

Sentencia C-307-09

Referencia: expediente D-7441

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 75 de la Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario y contra el artículo 51 de la Ley 1169 de 2007, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2008.

Actor: Jaime Serna Giraldo

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veintinueve (29) de abril de dos mil nueve (2009).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad el ciudadano Jaime Serna Giraldo presentó demanda contra los artículos 75 de la Ley 812 de 2003 y 51 de la Ley 1169 de 2007.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, previo concepto del Procurador General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las normas demandadas:

“LEY 812 DE 2003

(junio 26)

por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 75. Convenios COLCIENCIAS-SENA. COLCIENCIAS y el SENA, a través de convenios especiales de cooperación que celebren entre sí, promoverán y fomentarán la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, tecnología e innovación y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, para lo cual el SENA destinará, en cada vigencia, la cuarta parte de los recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996”.

“LEY 1169 DE 2007

(diciembre 5)

Diario Oficial No. 46.833 de 5 de diciembre de 2007

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2008.

(...)

Artículo 51. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, transferirá al Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, COLCIENCIAS, con destino a financiar las actividades que promuevan y fomenten la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, la tecnología, y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, la cuarta parte de los recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, mediante la celebración de un convenio interadministrativo”.

III. LA DEMANDA

Para el demandante, las normas transcritas violan lo dispuesto en los artículos 150, 151 y 338 de la Constitución Política, los artículos 7 a 17 de la Ley 21 de 1982; el artículo 30 de la Ley 119 de 1994; el artículo 16 de la Ley 344 de 1996 y el artículo 2º de la Ley 225 de 1995 (Ley Orgánica de Presupuesto), que modificó el artículo 12 de la Ley 179 de 1994 (modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto).

Según el actor, los aportes parafiscales con destino al SENA fueron establecidos por la ley 21 de 1982, artículos 7º y 8º, mientras el monto, distribución y destinación de estos aportes fueron señalados en los artículos 9º, 10º, 11, 12, 13 y 17 de la misma Ley.

En concepto del actor, los aportes parafiscales que deben pagar los empleadores del sector público y privado al SENA forman parte del patrimonio de ésta entidad; es decir, el manejo, administración y ejecución de estos recursos lo debe hacer la entidad

destinataria de la contribución parafiscal y tales recursos no entran a engrosar el monto global del presupuesto nacional.

Es decir, en concepto del demandante, las normas atacadas resultan inexecutable, por cuanto regulan las contribuciones parafiscales y desnaturalizan los aportes que pagan los empleadores al SENA, porque siendo esta entidad la encargada de recaudarlos, ejecutarlos, manejarlos y administrarlos, las normas demandadas transfieren estas funciones a COLCIENCIAS, resultando vulnerado el artículo 338 de la Carta Política.

Para el accionante, las normas impugnadas le quitan al SENA la ejecución, manejo y administración directa de la cuarta parte del 20% del recaudo de los recursos parafiscales que debe destinar para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo y se lo traslada a COLCIENCIAS, perdiéndose el nexo que debe existir entre los empresarios, como sector gravado, y la destinación de los recursos.

Al transferirle estos recursos parafiscales del SENA a COLCIENCIAS esta última entidad los debe invertir de manera general en sus programas de ciencia, tecnología e investigación, lo cual beneficia no sólo a unos pocos empresarios del país, sino principalmente a otros sectores como las universidades que están exentas del pago de aportes al SENA, las academias, los tecno parques, los investigadores, etc., siendo desconocido el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, Orgánica de Presupuesto, que desarrolla lo establecido en el artículo 151 superior.

Considera el demandante que las normas impugnadas permiten quitarle al SENA recursos parafiscales para transferírselos a COLCIENCIAS, cambiando la destinación de los mismos, dejando de existir el nexo entre el sector gravado y la destinación de la cuota, nexo que debe existir en toda contribución parafiscal, como lo prevé el artículo 338 de la Carta Política.

IV. INTERVENCIONES

1. Academia colombiana de jurisprudencia

En representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia actúa la doctora Ilva Myriam Hoyos Castañeda, quien solicita a la Corte que declare inexecutable las normas demandadas. Recuerda la interviniente que mediante la Sentencia C-298 de 1998, fue declarado executable el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, en el entendido que la destinación de un veinte por ciento (20%) 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, se haría para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo y que tales programas serían ejecutados por el SENA.

La ejecución así prevista se haría a través de los centros de formación profesional del SENA o mediante convenios cuando se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico. Explica la interviniente que esta situación fue modificada por el artículo 75 de la Ley 812 de 2003 y el artículo 51 de la Ley 1169 de 2007,

haciendo que la facultad que tenía la entidad se convirtiera en deber, afectando así la naturaleza de las contribuciones parafiscales del SENA, pues estas normas ordenan al SENA que transfiera a COLCIENCIAS unos recursos que constitucionalmente tienen destinación específica, sin que puedan ser considerados recursos parafiscales.

Continúa su explicación la interviniente manifestando que el artículo 75 de la Ley 812 de 2003 y el artículo 51 de la Ley 1169 de 2007, establecen el deber del SENA de transferir a COLCIENCIAS la cuarta parte de los recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, quedando afectadas dos de las condiciones exigidas por la Ley orgánica del Presupuesto, siendo clara la inconstitucionalidad de las normas atacadas.

1. Ministerio de hacienda y crédito público

A nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público interviene la doctora Nathalia Succar Jaramillo, quien solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas. Para la representante del Ministerio, la Ley 344 de 1996 destinó el veinte por ciento (20%) de los ingresos percibidos del numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, a programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo. Por tanto, contrario a lo afirmado por el demandante, las normas demandadas no modifican la destinación de los recursos parafiscales, toda vez que la Ley que ordenó la destinación del veinte por ciento (20%) para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico, atiende a los parámetros constitucionales que establecen que toda contribución parafiscal debe ser consagrada por la Ley. En suma, las normas impugnadas, complementan el contenido del artículo 16 de la Ley 344 de 1996.

Explica la interviniente que la ejecución de los recursos corresponde en forma exclusiva al SENA, para lo cual celebra Convenios Especiales de Cooperación con COLCIENCIAS, circunstancias que no implica que la ejecución de los recursos corresponda a esta última entidad.

1. Ministerio de la protección social

La doctora María Teresa Gil Cortés interviene a nombre del Ministerio de la Protección Social para solicitar que sean declaradas exequibles las normas demandadas. Para la interviniente, los aspectos relacionados con la tecnología no son ajenos al SENA, pues el artículo 2º de la Ley 119 de 1994 prevé que tiene a cargo contribuir al desarrollo tecnológico del país; es decir, esta misión entraña intersecciones con entidades del sector de la ciencia e innovación.

En concepto de la doctora Gil, no hay contradicción entre las normas demandadas y la Ley 1151 de 2007, por medio de la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, por cuanto hay relación entre los objetivos, los planes y programas y su ejecución, siendo el SENA una entidad que administra recursos con destino a la capacitación

para el desarrollo tecnológico.

Agrega la interviniente que la Constitución Política prevé que los órganos del Estado deben colaborar armónicamente para la realización de los fines del Estado y las normas demandadas previenen que el SENA y COLCIENCIAS pueden celebrar convenios que servirán para cristalizar esa colaboración, lo cual demuestra la exequibilidad de los preceptos impugnados.

1. Ministerio de educación nacional

En representación del Ministerio de Educación Nacional interviene la doctora Julia Betancourt Gutiérrez, quien solicita a la Corte que se declare inhibida para decidir sobre el fondo de la demanda, pues, en su criterio, la demanda es inepta en cuanto el demandante no explica en forma clara y precisa cómo es que los artículos acusados desconocen la Carta Política. Textualmente manifiesta:

“Como puede apreciar esa Honorable Corte la demanda presentada por la actora no presenta ningún cargo directo de inconstitucionalidad que permita a esa Corporación entrar a estudiar los planteamientos de la misma, pues se limita a enunciar algunas normas constitucionales, pero no explica el porqué se considera que las normas acusadas violan el ordenamiento constitucional, ni es claro en el concepto de violación. Se centra en manifestar que se violan disposiciones legales, lo cual cambiaría la competencia en cuanto al conocimiento de la misma, ya que le competiría al Consejo de Estado”. (Fl. 83 del expediente).

1. Colciencias

En representación del Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, COLCIENCIAS, interviene el ciudadano Hernando Alberto Sánchez Moreno, director encargado de la entidad, quien solicita a la Corte que declare exequibles las normas impugnadas.

Comienza su exposición señalando que las normas demandadas pertenecen a dos ordenamientos y, por tanto, están sometidas a regímenes diferentes. El artículo 75 de la Ley 812 de 2003, hizo parte de la ley del plan nacional de desarrollo que había sido aprobada para el período 2003 a 2006 y por virtud del artículo 160 de la ley 1151 de 2007 (plan nacional de desarrollo 2007-2010), continúa hoy vigente. Por su naturaleza, el artículo 75 de la Ley 812 de 2003 está sometido para su expedición tanto a la Constitución Política como a la Ley Orgánica de Planeación. A su turno, el artículo 51 de la ley 1169 de 2007, hace parte de la ley anual de presupuesto y además de las normas constitucionales está regido, en su formación, por la ley orgánica del presupuesto nacional.

