este artículo, la Corte dijo:

“La circunstancia de que la Constitución consagre directamente la posibilidad de participación de todo ciudadano en tales procesos, para impugnar o defender la constitucionalidad de las normas sub-examine, en modo alguno implica que, como lo piensa el actor, sean estas las únicas posibilidades de intervención de personas, organismos o entidades dentro del juicio correspondiente. Al respecto debe recordarse el carácter eminentemente público de la acción de inconstitucionalidad y los intereses, también públicos, que están en juego cuando se trata de definir con efectos erga omnes la exequibilidad de uno de los actos enunciados en el artículo 241 de la Constitución. De allí que, fuera de la invitación a expertos, que puede formularse en desarrollo de la norma acusada, esté permitido al Magistrado Ponente, sin violar la Constitución y, por el contrario, haciendo efectivos los propósitos de la democracia participativa por ella buscados, auscultar las opiniones y criterios que sobre el tema en estudio tienen las universidades, los sindicatos, los gremios, las asociaciones de profesionales, de productores o usuarios de bienes y servicios afectadas en una u otra forma por las normas sujetas a la decisión de la Corte, o que hayan efectuado estudios o cuenten con información que pueda contribuir a la mejor instrucción del proceso.⁴”

Conforme a lo anterior, la Corte concluye que el artículo 13 del decreto 2067 de 1991 faculta al magistrado sustanciador a invitar a entidades públicas y privadas, y a la ciudadanía en general, a pronunciarse sobre distintos aspectos relacionados con el control ejercido por esta Corporación. Por ende, y con el fin de armonizar lo más posible la regla de la unidad normativa y la participación ciudadana en el control constitucional, debe entenderse que ese artículo puede ser utilizado en los casos en que la Corte o el magistrado sustanciador consideran que es muy posible que el pronunciamiento de fondo pueda extenderse, en función de la regla de unidad normativa, a disposiciones distintas a las demandadas por el actor. En efecto, la aplicación de ese artículo en esos casos no desconoce el tenor literal del mismo y en cambio potencia la participación ciudadana en los procesos de control, sin afectar en nada su eficacia, ya que, conforme a ese mismo artículo, esas invitaciones no interrumpen los términos del juicio ante la Corte.

5- Las anteriores son las razones por las cuales en el presente proceso se invitó a las entidades públicas y privadas, y a la ciudadanía en general, para que, si lo deseaban, intervinieran como impugnadores o defensores del inciso primero del artículo 29 del Decreto 111 de 1996. Con todo, la Corte aclara que este tipo de invitaciones, que son procedentes en algunos casos para potenciar la participación ciudadana, en manera alguna deben ser entendidas como una forma de prejujuicio sobre la constitucionalidad de las normas impugnadas, ya que el pronunciamiento de fondo de esta Corporación sólo se efectúa en la sentencia. Además, también la Corte precisa que no en todos los eventos de aplicación de la unidad normativa es posible que se efectúen las invitaciones previstas por el artículo 13 del decreto 2067 de 1991, ya que en muchas ocasiones, esta Corporación constata la necesidad de extender los efectos de su fallo a disposiciones no acusadas sólo durante el debate final sobre la constitucionalidad de las normas demandadas. Por ende, es claro que esa invitación no es un requisito previo necesario para que esta Corporación pueda aplicar la regla de la

unidad normativa sino que es un mecanismo para armonizar, en la mayor medida posible, la participación ciudadana y la protección eficaz de la supremacía de la Constitución.

6- Una vez dilucidado el anterior asunto procesal, entra la Corte al examen material de los cargos, para lo cual procederá, en primer término, a determinar si es posible que una ley posterior modifique la destinación originaria de unos recursos parafiscales. En caso de que la respuesta a ese primer interrogante sea positiva, la Corte procederá entonces a examinar si los aportes al SENA constituyen o no contribuciones parafiscales, y si la variación establecida por la ley acusada armoniza con los principios tributarios y la regulación constitucional de la parafiscalidad.

El principio de legalidad en materia fiscal y la interpretación conforme a la Carta del artículo 29 del decreto 111 de 1996.

