

Sentencia C-1170/04

PARAFISCALIDAD-Definición

RECURSOS PARAFISCALES-Características

INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION Y RECURSOS PARAFISCALES-Distinciones

Los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Ello implica, por un lado, que se diferencian de los ingresos corrientes de la Nación, en cuanto que están afectos a la finalidad prevista en la ley de su creación, y no pueden destinarse a la atención de los requerimientos generales del Estado, y por otro, que su manejo se realiza de manera autónoma, al margen, en general, de las disposiciones que gobiernan la administración de los recursos que sí hacen parte del presupuesto. Los recursos parafiscales no son ingresos corrientes de la Nación, la ley ha previsto que cuando los mismos son administrados por **órganos que forman 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.**

PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD PRESUPUESTAL Y AUTONOMIA DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Alcance

Cuando un establecimiento público administre recursos parafiscales, la incorporación de los mismos al Presupuesto General de la Nación, se hará, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, exclusivamente para efectos de estimar su cuantía. Esa previsión del Estatuto Orgánico del Presupuesto se explica desde la perspectiva del principio de universalidad del presupuesto, de conformidad con el cual, **el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva, de manera tal que ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto. (Art. 15 D. 111 de 1996).** Sin embargo, tratándose de recursos parafiscales, esa pretensión de universalidad debe armonizarse con la autonomía propia de esos recursos y de allí que la Ley Orgánica disponga que la incorporación en el presupuesto se realiza sólo para efectos de estimar su cuantía, sin que, por consiguiente, por ese hecho, se afecte ni la titularidad, ni el monto, ni la destinación, ni el manejo independiente de los recursos.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Composición

RECURSOS PARAFISCALES-Especificidades con relación a la generalidad de los tributos

Tal como ocurre con la generalidad de los tributos, corresponde a la ley, en relación con las contribuciones parafiscales, señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Pero, adicionalmente, la especificidad de los recursos parafiscales exige que la ley establezca también la finalidad a la cual se encuentran afectos y el régimen especial de administración de los mismos, lo cual implica identificar o predeterminedar la entidad pública o privada encargada de la administración y las reglas especiales aplicables a la misma, en particular en cuanto a liquidación, recaudo, distribución y ejecución.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION-Proceso de elaboración

**PRINCIPIOS DE COHERENCIA MACROECONOMICA Y DE HOMEOSTASIS
PRESUPUESTAL-Alcance dado por la jurisprudencia constitucional**

RECURSOS PARAFISCALES-Incorporación al Presupuesto General de la Nación cuando son administrados por órganos que forman parte del presupuesto/RECURSOS PARAFISCALES DEL SENA-Estimación de recursos parafiscales en el Presupuesto General de la Nación distinta a la prevista en el anteproyecto de presupuesto de la entidad

No existe base constitucional o legal para afirmar que, en relación con los aportes parafiscales del SENA, tanto el Gobierno como el Congreso deban limitarse a incorporar en el presupuesto los que hayan sido previstos en el anteproyecto presentado por el SENA. Por el contrario, el régimen de los recursos parafiscales administrados por entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en armonía con las disposiciones que gobiernan el proceso de ejecución del presupuesto, señala que si bien en el presupuesto deben incorporarse de manera objetiva los recursos parafiscales que se estime serán recaudados en el respectivo año fiscal, corresponde al Gobierno y al Congreso, a partir del presupuesto elaborado por el SENA, hacer esa estimación. Por las anteriores consideraciones resulta evidente que el cargo de inconstitucionalidad por omisión, tal como fue planteado por el demandante, no está llamado a prosperar, por cuanto no es, per se, contrario a la Constitución que la estimación de los recursos parafiscales del SENA contenida en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2004 sea distinta de la que había sido prevista por el SENA en el anteproyecto de presupuesto de la entidad.

LEY DE PRESUPUESTO-No incorporación de la totalidad de los recursos parafiscales que de manera objetiva se estimaban recaudar

AUTONOMIA DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES-Incorporación al Presupuesto General de la Nación

En la medida en que no se afecte la destinación especial que por ley corresponde a esas contribuciones, la oportunidad en la que, de acuerdo con las normas que rigen el proceso presupuestal, se produzca su incorporación al Presupuesto General de la Nación, no es un criterio que permita señalar que se ha afectado indebidamente la autonomía de que gozan las contribuciones parafiscales del SENA. El carácter parafiscal de esas rentas, se orienta, precisamente, a evitar que se confundan con el resto de recursos del presupuesto y que se apliquen, por consiguiente, a destinos distintos de los previstos en la ley de su creación. Por consiguiente, dado que las disposiciones demandadas no comportan una afectación de la destinación especial de los recursos parafiscales del SENA.