Considera el interviniente que el actor estructura la demanda en torno a lo siguiente:

- 1) violación de normas constitucionales (Arts. 150, 151 y 338);
- 2) defensa de los artículos

7 a 17 de la ley 21 de 1982, por medio de la cual se modificó el régimen del subsidio familiar y se dictaron otras disposiciones. Estas normas regulan los sujetos pasivos de la obligación de aportar al SENA, como también la destinación de los mismos. El artículo 30 de la ley 119 de 1994, que reestructuró el SENA, derogó el decreto 2149 de 1992; el artículo 30 citado por el actor refiere al patrimonio del SENA, entre cuyos elementos están los aportes que hacen los empresarios, según lo dispuesto en el numeral 4º.

Señala que el artículo 16 de la ley 344 de 1996, por medio de la cual se dictaron normas para la racionalización del gasto público, se considera violado, pero sirve para realizar el propósito del legislador, pues su inciso primero ordenó al SENA destinar un veinte por ciento (20%) de los ingresos obtenidos por los aportes sobre las nóminas de que trata el numeral 4º de la ley 119 de 1994, al desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo; el inciso segundo marcó al SENA pautas claras para el desarrollo y ejecución de esos programas, al afirmar que debía llevarlos a cabo a través de sus centros de formación profesional o a través de convenios en aquellos casos en que se requiere la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico, y el párrafo que expresamente prescribe que 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.

Agrega el interviniente que el artículo 2º de la ley 225 de 1995, orgánica del presupuesto, definió para efectos presupuestales el concepto de lo que son las contribuciones parafiscales.

En cuanto a los motivos de la violación, según el interviniente se citan como violadas tres disposiciones constitucionales, pero el actor no explica la razón de la violación de las mismas. Así, el artículo 150-12 superior, que regula las funciones que corresponde ejercer al Congreso a través de leyes, en concreto la de crear contribuciones fiscales y parafiscales, función que debe ejercer dentro de los cauces fijados por normas ordinarias de inferior jerarquía.

En cuanto a la presunta violación del artículo 151 de la Carta Política, que trata de las leyes orgánicas, según el interviniente en la demanda no aparecen razones de la violación, por cuanto la argumentación está más orientada a considerar que algunas leyes fueron violadas por las disposiciones de la ley orgánica de presupuesto y la del plan, pero no hay en la demanda razones de violación directa de la Constitución.

Frente al artículo 338 superior, el interviniente estima que no hay cargos debidamente presentados, pues las disposiciones acusadas fueron expedidas por el Congreso en ejercicio de la potestad prevista en el artículo 338 de la Carta Política. Añade el vocero de COLCIENCIAS que los argumentos del actor están basados en la violación de normas de jerarquía legal, tanto orgánicas como ordinarias, entre ellas la ley 225 de 1995, artículo 2º, que hace parte del estatuto orgánico del presupuesto, que según el demandante es una norma que establece las condiciones legales a las que, según el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Política, debe sujetarse el Congreso cuando crea una contribución parafiscal.

En suma, considera el interviniente que el demandante está errado en sus

planteamientos en cuanto estima que las normas demandadas modifican las disposiciones de la ley 21 de 1982, de la ley 119 de 1992 y de la ley 334 de 1996, violando la ley orgánica del presupuesto en cuanto define el concepto de rentas parafiscales y califica ciertos aportes que hacen los empleadores al SENA como ingresos parafiscales.

Para el representante de COLCIENCIAS, con las normas demandadas se busca racionalizar el uso de los recursos que administra el SENA con destino a ciencia y tecnología, para canalizarlos siempre bajo instrucción del SENA a través de COLCIENCIAS.

La segunda parte del documento presentado por COLCIENCIAS ilustra sobre la ejecución del convenio celebrado con el SENA el 5 de agosto de 2005, convenio que busca cooperar para adelantar estrategias acordes con un plan operativo que se implementa en el seno de un comité de coordinación del convenio, conformado por el SENA, COLCIENCIAS y un miembro del sector productivo. Luego de narrar la composición y funciones del comité, el interviniente concluye que el SENA no ha quedado en ningún momento desligado de la administración de los recursos citados en las normas atacadas.

1. Departamento nacional de planeación

En representación del Departamento de Planeación Nacional interviene el abogado Christian Alier Hernández Guerrero, quien solicita a la Corte que declare exequibles las normas acusadas. Luego de una amplia exposición sobre la naturaleza económica y jurídica de la planeación dentro de los Estados contemporáneos, el interviniente explica la parafiscalidad en el caso del SENA.

Una vez concluye el recuento jurisprudencial sobre la parafiscalidad, el representante del Departamento de Planeación Nacional indica que el SENA aparece como un producto del Estado de bienestar para redistribuir el ingreso y el conocimiento, al lado de las Cajas de Compensación Familiar, las cuales también cumplen una labor de integración de la población al bienestar en materia de salud, educación, vivienda, capacitación, etc. En cuanto al SENA, la Ley 119 de 1994 alinderó las actividades del SENA, señalando que la capacitación que brinda tiene un ingrediente científico y se corresponde con la financiación de actividades que promuevan la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico, entre otros frentes.

En cuanto al recaudo, administración y ejecución de los recursos parafiscales mencionados en las normas impugnadas, considera el interviniente que los artículos 75 de la Ley 812 de 2003 y 51 de la Ley 1169 de 2007, desarrollan lo establecido en los artículos 7 a 17 de la Ley 21 de 1992, 30 de la Ley 119 de 1994 y 16 de la Ley 134 de 1996.

Indica el interviniente que tanto el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, como el numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, hacen relación al porcentaje de recursos de que trata el artículo 16 de la Ley 134 de 1996; es decir, el 20% de los ingresos que recibe el SENA por concepto de los aportes indicados en los literales a) y b) del numeral 4 del artículo 30 de la Ley 119 de 1994. Explica que la naturaleza de ese 20% es la de hacer parte de las contribuciones parafiscales, razón por la cual estos aportes se rigen por

las normas constitucionales y legales.

Sin embargo, el vocero del Departamento Nacional de Planeación aclara que ninguna de las normas demandadas establece la competencia a cargo de COLCIENCIAS, para recaudar, administrar o ejecutar la contribución parafiscal recaudada por el SENA, pues lo que allí se dice es que un determinado porcentaje de los recursos que transfiere el SENA a COLCIENCIAS será dedicado al desarrollo de la actividad tecnológica, pero el artículo 16 de la Ley 344 de 1996 prevé que el SENA ejecutará directamente estos programas, es decir, los que se ejecutan con el 20% de los recursos que son producto de la contribución parafiscal, a través de sus centros de formación profesional o por convenios. En resumen, según el interviniente, las normas demandadas establecen que la cuarta parte del 20% a que se refiere el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, se ejecuta por el SENA a través de COLCIENCIAS, lo cual es acorde con lo establecido en la Constitución Política.

1. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario interviene mediante escrito presentado por la profesora Liliana Estupiñán Achury, quien solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas. Empieza la interviniente por señalar que la demanda no reúne los requisitos establecidos en el Decreto 2067 de 1991, en cuanto faltan las razones por las cuales los textos superiores se estiman violados.

De otra parte, la representante de la Universidad expone que las normas atacadas desarrollan el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, propendiendo por beneficiar al sector empresarial, cumpliéndose los objetivos propios de la contribución parafiscal. Agrega que el legislador puede modificar la ley que estableció el cobro de la contribución parafiscal, sin que una ley orgánica pueda petrificar una norma legal ordinaria, pues de otra manera se estaría afectando la naturaleza inagotable de la potestad legislativa del Congreso.

Según la interviniente, el legislador se limitó a establecer que el SENA destinará en cada vigencia, la cuarta parte de los recursos provenientes del 20% de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, para lo cual transferirá a COLCIENCIAS la cuarta parte mediante la celebración de un convenio interadministrativo, sin que esto signifique violación de las normas constitucionales citadas por el demandante.

1. Instituto colombiano de derecho tributario

El documento presentado por el Instituto y sometido a consideración de sus miembros, fue proyectado por la doctora María del Pilar Abella Mancera y mediante el mismo se solicita a la Corte que declare exequibles las normas demandadas.

El Instituto considera que los recursos cuya destinación se regula con las normas

atacadas, son apenas una porción de aquellos a los cuales se refiere el artículo 16 de la Ley 344 de 1996. Esta norma ha sido objeto de dos pronunciamientos de la Corte Constitucional: Sentencias C-298 de 1998 y C-498 de 1998. Para el interviniente, las normas acusadas no modifican las orientaciones del SENA, sino que establecen que una porción de aquellos recursos que por disposición de la Ley 344 de 1996, deben destinarse a programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo, se orienten específicamente a financiar las actividades que promuevan y fomenten la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, la tecnología y, en general, la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, siendo ésta última finalidad compatible con los fines del SENA y con los fines trazados por el artículo 16 de la Ley 344 de 1996.

Por lo anterior, continúa el Instituto, el manejo, administración y ejecución de los recursos parafiscales los lleva a cabo la entidad recaudadora, por cuanto realiza directamente las actividades necesarias para ello, a lo cual se agrega que el SENA no pierde la facultad de determinar la destinación de los recursos, sino que la ejerce mediante la celebración de convenios en los cuales quedan consignadas las condiciones bajo las cuales acepta hacer dicha destinación, aún cuando la ejecución de las actividades la encargue a un tercero.

En suma, para el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, el legislador puede orientar parte de los recursos de la contribución parafiscal a favor del SENA, hacia actividades de investigación y desarrollo tecnológico, para que en coordinación y previo convenio con otra entidad estatal, se cumpla la finalidad para la cual fue creada la contribución parafiscal.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Para la Vista Fiscal, las normas demandadas deben ser declaradas exequibles. El análisis empieza con la explicación sobre el alcance del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, que prevé cómo está integrado el patrimonio del SENA, siendo parte de él los aportes de los empleadores, recaudados por las Cajas de Compensación Familiar o directamente por el SENA. Luego, se agrega la explicación sobre el alcance del artículo 16 de la Ley 344 de 1996, según el cual, 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 SENA destinará un 20% para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo.