7- Los recursos parafiscales, tal y como esta Corte lo ha señalado en numerosas ocasiones⁵, son contribuciones obligatorias impuestas con base en el poder fiscal del Estado, por lo cual se encuentran sometidas al principio de legalidad. Por ello la Ley debe fijar con precisión los hechos generadores, las bases gravables, las tarifas y los sujetos activos y pasivos de estas contribuciones (CP art. 338). Pero, además, y por las características mismas de los recursos parafiscales, la ley también debe señalar cuál es la entidad administradora de estas cuotas así como la destinación especial de las mismas. En efecto, las contribuciones parafiscales tienen una naturaleza excepcional y unos caracteres que las distinguen, en especial por cuanto no afectan genéricamente a todas las personas con igual capacidad de pago, ya que la ley obliga sólo a un grupo de personas a efectuar la cuota. Por ende, como la singularidad de tales contribuciones podría afectar la equidad e igualdad tributarias (CP arts 13, 95 y 363), es necesario que la ley que las regula establezca la destinación sectorial de los beneficios de la cuota, por lo cual la Corte ha considerado que “las normas que las crean y las regulan deben establecer, inequívocamente, el segmento de población que será gravado con ellas, la destinación que se les dará, y el organismo que se encargará de su recaudo y ejecución, siendo de obligatorio acogimiento cada una de estas determinaciones”⁶.

8- Con tal criterio, entra la Corte a determinar el sentido del mandato contenido en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), según el cual el manejo, administración y ejecución de los recursos parafiscales “se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la Ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella”. Según el actor y algunos de los intervinientes, esta norma debe ser interpretada literalmente, por lo cual no podría una ley ordinaria modificar la destinación de una contribución parafiscal, ya que estaría vulnerando la ley orgánica del presupuesto. Por el contrario, otro de los intervinientes considera que esa hermenéutica es inadmisibles pues petrifica el ordenamiento legal, al impedir que el Congreso, con base en nuevos criterios de conveniencia, pueda modificar la regulación de una contribución parafiscal.

9- En principio podría pensarse que el razonamiento del actor encuentra cierto sustento constitucional, pues el Congreso debe sujetar el ejercicio de su actividad legislativa a los mandatos de las leyes orgánicas (CP art. 151). Además, la Carta autoriza expresamente a que una norma orgánica regule aspectos relacionados con la creación, recaudo y ejecución

de estas cuotas parafiscales. No de otra manera se puede interpretar el alcance del ordinal 12 del artículo 150 constitucional, según el cual el Congreso decreta contribuciones parafiscales “en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley” (CP art. 150 ord. 12). Por ende, si el estatuto orgánico presupuestal establece que los recursos parafiscales deben administrarse y ejecutarse de conformidad con la ley que los crea, entonces se entiende que una ley ordinaria posterior no puede alterar la destinación originaria de los recursos parafiscales, al menos mientras no se modifique el mandato del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996).

“La competencia del Congreso para derogar las normas precedentes encuentra sustento no sólo en el hecho de que expresamente la Carta le confiere esa posibilidad a las cámaras (CP art. 150 ord 1) sino en el propio principio democrático y en la soberanía popular (CP art 1 y 3), que hacen que las potestades legislativas, siempre y cuando no violen normas superiores, deben ser consideradas inagotables. El Legislador actual no puede atar al Legislador del mañana, pues éste anularía el principio democrático, ya que unas mayorías ocasionales, en un momento histórico, podrían subordinar a las mayorías del futuro. Esto explica que en el Reino Unido, en donde se considera que el Parlamento es soberano, y por ende ese cuerpo representativo puede hacer todo, salvo cambiar un hombre en mujer, sin embargo la doctrina y la práctica judicial consideran que una ley actual no puede prohibir su derogación por un parlamento posterior, pues admitir esa posibilidad acabaría precisamente con la soberanía misma del parlamento. La derogación de las leyes encuentra entonces sustento en el principio democrático, en virtud del cual las mayorías pueden modificar y contradecir las regulaciones legales precedentes, con el fin de adaptarlas a las nuevas realidades históricas, con base en el juicio político de conveniencia que estas nuevas mayorías efectúen. En materia legislativa, debe entenderse que la última voluntad de los representantes del pueblo, manifestada por los procedimientos señalados en la Carta, prevalece sobre las voluntades democráticas encarnadas en las leyes previas. Tal es pues el fundamento constitucional del principio “lex posterior derogat anteriori”⁷.

Conforme a lo anterior, no puede una ley orgánica petrificar una norma legal ordinaria, pues estaría afectando la naturaleza inagotable de la potestad legislativa del Congreso. Por ello, el entendimiento puramente literal de la citada expresión del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) es inadmisibile.

10- ¿Significa lo anterior que la mencionada expresión es inexecutable y debe ser retirada del ordenamiento? La respuesta es negativa, pues ella admite otra interpretación, que no sólo no desconoce la Carta sino que desarrolla plenamente la naturaleza misma de las contribuciones parafiscales, tal y como lo señala uno de los intervinientes. En efecto, si se entiende que ese artículo del Estatuto Orgánico del Presupuesto no hace referencia exclusivamente a la ley que originariamente crea la contribución parafiscal sino también a las normas legales posteriores que la hayan modificado, entonces los vicios de inconstitucionalidad desaparecen. En efecto, con esta hermenéutica, la ley orgánica no sólo no afecta la potestad del Congreso de modificar y derogar las leyes anteriores sino que, además, contiene un mandato perfectamente razonable, pues simplemente está señalando que, en virtud del principio de legalidad tributario y debido a la particular naturaleza de las contribuciones parafiscales, la ley debe precisar también la destinación y la forma como se manejarán esas cuotas. Por ende, las entidades administradoras deberán respetar de manera

estricta esos criterios legales.