Referencia: expediente D-5190

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial) y 2° (parcial) de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”.

Demandante: Campo Elías Cruz Bermúdez

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil cuatro (2004).

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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Campo Elías Cruz Bermúdez, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad parcial consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, demandó la inexequibilidad de los artículos 1° (parcial) y 2° (parcial) de la Ley 848 de 2003, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004”.

El Magistrado Sustanciador, mediante Auto del cinco de mayo de 2004, admitió la demanda, dispuso su fijación en lista, y simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia, se ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación, al Director de la Comisión Colombiana de Juristas, al Director del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y a los Decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario y Nacional.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de los artículos parcialmente acusados, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 45.370 de noviembre 13 de 2003.

Ley 848 de 2003

"por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

PRIMERA PARTE

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

ARTÍCULO 1. Fíjense los cómputos del presupuestos de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004, en la suma de SETENTA Y SEIS BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$76.647.602.221.850), según el detalle del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para el 2004, así:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL

(...)

5. RENTAS PARAFISCALES 483,260,260,163

(...)

II. INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS

(...)

360200 SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

A-INGRESOS CORRIENTES 86,576,000,000

B-RECURSOS DE CAPITAL 47,088,000,000

C-CONTRIBUCIONES PARAFISCALES 573,362,883,000

ARTICULO 2. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004 una suma por valor de: SETENTA Y SEIS BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUNMIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$76.647.602.221.850), según detalle que se encuentra a continuación:

(...)

SECCION:3600

SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)

A.PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO 61,519,253,000 61,519,253,000

B.PRESUPUESTO DE SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA
258,800,000 258,800,000

C.PRESUPUESTO DE INVERSION 645,248,830,000
645,248,830,000

111 CONSTRUCCION INFRAESTRUCTURA

PROPIA DEL SECTOR
2,000,000,000 2,000,000,000

704 CAPACITACION TÉCNICA NO PROFESIONAL
2,000,000,000 2,000,000,000

211 ADQUISICION Y/O PRODUCCIÓN DE EQUIPOS,
MATERIALES SUMINISTROS Y SERVICIOS PROPIOS
DEL SECTOR

3,000,000,000

| | | |
|--|-----------------|-----------------|
| | 3,000,000,000 | |
| 704 CAPACITACION TÉCNICA NO PROFESIONAL | 3,000,000,000 | 3,000,000,000 |
| 310 DIVULGACION, ASISTENCIA TÉCNICA Y CAPACITACION DEL RECURSO HUMANO | | 427,166,401,000 |
| | 427,166,401,000 | |
| 704 DIVULGACION TÉCNICA NO PROFESIONAL | 415,070,269,000 | 415,070,269,000 |
| 1300 INTERSUBSECTORIAL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL | 12,096,132,000 | 12,096,132,000 |
| 320 PROTECCION Y BIENESTAR SOCIAL DEL RECURSO HUMANO | | 66,992,202,000 |
| | 66,992,202,000 | |
| 1302 BIENESTAR SOCIAL A TRABAJADORES | 66,992,202,000 | 66,992,202,000 |
| 410 ATENCION BASICA, APLICADA Y ESTUDIOS | 86,965,427,000 | 86,965,427,000 |
| 704 CAPACITACION TÉCNICA NO PROFESIONAL | 86,965,427,000 | 86,965,427,000 |
| 610.CREDITOS | | 26,624,800,000 |
| | 26,624,800,000 | |
| 1302 BIENESTAR SOCIAL A TRABAJADORES | 26,624,800,000 | 26,624,800,000 |
| 620 SUBSIDIOS DIRECTOS | | 32,500,000,000 |
| | 32,500,000,000 | |

13 INTERSUBSECTORIAL TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

32,500,000,000

32,500,000,000

TOTAL PRESUPUESTO SECCION

707,026,883,000

707,026,883,000

(...)