Explica el Jefe del Ministerio Público que tales programas serán ejecutados directamente por el SENA o mediante convenios en aquellos casos en que se requiera la participación de otras entidades o centros de desarrollo tecnológico. Es decir, el legislador faculta al SENA para ejecutar los programas bien sea directamente o mediante convenios y en éstos casos, según el parágrafo del artículo 16 de la Ley 344 de 1996, el Director del SENA actuará como integrante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y el Director de COLCIENCIAS formará parte del Consejo Directivo del SENA.

Luego de explicar que los aportes regulados con las normas demandadas cumplen con las características de las contribuciones parafiscales, el Procurador General de la Nación se pregunta si tales contribuciones deben destinarse exclusivamente a quienes

tienen la obligación de pagarlos o también pueden beneficiar a quienes tienen vínculos jurídicos, económicos o sociales con quienes han realizado dichos aportes.

Para el Ministerio Público, sí es posible que los recursos que recibe el SENA provenientes de los empleadores públicos y privados, beneficien no sólo a los sujetos pasivos del tributo sino también a un grupo de personas que tenga vínculos jurídicos, económicos o sociales con quienes han realizado dichos aportes, más aún cuando, como en el presente caso, serán beneficiados los trabajadores y los empleadores sin romper el nexo causal que debe existir entre éstos y el beneficio que reportan tales recursos.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Cuestión preliminar. Requisitos de la demanda para proferir fallo de mérito

Varios de los intervinientes consideran que el demandante no aportó los elementos jurídicamente requeridos para que la Corte Constitucional pueda emitir un pronunciamiento de mérito.

2.1. En principio la acción de inconstitucionalidad fue concebida como un mecanismo de participación en virtud del cual todo ciudadano puede acudir ante la Corte Constitucional, para solicitar que mediante una sentencia que haga tránsito a cosa juzgada, la norma demandada sea excluida del ordenamiento jurídico debido a la contradicción entre ésta y el texto de la Carta Política. Se trata, entonces, de un instrumento que combina el ejercicio de los derechos políticos (C. Po art. 40), con los beneficios derivados del control al poder ejercido por el legislador.

A pesar de su naturaleza pública, el ejercicio de esta acción ha sido regulado mediante el Decreto 2067 de 1991, particularmente en cuanto hace a los requisitos de la demanda previstos en el artículo 2º del estatuto mencionado. Estos condicionamientos no pueden ser entendidos como limitante al ejercicio de un derecho político, sino como contribución al proceso que según el artículo 241 superior se debe llevar a cabo ante la Corte Constitucional, toda vez que su observancia busca identificar el contenido de la demanda mediante el aporte de elementos que informen adecuadamente al juez sobre el alcance de la pretensión con miras a proferir un pronunciamiento de fondo.

2.2. La Corte Constitucional¹, refiriéndose a los requisitos de la demanda y particularmente a las razones que el demandante debe exponer, ha manifestado:

“La efectividad del derecho político depende, como lo ha dicho esta Corporación, de que las razones presentadas por el actor sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes². De lo contrario, la Corte terminará inhibiéndose, circunstancia que frustra “la expectativa legítima de los demandantes de recibir un pronunciamiento de fondo por parte de la Corte Constitucional”³.

2.3. La Corte ha analizado los argumentos de quienes han intervenido para manifestar que el actor no da razones de la violación directa de la Constitución, concluyendo, como se explicará a continuación, que la demanda formulada por el ciudadano Jaime Serna Giraldo, cumple con los requerimientos mínimos previstos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y, por lo tanto, procederá a resolver sobre el fondo de la cuestión planteada.

Lo anterior encuentra fundamento en lo siguiente: a folio 2 del escrito de demanda, bajo el título “IV. CONCEPTO DE LA VIOLACION Y CARGOS”, el actor explica que según el artículo 150 superior, corresponde al Congreso hacer las leyes y por medio de ellas establecer contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley (numeral 12 del artículo 150). Agrega que según el artículo 338 de la Carta Política, en tiempo de paz, solamente el Congreso podrá imponer contribuciones parafiscales y fijar los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

Explica el demandante que entre las condiciones legales referidas en el artículo 150-12 de la Constitución Política, están las previstas en el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, norma que aparece transcrita y de la cual concluye el actor que las disposiciones impugnadas no cumplen dos condiciones previstas en la Ley: i) que el manejo, administración y ejecución de los recursos parafiscales debe hacerse exclusivamente por parte de la entidad recaudadora y ii) que los recursos recaudados sólo pueden estar dirigidos al objeto previsto en la Ley que los crea, cambiando de destinación específica.

En concordancia con lo anterior, el demandante manifiesta que las normas impugnadas desconocen lo establecido en el artículo 151 de la Constitución Política, en cuanto la actividad legislativa está sometida a leyes orgánicas, entre ellas la 225 de 1995, “Ley Orgánica de Presupuesto”, que en su artículo 2º define las contribuciones parafiscales. De esta manera, como aparece explicado en el apartado 2.8 de esta providencia, el actor cumplió con el deber de suministrar argumentos pertinentes en su demanda.

2.4. Considera la Sala que el demandante ha cumplido de esta manera con el requisito de aportar argumentos que permitan al juez de constitucionalidad cotejar objetivamente el texto del artículo 150-12 de la Carta Política con las normas demandadas, por cuanto mediante éstas se regula la manera cómo serán ejecutados determinados recursos parafiscales del SENA, los cuales llegarán a COLCIENCIAS en virtud de un convenio interadministrativo, convenio que, en criterio del actor, desconoce el condicionamiento de índole legal consagrado en el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, Orgánica de Presupuesto.

2.5. A partir de la página 4 de la demanda, el actor aporta información jurisprudencial pertinente para dar fundamento a su argumentación, citando varias sentencias de la Corte Constitucional relacionadas con la naturaleza de las contribuciones parafiscales y la destinación de las mismas, buscando demostrar que COLCIENCIAS no hace parte del gremio o colectividad que al lado del SENA pueda ejecutar esta clase de recursos.

Adiciona a su explicación citas de normas relacionadas con la conformación del patrimonio del SENA; el monto, distribución y destinación de los recursos parafiscales del SENA, como también advierte que son los empleadores quienes aportan y deben ser beneficiarios del gravamen.

De su narración, a folio 7, concluye el actor: “Las normas demandadas resultan contrarias al ordenamiento constitucional y legal que regula las contribuciones parafiscales y desnaturalizan los aportes que pagan los empleadores al SENA”. Para enriquecer sus argumentos, el accionante cita la Sentencia C-298 de 1998, sobre el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, de la cual destaca lo relacionado con el recaudo, ejecución, manejo y administración de los aportes parafiscales; agrega la Sentencia C-369 de 1996, acerca del sector social o grupo de la población que puede ser gravado con contribuciones parafiscales, para concluir que COLCIENCIAS no está facultado para manejar ni ejecutar recursos parafiscales del SENA.

2.6. Al examinar los argumentos expuestos por el demandante, la Sala concluye que los mismos reúnen las condiciones previstas en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 y desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues permiten plantear un juicio a partir del cotejo entre el artículo 150-12 de la Carta Política y las normas impugnadas, a lo cual se suma que el artículo 151 superior condiciona el ejercicio de la actividad legislativa al cumplimiento de lo establecido en una ley orgánica que según el actor ha sido violada (Ley 225 de 1995), añadiendo que la potestad del Congreso de la República en materia impositiva está circunscrita también por lo previsto en el artículo 338 de la Carta, según el cual sólo la Ley fijará los sujetos activos y pasivos en materia tributaria, el hecho y las bases gravables, como también las tarifas de los impuestos. En síntesis, el demandante citó y aportó argumentos basados en la presunta violación de los artículos 150-12, 151 y 338 de la Carta Política.

Precisamente, las normas atacadas como inconstitucionales están relacionadas con el ejercicio de la potestad legislativa en materia de recursos parafiscales, en cuanto afectan al sujeto activo (los empleadores), cuyos aportes al SENA podrán ser administrados y ejecutados por COLCIENCIAS en virtud de un convenio interadministrativo, hecho que repercute en los principios de singularidad y especificidad que identifican a las contribuciones parafiscales.

2.7. Para la Sala, el demandante ha aportado elementos de juicio suficientes para permitir que la Corte Constitucional decida sobre el fondo de la pretensión formulada, pues además de precisar las normas superiores presuntamente vulneradas, transcribe las disposiciones de jerarquía legal que impugna y suministra argumentos que servirán a la Corporación para decidir acerca de la exequibilidad de los artículos 75 de la Ley 812 de 2003 y 51 de la Ley 1169 de 2007.

Esta afirmación encuentra asidero en lo explicado en la Sentencia C-1052 de 2001, pues en ella quedó consignado:

2.8. Podría considerarse que la demanda presenta una escasa argumentación que plantearía dudas sobre la certeza, pertinencia y suficiencia de los cargos de inconstitucionalidad, pero, como se ha explicado, una lectura detenida de su texto

conduce a concluir que tales requerimientos están debidamente atendidos.