11- El anterior análisis permite concluir que no es admisible el cargo del actor, según el cual una ley posterior no puede modificar la ley que creó una determinada contribución parafiscal, ya que esa interpretación puramente literal del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto es contraria a la Carta, por afectar las potestades legislativas del Congreso. Por tal razón, la Corte no sólo desechará la impugnación del demandante sino que se ve obligada a aplicar la regla de la unidad normativa del artículo 6º del decreto 2067 de 1991, y procederá, en la parte resolutive de la sentencia, a condicionar el alcance de la expresión estudiada del artículo 29 del estatuto orgánico del presupuesto. En efecto, esta Corte tiene bien establecido que la unidad normativa procede también cuando no es posible pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano sin estudiar otros aspectos normativos que le están íntimamente ligados y cuya regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad⁸. Ahora bien, en este caso, no era posible analizar la demanda del actor sin estudiar el alcance concreto de la expresión mencionada en el artículo 29 del estatuto orgánico del presupuesto, puesto que el cargo central era que esa norma orgánica prohibía la modificación de las leyes que hubieran creado contribuciones parafiscales.

La naturaleza de los aportes al SENA y la constitucionalidad de las variaciones establecidas por la ley acusada.

8- El anterior examen no significa que la norma impugnada sea obligatoriamente constitucional, pues si las contribuciones al SENA son parafiscales, la ley posterior no podría introducir cualquier cambio, pues podría desnaturalizar la cuota, con lo cual se afectarían principios constitucionales. En efecto, la excepcionalidad de la parafiscalidad obliga a un examen constitucional más estricto que frente a otros tributos, pues estas cuotas están determinadas por elementos que las configuran y sin los cuales esta figura tributaria altera su esencia, pierde su finalidad y puede confundirse con un impuesto común. Por tal razón, la Corte debe estudiar si la imposición de una contribución a un cierto grupo de personas o actividades con la obligatoria asignación a un determinado sector económico constituye efectivamente una contribución parafiscal, pues en caso de no ser así, se podría estar vulnerando la prohibición del artículo 359 de la Constitución, según el cual no puede haber rentas nacionales con destinación específica, o se podría estar afectando la equidad tributaria. Por ello, si bien, como regla general, no se puede señalar “como inconstitucional la creación de un tributo por figurar bajo determinado nombre que pueda no corresponder a clasificaciones doctrinarias”, ya que “la denominación tributaria usada por el legislador es indiferente”⁹, en el caso de la parafiscalidad la situación es diversa, no sólo por la excepcionalidad de este mecanismo -que obliga a interpretar restrictivamente su alcance- sino por la inescindible relación entre sus elementos constitutivos. En efecto, si la cuota se cobra a toda la sociedad para asignarla a un sector determinado, estaríamos en frente de una renta de destinación específica prohibida constitucionalmente. En ese mismo orden de ideas, si la contribución se exige a un sector económico pero su producto se asigna a otro sector, entonces no sólo estaríamos también frente a una renta con destinación específica sino que se estaría afectando la igualdad y la equidad tributarias. Por ende, debe la Corte estudiar la naturaleza de los aportes al SENA y si las modificaciones introducidas por la ley acusada son compatibles con dicha naturaleza.

9- En anterior oportunidad, esta Corporación había señalado que los ingresos que recibe el SENA correspondientes a los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994 configuran contribuciones parafiscales¹⁰. Eso es así, por cuanto, como bien lo señala el actor, tales ingresos reúnen las características propias de esas cuotas. De un lado, son aportes patronales obligatorios ya que, conforme a ese artículo, todos los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas comerciales e industriales de Estado y las sociedades de economía mixta deben contribuir con el 2 % de los pagos salariales, mientras que el aporte de la Nación y de las entidades territoriales es del 0.5 % por ese mismo concepto. Son entonces también singulares pues la efectúan única y exclusivamente los empleadores públicos y privados: y, finalmente, tienen destinación sectorial ya que estos dineros son utilizados en programas de capacitación profesional, que terminan revirtiendo en beneficio de los aportantes. En efecto, conforme a los artículos 2º y 3º de la Ley 119 de 1994, el SENA debe invertir en el desarrollo social y técnico integral de los trabajadores colombianos, para lo cual debe adelantar programas de capacitación y participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, que contribuyan a la actualización y mejoramiento de esa formación de los trabajadores. Esta destinación especial de estos recursos se ajusta a la Carta no sólo porque puede ser considerada como una expresión del deber constitucional del Estado y de los empresarios de ofrecer formación y habilitación técnica y profesional a quienes lo requieran (CP art. 54) sino, además, porque recompensa al sector empresarial gravado. En efecto, en la medida en que la formación de la mano de obra mejora, los empresarios que requieren sus servicios se benefician, por lo cual éstos obtienen un provecho indirecto del aporte realizado, con lo cual se cumplen los requisitos que caracterizan una contribución parafiscal.