Así, el presupuesto de certeza se cumple por cuanto la acusación está encaminada a cuestionar la transferencia a COLCIENCIAS de una parte de los aportes sobre las nóminas y esto corresponde al contenido normativo del artículo 51 de la Ley 1169 de 2007, que guarda relación directa con el artículo 75 de la Ley 812 de 2003.

En cuanto a la pertinencia de los cargos, si bien el demandante invoca normas de jerarquía legal, también cita disposiciones de orden constitucional (artículos 150-12 y 338 superiores), para cuestionar la exequibilidad de los preceptos impugnados en cuanto, según él, desnaturalizan los aportes que constituyen contribuciones parafiscales y esencialmente la participación en los beneficios que les proporciona, pretendiendo así demostrar la vulneración del artículo 338 de la Carta Política.

2.9. Además, la pertinencia de los argumentos queda demostrada cuando el accionante hace referencia al artículo 151 de la Constitución Política, en cuanto éste consagra la sujeción de las leyes ordinarias a las leyes orgánicas, las cuales, en opinión de la Corte⁴, constituyen parámetros de control de constitucionalidad. Esta Corporación ha explicado que forman parte del bloque de constitucionalidad las reglas y principios que sin figurar expresamente en la Carta Política tienen rango constitucional (bloque de constitucionalidad en sentido estricto), o al menos representan parámetros de constitucionalidad (bloque de constitucionalidad en sentido lato).

Las reglas y principios que integran el bloque de constitucionalidad permiten controlar la exequibilidad de las leyes y de las normas de inferior jerarquía, por cuanto la propia Constitución Política, mediante cláusulas de remisión, confiere fuerza jurídica especial a esas reglas y principios, admitiendo que algunas disposiciones de leyes estatutarias y orgánicas sirvan de “parámetros para determinar el valor constitucional de las disposiciones sometidas a control⁵”. Acerca de la utilización de leyes orgánicas como parámetro de control de constitucionalidad, la Corte⁶ ha explicado:

“El control constitucional de una ley deberá verificarse no sólo frente al texto formal de la Carta, sino también a partir de su comparación con otras disposiciones con carácter ‘supralegal’ que tienen relevancia constitucional. En otras palabras, el conjunto de normas que se utilizan como parámetro para analizar la validez constitucional de las leyes integra el denominado bloque de Constitucionalidad.

Por consiguiente, existen ocasiones en las cuales las normas que, por su naturaleza, se convierten en parámetros para el enjuiciamiento de la constitucionalidad de una ley, pueden integrar el bloque de constitucionalidad. Todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros de legitimidad constitucional, pero no por ello gozan de idéntica jerarquía normativa. Así pues, no todos los contenidos normativos que son parámetros de constitucionalidad, deban ser modificados de acuerdo con el procedimiento previsto para la reforma constitucional, pues el proceso de cambio normativo varía según la naturaleza de cada disposición. Pero, todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad son parámetros necesarios e indispensables para el proceso de creación de la ley.

Es por ello que la jurisprudencia ha señalado que es posible distinguir dos sentidos del concepto de bloque de constitucionalidad. El primero: *stricto sensu*, conformado por aquellos principios y normas que han sido normativamente integrados a la Constitución por diversas vías y por mandato expreso de la Carta, por lo que entonces tienen rango constitucional, como los tratados de derecho humanitario (C.P. arts. 93 y 103). De otro lado, la noción *lato sensu* del bloque de constitucionalidad se refiere a aquellas disposiciones que “tienen un rango normativo superior a las leyes ordinarias”, aunque a veces no tengan rango constitucional, como las leyes estatutarias y orgánicas, pero que sirven como referente necesario para la creación legal y para el control constitucional”.

2.10. Finalmente, considera la Sala que el demandante ha aportado razones suficientes para contrastar las normas impugnadas con el texto de la Carta Política, permitiendo, en virtud del control integral⁷

, que la Corporación adelante el examen de constitucionalidad teniendo en cuenta las normas superiores invocadas por el actor, como también aquellas que puedan servir a la Corte para adoptar la respectiva decisión.

3. Problema Jurídico

La Corte Constitucional deberá establecer si las normas impugnadas vulneran los principios de singularidad y especificidad de las contribuciones parafiscales, contenidos en el artículo 29 del Estatuto Orgánico de Presupuesto y, en consecuencia, vulneran los principios constitucionales de equidad tributaria (C. Po. Art. 363) y de sujeción del legislador a la ley para regular las contribuciones parafiscales (C. Po. Art. 150-12). Esto, en tanto en las disposiciones acusadas se impone al SENA celebrar convenios con COLCIENCIAS para promover y fomentar la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, la tecnología y, en general, la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, destinando para ello parte de los recursos correspondientes a los aportes sobre las nóminas que recibe el SENA. Ello implicaría, según el demandante, que los recaudos parafiscales se manejarán por entidades distintas a aquellas que las recaudan, con lo que a su vez se perdería el nexo causal entre aportante y beneficiario (principios de singularidad y especificidad), dispuesto en la norma orgánica como forma de garantizar la equidad en materia de contribuciones parafiscales.

4. Contenido y alcance de las normas demandadas

Los preceptos impugnados asignan al SENA la función de celebrar convenios interadministrativos con COLCIENCIAS, con el propósito de promover y fomentar la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, la tecnología y, en general, la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, empleando en cada vigencia, la cuarta parte de los recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996.

El texto de las disposiciones atacadas es el siguiente:

“LEY 812 DE 2003

(junio 26)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 75. Convenios COLCIENCIAS-SENA. COLCIENCIAS y el SENA, a través de convenios especiales de cooperación que celebren entre sí, promoverán y fomentarán la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, tecnología e innovación y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, para lo cual el SENA destinará, en cada vigencia, la cuarta parte de los recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996”.

“LEY 1169 DE 2007

(diciembre 5)

Diario Oficial No. 46.833 de 5 de diciembre de 2007

CONGRESO DE LA REPUBLICA

Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2008.

(...)

Artículo 51. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, transferirá al Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas”, COLCIENCIAS, con destino a financiar las actividades que promuevan y fomenten la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, la tecnología, y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, la cuarta parte de los recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, mediante la celebración de un convenio interadministrativo”.

4.1. Para el demandante, estas normas le quitan al SENA la ejecución, manejo y administración directa de la cuarta parte del veinte por ciento (20%) del recaudo de los recursos parafiscales, que debe destinar para el desarrollo de programas de competitividad y desarrollo tecnológico productivo y se lo traslada a COLCIENCIAS,

perdiéndose el nexo que debe existir entre los empresarios, como sector gravado, y la destinación de los recursos, ya que al transferirle esos recursos parafiscales del SENA a COLCIENCIAS, ésta última entidad los debe invertir de manera general en sus programas de ciencia, tecnología e investigación, lo cual beneficia no sólo a unos pocos empresarios del país, sino principalmente a otros sectores como las universidades que están exentas del pago de aportes al SENA, las academias, los tecno parques, los investigadores, etc.

4.2. Las normas de jerarquía legal citadas por el actor y que, según él, también resultan desconocidas por los textos demandados, son las siguientes:

“LEY 21 DE 1982

(enero 22)

Por la cual se modifica el régimen del subsidio familiar y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO I.

DEL SUBSIDIO FAMILIAR

(...)

DE LOS APORTES DE LOS EMPLEADORES OBLIGADOS A PAGARLOS

ARTICULO 7o. Están obligados a pagar el subsidio familiar y a efectuar aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje SENA (SENA):

1. La Nación, por intermedio de los Ministerios, Departamentos Administrativos y Superintendencias.
2. Los Departamentos, Intendencias, Comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios.
3. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencial, distrital y municipal.
4. Los empleadores que ocupen uno o más trabajadores permanentes.

PARÁGRAFO. -Parágrafo adicionado por el artículo 181 de la Ley 223 de 1995. El nuevo texto es el siguiente: Las Universidades Públicas no están obligadas a efectuar aporte para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA.

Las deudas que las Universidades Públicas hayan adquirido con el SENA por concepto de dichos aportes, serán compensadas mediante el suministro, por parte de las Universidades Públicas, de programas de capacitación según los requerimientos y necesidades del SENA.

ARTICULO 8o. La nación, los departamentos, intendencias, comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios deberán, además del subsidio familiar y de los aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), efectuar aportes para la escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales, y Municipales.

ARTICULO 9o. Los empleadores señalados en los artículos 7o y 8o de la presente Ley, pagarán una suma equivalente al seis por ciento (6%) del monto de sus respectivas nóminas, que se distribuirán en la forma dispuesta en los artículos siguientes:

ARTICULO 10. Los pagos por concepto de los aportes anteriormente referidos se harán dentro de los diez (10) primeros días del mes siguiente al que se satisface.

ARTICULO 11. Los aportes hechos por la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, tendrán la siguiente destinación:

1. El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago del subsidio familiar.
2. El medio por ciento (1/2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), destinado a programas específicos de formación profesional acelerada, durante la prestación del servicio militar obligatorio.
3. Numeral modificado por el artículo 87 de la ley 812 de 2003. El nuevo texto es el siguiente: El medio por ciento (1/2%) será destinado para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, y la financiación de los programas de ampliación de cobertura y calidad de la educación superior de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.
4. El uno por ciento (1%) para las Escuelas Industriales e Institutos Técnicos Nacionales, Departamentales, Intendenciales, Comisariales, Distritales o Municipales.

ARTICULO 12. Los aportes hechos por los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las empresas de economía mixta de los órdenes nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital y municipal y empleadores del sector privado, tendrán la siguiente destinación:

1. El cuatro por ciento (4%) para proveer el pago de subsidio familiar.
2. El dos por ciento (2%) para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

ARTICULO 13. El Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los organismos descentralizados adscritos o vinculados a dicho Ministerio, continuarán pagando el subsidio familiar de acuerdo con las normas especiales que rigen

para dichas entidades, pero los aportes para el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), escuelas industriales e institutos técnicos, se continuarán pagando de acuerdo con las normas generales.

ARTICULO 15. Los empleadores obligados al pago de aportes para el subsidio familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y los demás con destinación especial, según los artículos 7o. y 8o. deberán hacerlo por conducto de una Caja de Compensación Familiar que funcione dentro de la ciudad o localidad donde se causen los salarios o de la Caja más próxima dentro de los límites de los respectivos departamentos, intendencias o comisarías.

Cuando en las entidades territoriales antes mencionadas no exista Caja de Compensación familiar, los pagos se verificarán por intermedio de una que funcione en la división política territorial más cercana.

ARTICULO 16. A pesar de lo dispuesto en el artículo anterior, los aportes de la nación, los departamentos, las intendencias, las comisarías, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), y la escuela Superior de Administración Pública (ESAP), podrán ser girados directamente a dichas entidades, e igualmente los correspondientes a las escuelas Industriales e Institutos Técnicos, a la cuenta especial determinada por el Ministerio de Educación Nacional.

ARTICULO 17. Para efectos de la liquidación de los aportes al régimen del Subsidio Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, Escuela Superior de Administración Pública, (ESAP), Escuela Industrial e Institutos Técnicos, se entiende por nómina mensual de salarios la totalidad de los pagos hechos por concepto de los diferentes elementos integrantes del salario en los términos de la Ley Laboral, cualquiera que sea su denominación y además, los verificados por descansos remunerados de Ley y convencionales o contractuales.

Los pagos en moneda extranjera, deberán incluirse en la respectiva nómina, liquidados al tipo de cambio oficial y vigente el último día del mes al cual corresponde el pago”.

Agrega el demandante que según el artículo 30 de la Ley 119 de 1994, el patrimonio del SENA estará conformado de la siguiente manera:

“LEY 119 DE 1994

(febrero 9)

Diario Oficial No. 41.216, de 9 de febrero de 1994

Por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, se deroga el Decreto 2149 de 1992 y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I.

NATURALEZA, MISIÓN, OBJETIVOS Y FUNCIONES

(...)

ARTÍCULO 30. PATRIMONIO. El patrimonio del SENA está conformado por:

1. Los bienes que actualmente posee y los que reciba o adquiera a cualquier título.
2. Los ingresos generados en la venta de productos y servicios como resultado de acciones de formación profesional integral y desarrollo tecnológico.
3. Las donaciones y contribuciones de terceros y las asignaciones por ley de bienes y recursos.
4. Los aportes de los empleadores para la inversión en el desarrollo social y técnico de los trabajadores, recaudados por las cajas de compensación familiar o directamente por el SENA, así:
 - a) El aporte mensual del medio por ciento (1/2%) que sobre los salarios y jornales deben efectuar la Nación y las entidades territoriales, dentro de los primeros diez (10) días de cada mes;
 - b) El aporte del dos por ciento (2%) que dentro de los diez (10) primeros días de cada mes deben hacer los empleadores particulares, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, sobre los pagos que efectúen como retribución por concepto de salarios.
5. Las sumas provenientes de las sanciones que imponga el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por violaciones a las normas del Código Sustantivo del Trabajo y demás disposiciones que lo adicionen o reformen, así como las impuestas por el SENA”.

De su parte, el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, también mencionado por el demandante, establece:

“LEY 344 DE 1996

(diciembre 27)

por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

(...)

Artículo 16º.- 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.

Parágrafo.- 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.”.

“LEY 225 DE 1995

(Diciembre 20)

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

Artículo 2o. El artículo 12 de la Ley 179 de 1994, quedará así:

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 beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos 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.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

5. Vigencia de las normas demandadas

5.1. Artículo 75 de la Ley 812 de 2003

El artículo 75 de la Ley 812 de 2003 continúa vigente, pues el artículo 160 de la Ley 1151 de 2007, mediante la cual fue expedido el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, establece:

“ARTÍCULO 160. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial el inciso segundo del artículo 63 de la Ley 788 de 2002, así como las demás disposiciones vigentes sobre el monto de la contribución cafetera a que se refiere la misma ley, el parágrafo del artículo 4o de la Ley 785 de 2002, el numeral 5 del artículo 2o de la Ley

549 de 1999, el artículo 3o del Decreto 3752 de 2003 y el artículo 79 de la Ley 1110 de 2006 y el inciso 3o del artículo 78 de la Ley 1111 de 2006. Continúan vigentes los artículos 13, 14, 20, 21, 38 reemplazando la expresión 'el CNSSS' por 'la Comisión de Regulación en Salud, 43, 51, 59, 61, el párrafo del artículo 63, 64, 65 para el servicio de gas natural 69, 71, 75, 81, 82, 86, 92, 99, 103, 110, 121 y 131, de la Ley 812 de 2003". (Destaca la Sala).

5.2. Artículo 51 de la Ley 1169 de 2007

Mediante la Ley 1169 de 2007 fue decretado el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2008; es decir, podría considerarse que el artículo 51 de esta Ley ha perdido vigencia y, por tanto, la Corte debería declararse inhibida para resolver sobre su exequibilidad por carencia actual de objeto.

Si bien es cierto el artículo 51 de la Ley 1169 de 2007 hace parte del estatuto que sirvió al Congreso de la República para fijar el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del año 2008, también lo es que la transferencia del SENA a COLCIENCIAS allí ordenada y la celebración del mencionado convenio interadministrativo, proyectan sus efectos más allá del año 2008, en cuanto el desarrollo y cumplimiento de éste acuerdo actualmente está produciendo consecuencias jurídicas, siendo éstas susceptibles de alteración o modificación según lo decida la Corte Constitucional en el presente fallo. Además, recuérdese que por disposición del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, continúa vigente el artículo 75 de la Ley 812 de 2003.

6. Los gravámenes en el sistema constitucional

Constitucionalmente⁹ el sistema fiscal comprende tres clases de gravámenes: los impuestos, las tasas y las contribuciones. Cada uno de ellos cuenta con características propias que impiden su asimilación, tal como lo ha precisado la Corte Constitucional¹⁰.

6.1 Los impuestos son prestaciones pecuniarias de carácter unilateral que no constituyen remuneración por prestaciones determinadas, son de carácter obligatorio, carecen de destinación específica, su tarifa es definida directamente por la autoridad de representación popular que las imponen, hacen parte del presupuesto, están sometidos al control fiscal, su cuantía es la necesaria para el cubrimiento de los gastos públicos y son administrados por el Estado. Sobre ellos la Corte¹¹ ha explicado:

"Las condiciones básicas del impuesto son: (i) Tienen una vocación general, lo cual significa que se cobran sin distinción a todo ciudadano que realice el hecho generador;

(ii) No guardan una relación directa e inmediata con un beneficio específico derivado para el contribuyente; (iii) En cuanto ingresan a las arcas generales del Estado conforme al principio de unidad de caja, éste puede disponer de dichos recursos de acuerdo con lo previsto en los planes y presupuestos nacionales; (iv) Su pago no es opcional ni discrecional, lo que se traduce en la posibilidad de forzar su cumplimiento a través de la jurisdicción coactiva; (v) La capacidad económica del contribuyente es un principio de justicia y equidad que debe reflejarse implícitamente en la ley que lo crea, sin que por ello pierda su vocación de carácter general”.

6.2. A su vez, las tasas son prestaciones pecuniarias que constituyen remuneraciones de los particulares por los servicios prestados por el Estado, en principio no son obligatorias, pues el interesado puede optar por tomar o no el respectivo bien, como también utilizar o no el correspondiente servicio, sus tarifas son fijadas por autoridades administrativas, tales tarifas no necesariamente comprenden el total del servicio prestado, las tasas hacen parte del presupuesto, se someten a control fiscal, su cuantía es proporcional al costo del servicio y son administrados por el Estado. Sobre las tasas ha señalado la jurisprudencia¹²:

“ ... se consideran tasas aquellos gravámenes que cumplan las siguientes características: (i) La prestación económica necesariamente tiene que originarse en una imposición legal; (ii) La misma nace como recuperación total o parcial de los costos que le representan al Estado, directa o indirectamente, prestar una actividad, un bien o servicio público; (iii) La retribución pagada por el contribuyente guarda relación directa con los beneficios derivados del bien o servicio ofrecido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al disponer que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [tasas] que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten”; (iv) Los valores que se establezcan como obligación tributaria excluyen la utilidad que se deriva de la utilización de dicho bien o servicio; (v) Aun cuando su pago resulta indispensable para garantizar el acceso a actividades de interés público o general, su reconocimiento tan sólo se torna obligatorio a partir de la solicitud del contribuyente, por lo que las tasas indefectiblemente se tornan forzosas a partir de una actuación directa y referida de manera inmediata al obligado; (vi) El pago, por regla general, es proporcional, pero en ciertos casos admite criterios distributivos, como por ejemplo, con las tarifas diferenciales”.

6.3. De su parte, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no tienen el carácter de remuneración de un servicio prestado por el Estado, no afectan a todos los ciudadanos sino únicamente a un grupo económico determinado, tienen una destinación específica por ser utilizados para el beneficio del sector económico que soporta el gravamen, no están sometidas a las normas de ejecución presupuestal y son administrados por órganos que integran el mismo renglón económico. Las contribuciones parafiscales han sido definidas en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional¹³, según el cual:

“Son contribuciones parafiscales aquellos recursos públicos creados por ley, originados en pagos obligatorios con el fin de recuperar los costos de los servicios que se presten o de mantener la participación de los beneficios que se proporcionen.