En tales, condiciones, siendo los aportes al SENA contribuciones parafiscales, el interrogante obvio que surge es si las modificaciones introducidas por la norma acusada son compatibles con esa naturaleza.

10- El artículo 16 de la Ley 344 de 1996 establece que de las contribuciones parafiscales recibidas por el SENA, una quinta parte debe ser destinada al “desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.” La disposición aclara que esa entidad “ejecutará directamente estos programas a través de sus centros de formación profesional o podrá realizar convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico.”

Como vemos, el artículo impugnado en el fondo no modifica las orientaciones generales del SENA sino que establece una prioridad en los programas desarrollados por sus centros de capacitación, pues ordena que al menos un 20% de esos dineros sea invertido en programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. El establecimiento de esa orientación específica fue justificado en los debates parlamentarios como un mecanismo para que los empresarios y trabajadores colombianos sean competitivos y puedan enfrentar los desafíos que plantea la permanente revolución tecnológica y la globalización de la economía. Así, en la ponencia para segundo debate en el Senado, se dijo específicamente al respecto:

Creemos que, en conjunto, el artículo como ha sido propuesto y aprobado por las comisiones

terceras conjuntas constituye una medida muy importante, por cuanto el desarrollo de tales programas es hoy en día un requisito esencial para el crecimiento económico. Existe un rezago muy importante en este campo y el Sena haría una contribución fundamental al desarrollo del país, como lo ha venido haciendo desde hace varios decenios, si su capacidad y experiencia se orienta a fortalecer una área tan importante como la cubierta por esos programas.

A nadie se le escapa que atravesamos por una revolución tecnológica que determina las características y el contenido del desarrollo económico y social de las sociedades del próximo siglo. En los actuales momentos, una sociedad sin innovación ni desarrollo tecnológico no es competitiva.

Por estos motivos, el fortalecimiento y desarrollo de programas de desarrollo tecnológico son un componente estratégico del Plan Nacional de Desarrollo y, en particular, de la estrategia nacional de competitividad para la internacionalización.¹¹”

Conforme a lo anterior, la Corte encuentra que la modificación introducida por el precepto acusado se ajusta a la Carta, pues no sólo la orientación de esos programas tiene sustento constitucional, ya que es deber del Estado promover la competitividad, la productividad y la formación tecnológica de los trabajadores (CP arts 54 y 334) sino que, además, se mantiene el nexo entre sector gravado y destinación de la cuota, que debe existir en toda contribución parafiscal. En efecto, es claro que los empresarios serán claros beneficiarios de estos programa de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero: Declarar EXEQUIBLE la expresión “el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la Ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella”, del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), siempre y cuando se entienda que esta norma hace referencia no sólo a la ley que crea la contribución parafiscal sino también a aquellas normas legales posteriores que la hayan modificado.

Segundo: Declarar EXEQUIBLES los dos primeros incisos acusados del artículo 16 de la Ley 344 de 1996, “por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones”.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ALFREDO TULIO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

-En comisión-

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Antonio Barrera Carbonell, no suscribe la presente providencia, por encontrarse en comisión oficial en el exterior.

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Ver sentencia C.320 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 5.

2 Sentencia C-089 de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico 1.4.

3 Ibidem.

4 Sentencia C-513 de 1992. MP José Gregorio Hernández Galindo

5 Ver, entre otras, las sentencias C-040 de 1993, C-490 de 1993, C-430 de 1995, C-577/95, C-273 de 1996, C-369 de 1996, C-152 de 1997 y C-02 de 1998.

6 Sentencia C-369/96 MP Julio César Ortiz.

7 Sentencia C-443 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 12.

8 Ver sentencia C.320 de 1997. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 5.

9 Sentencia C-430 de 1995. MP José Gregorio Hernández Galindo.

10 Sentencia C-369/96 MP Julio César Ortiz.

11 Ver Gaceta del Congreso. No 568, 6 de diciembre de 1996, p 5.