Estas contribuciones se establecerán para el cumplimiento de funciones del Estado o para desarrollar actividades de interés general.

El manejo y ejecución de estos recursos se harán por los órganos del Estado o por los particulares, de acuerdo con la ley que crea estas contribuciones.

Los dineros recaudados en virtud de la parafiscalidad, se deberán destinar, exclusivamente, al objeto para el cual se constituye, lo mismo que los rendimientos que estos generen y el excedente financiero que resulte, al cierre del ejercicio contable, en la parte correspondiente a estos ingresos.

Se incorporarán al Presupuesto General de la Nación las contribuciones parafiscales que ejecuten los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación”.

6.4. Sobre esta forma de gravamen la Corte¹⁴ ha explicado:

“Las contribuciones tienen las siguientes características: (i) Surge de la realización actual o potencial de obras públicas o actividades estatales de interés colectivo, en donde necesariamente debe existir un beneficio para un individuo o grupo de individuos; (ii) Se trata de una prestación que reconoce una inversión estatal, por lo que su producto está destinado a su financiación; (iii) La prestación que surge a cargo del contribuyente es proporcional al beneficio obtenido, así lo reconoce el artículo 338 Superior al señalar que: “La ley [puede] permitir que las autoridades fijen las tarifas de las [contribuciones] que cobren a los contribuyentes, como (...) participación en los beneficios que les proporcionen”; (iv) El obligado tributario no tiene la opción de negarse a la inversión, por el contrario, se encuentra comprometido con su pago a raíz del provecho que le reporta; (v) La contribución, por regla general, es progresiva, pues se liquida de acuerdo con el rédito obtenido”.

Además, la jurisprudencia ha explicado que la contribución parafiscal es un instrumento para la generación de ingresos públicos que afecta a un determinado y único grupo social o económico (singularidad), que dirige su beneficio al propio grupo gravado (especificidad). Sobre estas características la Corte¹⁵ ha dicho:

“... una condición esencial de la parafiscalidad, según la Constitución, la ley y la jurisprudencia, es la destinación exclusiva de los recursos al beneficio del sector, gremio o grupo que los tributa. Esa destinación es posible en la medida en que los sujetos pasivos conforman un grupo homogéneo, identificable tanto para la imposición del tributo, como para beneficiarse con la inversión de sus propios recursos”.

6.5. Además, sobre los elementos de obligatoriedad, singularidad y destinación sectorial o especificidad, la jurisprudencia¹⁶ ha señalado:

“... la Corte observa que los recursos parafiscales tienen tres elementos materiales, a saber:

1) **Obligatoriedad:** el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.

2) Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.

7. Naturaleza parafiscal de los aportes al SENA

La Corte Constitucional¹⁷ ha explicado de manera suficiente la naturaleza jurídica de los aportes al SENA. Sobre esta materia ha dicho:

“... 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 parafiscales¹⁸. 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”. (Destaca la Sala).

De esta manera queda establecido que los aportes al SENA regulados por el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, tienen carácter de contribución parafiscal.

8. Análisis de constitucionalidad de las normas demandadas

Como se ha dicho, el demandante considera que las normas impugnadas conceden a COLCIENCIAS la facultad de administrar parte de los recursos que recibe el SENA, provenientes de los aportes sobre las nóminas de que trata el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, perdiéndose el nexo causal que debe existir entre los empresarios, sector gravado, y la destinación de tales recursos, pues COLCIENCIAS los debe invertir en programas de ciencia, tecnología e investigación, beneficiando, según el actor, a sectores diferentes del relacionado con los empresarios.

8.1. De la lectura de los artículos 30 de la Ley 119 de 1994, sobre patrimonio del SENA, y

16 de la Ley 344 de 1994, según el cual 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, a lo cual añade que 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, concluye la Sala que el legislador facultó al SENA para ejecutar directamente los programas mencionados valiéndose de sus centros de formación profesional, como también autorizó al SENA para celebrar convenios cuando se requiera la participación de otras entidades.

8.2. Como se ha explicado, uno de los elementos que caracteriza a las contribuciones parafiscales es su singularidad, es decir, los recursos provienen de un determinado sector socio-económico, lo que se complementa con el principio de especificidad, según el cual los recaudados deben ser destinados al sector del cual provienen, en beneficio exclusivo del propio sector.

En el caso del SENA, los recursos parafiscales recaudados con fundamento en el numeral cuarto del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, deben ser destinados a los empleadores públicos y privados, considerados sujetos pasivos del tributo, sin que resulte contrario a la naturaleza de este gravamen que la contribución así recaudada a favor del SENA, también pueda ser revertida a los sujetos pasivos del tributo mediante la destinación, a través de convenios, de parte de tales recursos a instituciones que teniendo identidad de propósito y vínculos jurídicos, económicos y científicos con el SENA, contribuyan de manera idónea y eficaz para la ejecución de planes y proyectos que redunden en favor de los empleadores, en cuanto sus trabajadores recibirán los beneficios mencionados en el artículo 51 de la Ley 1169 de 2007, relacionados con el acceso a la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, la tecnología, y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación.

8.3. La Sala considera que el nexo que debe existir entre el objeto al que se destinan los aporte parafiscales y el sector socio-económico aportante, no se pierde cuando el SENA ejecuta una parte de los recursos a través de COLCIENCIAS, siempre y cuando una vez celebrado el convenio el SENA mantenga la capacidad de establecer el objeto específico al cual se deben destinar los recursos, objeto que deberá coincidir con el señalado en las normas acusadas y con el objeto para el cual fue creada la contribución por la ley.

En general, los aportantes de los recursos parafiscales que nutren el presupuesto del SENA son los empleadores públicos y privados, es decir, tanto el sector público, como el sector empresarial y productivo del país. El nexo entre las contribuciones parafiscales del SENA y los aportantes respectivos se mantiene, porque al revertir en capacitación a través del SENA se promueve la investigación y ésta incrementa el conocimiento y la ciencia, como también la inversión en tecnología contribuye a mejorar la capacidad empresarial productiva, todo lo cual facilita la realización del objeto para el cual fue creado el SENA.

9. Vínculo entre los aportantes y el grupo socio-económico beneficiado con los aportes

Para la Sala, el nexo causal entre los sujetos pasivos del tributo (los empleadores) y la reversión de los beneficios derivados del recaudo (principio de especificidad), no se rompe en el presente caso, por cuanto el SENA y COLCIENCIAS prestan servicios a un mismo grupo socio-económico. La jurisprudencia¹⁹ ha precisado los alcances del concepto grupo socio-económico:

“El concepto de grupo socio-económico, que supera la noción de sector, debe entenderse en un sentido amplio, toda vez que el beneficio que reporta la contribución no sólo es susceptible de cobijar a quienes directa o exclusivamente la han pagado, sino también a aquellos que por razón de los vínculos jurídicos, económicos o sociales que los ligan para con el respectivo grupo pueden válidamente hacer uso y aprovechar los bienes y servicios suministrados por las entidades responsables de la administración y ejecución de tales contribuciones. Así por ejemplo, considerando que los empleadores y trabajadores constituyen un grupo socio-económico específico, resulta indudable que estos últimos tienen derecho a beneficiarse de la utilización de las contribuciones parafiscales percibidas en virtud de los pagos hechos por los primeros, tal como puede constatarse en torno a los aportes que los empleadores deben hacer, con exclusividad, al SENA, al ICBF y a las CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR. En el mismo sentido puede predicarse el beneficio que reportan unos empleadores respecto de otros en lo que hace a la capacitación y cualificación que pueden alcanzar sus trabajadores a través de los correspondientes programas curriculares, sin que para nada importe la mayor o menor cuantía que cada empresa liquide y pague con base en su nómina. Pues, sencillamente, se beneficia el grupo”.

9.1. Los vínculos jurídicos y científicos entre el SENA y COLCIENCIAS son puestos en evidencia con lo establecido en el parágrafo del artículo 16 de la Ley 344 de 1996, según el cual:

“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”.

El Director del SENA forma parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que es un organismo de dirección y coordinación del sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, del cual forma parte COLCIENCIAS; a su vez, el Director de COLCIENCIAS forma parte del Consejo Directivo del SENA. Por tanto, en la ejecución de los convenios que se celebren en virtud de lo dispuesto en las normas demandadas, habrá una participación directa del SENA, lo que implica que los recursos provenientes de la contribución parafiscal prevista en los artículos 75 de la Ley 812 de 2003 y 51 de la Ley 1169 de 2007, serán manejados y administrados con participación y supervisión del Director del SENA.

9.2. No escapa al conocimiento de la Sala que mediante la Ley 1286 de 2009, el Congreso de la República transformó²⁰

a COLCIENCIAS en Departamento Administrativo y modificó el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Colombia. Según el artículo 12 de esta Ley, el nuevo Departamento Administrativo tendrá un Consejo Asesor del cual hará parte el Director del SENA. El texto de esta disposición es el siguiente:

“ARTÍCULO 12. DEL CONSEJO ASESOR DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-, tendrá un Consejo Asesor de Ciencia, Tecnología e Innovación, integrado por:

1. El Director del Departamento, quien lo presidirá.
2. Los Ministros de Educación Nacional; Comercio, Industria y Turismo; Agricultura y Desarrollo Rural, Protección Social y el Director del Departamento Nacional de Planeación, quienes no podrán delegar la asistencia al mismo.
3. El Director General del Servicio Nacional de Aprendizaje - SENA, quien no podrá delegar la asistencia al mismo.
4. Cuatro (4) personas con reconocida trayectoria en el sector académico y científico, designadas por el Presidente de la República, de personas propuestas por Colciencias, previa consulta a los Consejos de programas Nacionales de Ciencia y tecnología.
5. Cuatro (4) personas con reconocida trayectoria en el sector productivo designadas por el Presidente de la República, de personas propuestas por Colciencias, previa consulta a los Consejos de programas Nacionales de Ciencia y tecnología.
6. Dos (2) personas de reconocida trayectoria del sector científico regional, de departamentos diferentes a los seleccionados en el numeral 4, designadas por el Presidente de la República, de candidatos presentados por el Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias”.

9.3. Además, el vínculo jurídico y administrativo entre el SENA²¹ y COLCIENCIAS²²

, queda demostrado con lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 1286 de 2009, según el cual:

En el caso del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias-, el régimen contractual para las demás actividades a su cargo, será el previsto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Para el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, no podrán aumentarse las destinaciones previstas en normas legales anteriores a la presente ley y estos recursos serán destinados para el desarrollo de la ciencia, tecnología e innovación acorde con los objetivos del mismo”. (Destaca la Sala).

9.4. De otra parte, al cotejar los objetivos²³ que la ley prevé para el SENA y para COLCIENCIAS, se pone en evidencia que las dos entidades son afines en cuanto buscan dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, fortalecer los procesos de formación profesional integral que contribuyan al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social que contribuyan a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral, promover la divulgación del

conocimiento, auspiciar la investigación científica, la innovación, el aprendizaje, propiciar el fortalecimiento de la capacidad científica, tecnológica, de innovación, de competitividad y de emprendimiento.

Por tanto, considera la Corte que estas dos instituciones están habilitadas para celebrar convenios interadministrativos destinados a ejecutar, manejar y administrar los recursos parafiscales aludidos en las normas demandadas, por cuanto el objeto de éstos convenios será siempre el de promover y fomentar la investigación aplicada, la innovación, el desarrollo tecnológico, la apropiación pública de la ciencia, la tecnología, y en general la construcción de capacidades regionales de ciencia, tecnología e innovación, revirtiendo de esta manera las contribuciones recaudadas a favor del sector socio-económico integrado con los empleadores públicos y privados.

9.5. Ahora bien, teniendo en cuenta que el demandante estima violadas tanto normas de jerarquía constitucional (C. Po. Arts.150-12, 151 y 338), como también preceptos que integran la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 225 de 1995, Art. 2º), la Sala reiterará lo dispuesto en la Sentencia C-228 de 2009, fundamentos 9 a 12, en relación con el empleo de las Leyes Orgánicas como parámetro para adelantar el juicio de constitucionalidad.

Para la Corte²⁴:

“En ciertas ocasiones de la simple confrontación entre una norma constitucional (A) y la ley enjuiciada (B) no es posible apreciar la validez de esta última, pues el alcance pleno de la norma constitucional debe ser comprendido con una interpretación complementaria de ciertas leyes (C).”

Es decir, las normas orgánicas bien pueden servir para determinar el alcance pleno de los preceptos constitucionales, para, llegado el caso, ser utilizadas como parámetro de constitucionalidad cuando se trate de enjuiciar una disposición contenida en una Ley de jerarquía inferior. De esta manera, el texto de la Ley Orgánica se convertirá en parámetro complementario o norma interpuesta,²⁵ presentándose, entonces, la implementación del control de constitucionalidad a partir del cotejo entre tres elementos: “La norma objeto de control (B) se compara con la norma constitucional (A), y a su vez esta última adquiere su verdadero alcance a partir de la consideración de la norma legal orgánica o estatutaria (C)²⁶.

9.6. En este sentido, la Corte²⁷ ha explicado:

“... también se debe considerar que la relación de las leyes orgánicas y estatutarias con las leyes ordinarias, implica afirmar que las primeras, en razón de su especial caracterización constitucional, obran como parámetro general de las segundas. De allí que la ley ordinaria no podría entrar a modificar o derogar ningún aspecto contenido en la ley orgánica o estatutaria, por cuanto se estaría oponiendo o contrariando los dictados de una norma jurídica que se ha expedido mediante el trámite especial (trámite de ley orgánica o estatutaria) que la misma Constitución ha dispuesto. Luego, su modificación o derogación debe hacerse por el mismo trámite, so pena de vulnerar la Constitución.

Por lo anterior, por vía de incumplir alguna disposición orgánica, la ley ordinaria puede vulnerar la cláusula constitucional que autoriza al legislador a regular ciertas

materias únicamente mediante el trámite de leyes orgánicas o estatutarias y no mediante el trámite de leyes ordinarias (trámite legislativo ordinario). Cuando este tipo de conflictos se generan, procede estudio de constitucionalidad, en tanto la Constitución termina presuntamente vulnerada, a partir de la contradicción que presenta la ley ordinaria respecto de las leyes orgánica y estatutaria”.

9.7. En el presente caso, el demandante considera que la Ley ordinaria demandada tiene un contenido presuntamente contrario a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto (Ley 225 de 1995, art. 2º), en cuanto ésta define el concepto de contribuciones parafiscales, sirviendo para determinar el alcance del artículo 338 de la Constitución Política, particularmente en lo que tiene que ver con los principios de singularidad y especificidad.

Así, la presunta violación del artículo 2º de la Ley Orgánica de Presupuesto, sugiere la vulneración del artículo 338 de la Constitución Política, por cuanto el concepto de contribución parafiscal mencionado en la norma superior resulta precisado en la Ley Orgánica, haciendo que el eventual desconocimiento de esta última pueda significar, al mismo tiempo, transgresión a la Carta Política.

9.8. En el asunto sub examine, la Sala 28 concluye que las normas demandadas no desconocen los principios de singularidad y especificidad²⁹ propios de las contribuciones parafiscales, definidos en el artículo 2º de la Ley 225 de 1995, (Orgánica de Presupuesto), por cuanto los recursos recaudados en virtud de lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 344 de 1996, serán revertidos a favor del grupo socio-económico integrado con los empleadores públicos y privados, mediante la actividad realizada a través de convenios entre el SENA y COLCIENCIAS, entidades, que teniendo en cuenta su unidad de propósito en materia de capacitación e investigación científica, administrarán y ejecutarán tales aportes con miras a mejorar la capacidad técnica de los trabajadores, dando al mismo tiempo aplicación a lo establecido en el artículo 54 de la Carta Política, según el cual es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran

VII. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las normas demandadas, únicamente por las razones analizadas en esta providencia.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Presidente

Ausente con Excusa

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001. Además, Cfr. Sentencias C-370 de 2006, C-922 de 2007 y C-923 de 2008.

2 Cfr., entre varios, los Autos de Sala Plena 244 de 2001 y de 2001. En dichas oportunidades la Corte, al resolver el recurso de súplica presentados por los actores, confirmó los autos en los que se inadmitió la demanda por no presentar razones “específicas, claras, pertinentes y suficientes”.

3 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-898 de 2001. La Corte se inhibió de conocer la demanda contra algunos apartes de los artículos 186, 196, 208 y 214 del Decreto 1355 de 1970 por ineptitud en la demanda.

4 Cfr. Entre otras las Sentencias C-774 de 2001 y C-958 de 2006.

5 Corte Constitucional, Sentencia C-774 de 2001.

6 Corte Constitucional, Sentencia C-988 de 2004.

7 Según el artículo 46 de la Ley 270 de 1996, la Corte deberá cotejar las disposiciones impugnadas con la totalidad de las normas de la Constitución Política. Esta norma establece:

“CONTROL INTEGRAL Y COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL. En desarrollo del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a su control con la totalidad de los preceptos de la Constitución”.

Este mismo principio está consagrado en el artículo 22 del Decreto 2067 de 1999, según el cual:

“La Corte Constitucional deberá confrontar las disposiciones sometidas a control con la totalidad de los preceptos de la Constitución, especialmente los del Título II, salvo cuando para garantizar la supremacía de la Constitución considere necesario aplicar el último inciso del artículo 21.

La Corte Constitucional podrá fundar una declaración de inconstitucionalidad en la violación de cualquiera norma constitucional, así ésta no hubiere sido invocada en el curso del proceso”.

8 La Corte Constitucional se ha pronunciado en este sentido, entre otras en las sentencias C-454/93, C-457/93, C-541/93, C-047/94, C-104/94, C-1320 /96 y C-560 de 2001.

9 Constitución Política, artículos 150, numeral 12 y 338.

10 Corte Constitucional, Sentencia C-713 de 2008.

11 Corte Constitucional, Sentencia C-927 de 2006.

12 Corte Constitucional, Sentencia C-927 de 2006.

13 Ley 225 de 1995, artículo 2º.

14 Corte Constitucional, Sentencia C-927 de 2006.

15 Corte Constitucional, Sentencia C-152 de 1997.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1993.

17 Corte Constitucional, Sentencia C-298 de 1998.

18 Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 1996.

19 Corte Constitucional, Sentencia C-711 de 2001.

20 Ley 1286 de 2009, artículo 5º:

“ARTÍCULO 5o. TRANSFORMACIÓN. Transfórmese el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología “Francisco José de Caldas” - Colciencias- en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias-, con sede en Bogotá D.C., como organismo principal de la administración pública, rector del sector y del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación - SNCTI-, encargado de formular, orientar, dirigir, coordinar, ejecutar e implementar la política del Estado en la materia, en concordancia con los planes y programas de desarrollo.

PARÁGRAFO 1o. El Director del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias- será designado por el Presidente de la República. Será miembro, con derecho a voz y voto, del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y deberá ser citado por el Presidente de la República cuando en el Consejo de Ministros se traten temas que estén directamente relacionados con la funciones del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias.

PARÁGRAFO 2o. El sector administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación está integrado por el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias- y por las demás entidades que la ley cree, para que hagan parte del sector, en su calidad de adscritas o vinculadas”.

21 Sobre la naturaleza, misión y objetivos del Sena, la Ley 119 de 1994, por la cual se reestructura el Sena, establece:

“ARTÍCULO 1o. NATURALEZA. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

ARTÍCULO 2o. MISIÓN. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, está encargado de cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos; ofreciendo y ejecutando la formación profesional integral, para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país.

ARTÍCULO 3o. OBJETIVOS. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, tendrá los siguientes objetivos:

1. Dar formación profesional integral a los trabajadores de todas las actividades económicas, y a quienes sin serlo, requieran dicha formación, para aumentar por ese medio la productividad nacional y promover la expansión y el desarrollo económico y social armónico del país, bajo el concepto de equidad social redistributiva.
2. Fortalecer los procesos de formación profesional integral que contribuyan al desarrollo comunitario a nivel urbano y rural, para su vinculación o promoción en actividades productivas de interés social y económico.
3. Apropiar métodos, medios y estrategias dirigidos a la maximización de la cobertura y

la calidad de la formación profesional integral.

4. Participar en actividades de investigación y desarrollo tecnológico, ocupacional y social, que contribuyan a la actualización y mejoramiento de la formación profesional integral.

5. Propiciar las relaciones internacionales tendientes a la conformación y operación de un sistema regional de formación profesional integral dentro de las iniciativas de integración de los países de América Latina y El Caribe.

6. Actualizar, en forma permanente, los procesos y la infraestructura pedagógica, tecnológica y administrativa para responder con eficiencia y calidad a los cambios y exigencias de la demanda de formación profesional integral”.

22 Sobre el objetivo y las funciones de COLCIENCIAS, la ley 1286 de 2009, establece:

ARTÍCULO 6o. OBJETIVOS GENERALES. Serán objetivos generales del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-:

1. Crear una cultura basada en la generación, la apropiación y la divulgación del conocimiento, y la investigación científica, la innovación y el aprendizaje permanentes.

2. Definir las bases para formular anualmente un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

3. Fundamentar y favorecer la proyección e inserción estratégica de Colombia en las dinámicas del sistema internacional que incorporan el conocimiento y la innovación y generan posibilidades y desafíos emergentes para el desarrollo de los países y sus relaciones internacionales, en el marco de la sociedad global del conocimiento.

4. Articular y enriquecer la investigación, el desarrollo científico, tecnológico y la innovación con el sector privado, en especial el sector productivo.

5. Propiciar el fortalecimiento de la capacidad científica, tecnológica, de innovación, de competitividad y de emprendimiento, y la formación de investigadores en Colombia.

6. Promover el desarrollo y la vinculación de la ciencia con sus componentes básicos y aplicados al desarrollo tecnológico innovador, asociados a la actualización y mejoramiento de la calidad de la educación formal y no formal.

7. Integrar esfuerzos de los diversos sectores y actores para impulsar áreas de conocimiento estratégicas para el desarrollo del país, en las ciencias básicas, sociales y humanas, de acuerdo con las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

8. Fortalecer el desarrollo regional a través de los Consejos Departamentales de Ciencia, Tecnología e Innovación y políticas integrales, novedosas y de alto impacto positivo

para la descentralización de las actividades científicas, tecnológicas y de innovación, integrado a las dinámicas internacionales.

9. Definir y alinear los procesos para el establecimiento de prioridades, asignación, articulación y optimización de recursos de toda clase para la ciencia, la tecnología, la innovación y el resultado de estos, como son el emprendimiento y la competitividad.

10. Fortalecer la capacidad del país para actuar de manera integral en el ámbito internacional en aspectos relativos a la ciencia, la tecnología y la innovación.

11. Promover y fortalecer la investigación intercultural, en concertación con los pueblos indígenas sus autoridades y sabedores, destinado a proteger la diversidad cultural, la biodiversidad, el conocimiento tradicional y los recursos genéticos.

ARTÍCULO 7o. FUNCIONES. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -Colciencias-, tendrá a su cargo, además de las funciones generales que prevé la Ley 489 de 1998, las siguientes:

1. Formular e impulsar las políticas de corto, mediano y largo plazo del Estado en ciencia, tecnología e innovación, para la formación de capacidades humanas y de infraestructura, la inserción y cooperación internacional y la apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación para consolidar una sociedad basada en el conocimiento, la innovación y la competitividad.

2. Adoptar, de acuerdo con la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, políticas nacionales para el desarrollo científico y tecnológico y para la innovación que se conviertan en ejes fundamentales del desarrollo nacional.

3. Diseñar y presentar ante las instancias del Gobierno Nacional los planes y programas del Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación - Colciencias- y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

4. Generar estrategias de apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación para la consolidación de la nueva sociedad y economía basadas en el conocimiento.

5. Promover el desarrollo científico, tecnológico y la innovación en el país, de acuerdo con los planes de desarrollo y las orientaciones trazadas por el Gobierno Nacional.

6. Propiciar las condiciones necesarias para que los desarrollos científicos, tecnológicos e innovadores, se relacionen con los sectores social y productivo, y favorezcan la productividad, la competitividad, el emprendimiento, el empleo y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos.

7. Velar por la consolidación, fortalecimiento y articulación del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI- con las entidades y actores del sistema, en estrecha coordinación con el Sistema Nacional de Competitividad.

8. Promover la formación del recurso humano para desarrollar las labores de ciencia,

tecnología e innovación, en especial en maestrías y doctorados, en aquellos sectores estratégicos para la transformación y el desarrollo social, medio ambiental y económico del país, en cumplimiento del ordenamiento constitucional vigente.

9. Fomentar la creación y el fortalecimiento de instancias e instrumentos financieros y administrativos de gestión para la Ciencia, Tecnología e Innovación.

10. Diseñar e implementar estrategias y herramientas para el seguimiento, evaluación y retroalimentación sobre el impacto social y económico del Plan Nacional de Desarrollo.

11. Promover la inversión a corto, mediano y largo plazo, para la investigación, el desarrollo científico, tecnológico y la innovación.

12. Promover, articular y proyectar los esquemas organizacionales del conocimiento, regionales, departamentales y municipales de ciencia, tecnología e innovación, para potenciar su propio desarrollo y armonizar la generación de políticas.

13. Promover, articular e incorporar la cooperación interinstitucional, interregional e internacional con los actores, políticas, planes, programas, proyectos y actividades estratégicos para la consecución de los objetivos del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.

14. Coordinar la Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación con las políticas nacionales, regionales y sectoriales del Estado, en financiamiento, educación, cultura, desarrollo económico, competitividad, emprendimiento, medio ambiente, seguridad social, salud, agricultura, minas y energía, infraestructura, defensa nacional, ordenamiento territorial, información, comunicaciones, política exterior y cooperación internacional y las demás que sean pertinentes.

15. Definir y orientar líneas temáticas prioritarias y operativas del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SNCTI-, para lo cual podrá modificar, suprimir o fusionar los Programas Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación; crear nuevas estructuras sobre las diferentes áreas del conocimiento; definir su nombre, composición y funciones; dictar las reglas para su organización y diseñar las pautas para su incorporación en los planes de las entidades vinculadas con su ejecución.

16. Definir prioridades y criterios para la asignación del gasto público en ciencia, tecnología e innovación, los cuales incluirán áreas estratégicas y programas específicos y prioritarios a los que se les deberá otorgar especial atención y apoyo presupuestal.

17. Diseñar, articular y estimular políticas e instrumentos para la inversión privada, doméstica o internacional, en ciencia, tecnología e innovación.

18. Concertar, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación, DNP, en coordinación con las demás entidades nacionales que ejecutan política de ciencia, tecnología e innovación; los recursos y la destinación de los mismos en el trámite de programación presupuestal tomando como base el Plan Nacional de Desarrollo y la política de ciencia, tecnología e innovación adoptada por el CONPES.

19. Otorgar y apoyar los estímulos a instituciones y personas por sus aportes a la ciencia, la tecnología y la innovación, a través de distinciones y reconocimientos.
20. Proponer la creación de estímulos e incentivos sociales y económicos para aumentar en forma significativa la inversión en ciencia, tecnología e innovación.
21. Articular y aprovechar las políticas y programas nacionales de ciencia, tecnología e innovación, con aquellas que existen a nivel internacional.
22. Crear las condiciones para desarrollar y aprovechar el talento nacional, en el país y en el exterior en el campo de ciencia, tecnología e innovación.
- 23 Los objetivos del SENA y COLCIENCIAS están consagrados en los artículos 3º de la Ley 119 de 1994 y 6º de la Ley 1286 de 2009.
- 24 Corte Constitucional, Sentencia C-227 de 2007.
- 26 Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2009.
- 27 Corte Constitucional, Sentencia C-228 de 2009.
- 28 Cfr. Fundamento 8 de esta providencia.
- 29 Cfr. Fundamento 6.4. de esta providencia.