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Considera el actor que las disposiciones acusadas vulneran los artículos 1, 4, 6, 123, 151, 189, 352 y 386 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

Según el actor, las disposiciones acusadas al no incluir la suma de \$1.086.511.600.00 correspondiente a los ingresos parafiscales propuestos por el SENA en el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y gastos para la vigencia fiscal de enero 1 a diciembre 31 de 2004, desconocen los artículos 1, 4, 6, 123, 151, 189, 334, 352 y 366 de la Constitución Política y los artículos 1, 11 y 29 del Decreto 111 de 1999, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Indica que el Gobierno Nacional al presentar a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2004, no tuvo en cuenta el monto presentado por el SENA al elaborar el proyecto de presupuesto de la entidad para dicha vigencia y que ascendía a la suma de \$1.086.511.600,00, reduciéndolo al valor de \$573.362.883,00.

Advierte que cada entidad pública presenta su proyecto de presupuesto de acuerdo con sus funciones y actividades. Por ello, en el caso de las entidades que reciben ingresos parafiscales, como en el caso del SENA, no pueden menoscabarse estos rubros, pues, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, "[l]as 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...", sin que el Gobierno Nacional pueda orientarlos a planes y programas de desarrollo diversos a los propuestos por las entidades que administran los recursos parafiscales.

En desarrollo de dicha disposición, y como quiera que el manejo, la administración y la ejecución de esos recursos parafiscales, de acuerdo con el inciso primero de la misma norma, se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, el Gobierno, al elaborar el proyecto de Presupuesto de Rentas y Recursos de capital y Ley de apropiaciones, debió incorporar, sin modificaciones, el anteproyecto presentado por el Consejo Directivo Nacional del Sena, el cual debía ser finalmente aprobado, también sin modificaciones, por el Congreso de la República.

Lo anterior por cuanto dicho anteproyecto fue elaborado con estricta sujeción a lo dispuesto en el literal e) del artículo 9 y el artículo 32 de la Ley 119 de 1994 –norma que regula los aportes

parafiscales del Sena-, y los artículos 30, 31 y 34 del Acuerdo 008 del 17 de abril del Consejo Directivo Nacional del Sena, que son las normas que regulan la manera de consolidar el proyecto de presupuesto del Sena.

Para fundamentar su demanda, el actor transcribe apartes de la Sentencia C- C-1379 de 2000 de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza de los recursos parafiscales y el alcance de su incorporación al presupuesto Nacional. Entre esos apartes se transcriben unas consideraciones de la Corte conforme a las cuales, para preservar la autonomía de las entidades que manejan recursos parafiscales y hacen parte del presupuesto, el Ejecutivo Nacional no puede tener injerencia en el manejo de los recursos parafiscales y en la reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales y los correspondientes ajustes de los presupuestos. Cita, así mismo, el actor, apartes de las Sentencias de 6 de noviembre de 1999 y de 23 de marzo de 2000 de la Sección Primera del Consejo de Estado, en las cuales se señala que resulta contrario a la Constitución que el Gobierno Nacional aplique a los recursos parafiscales del SENA el régimen ordinario de reducción de las partidas del presupuesto General de la Nación. A la primera de dichas corresponden los siguientes apartes:

"Ahora bien, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 prescribe que 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, lo cual, a juicio de esta Corporación, y teniendo también en cuenta, como ya se dijo, que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, para el caso del SENA, en la Ley 119 de 1994, huelga concluir que el Gobierno Nacional no podía, mediante un decreto como el acusado, reducir el presupuesto de dicha Institución, en lo que refiere a las contribuciones parafiscales, pues ello es competencia, se reitera, del Consejo Directivo Nacional, sin que pueda pretender sustentarse dicha reducción, como lo hace la entidad demandada, en los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996 (...).

De todo lo anteriormente expuesto la Sala concluye que al reducir el Gobierno Nacional en el acto acusado "... el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación" las contribuciones parafiscales del Sena, a las cuales no puede aplicar el mismo régimen ordinario de los demás recursos fiscales, pues, su inclusión en el Presupuesto Nacional sólo obedece al hecho de la estimación de su cuantía, vulneró directamente el artículo 29 del Decreto 111 de 1994 e, indirectamente, el artículo 151 de la Constitución Política."

Con base en las anteriores consideraciones el actor manifiesta las siguientes pretensiones:

1. Que se declare "... que en los artículos 1 y 2 de la Ley 848 de diciembre 12 de 2003, se incurrió por el Congreso en el incumplimiento de un deber jurídico, por incumplimiento de los artículos 151 y 352 de la Constitución Política y el contenido de los artículos 1, 2, 11 (lit.a) 29, 34 (lit. a) y 47 del Decreto 111 de enero 15 de 1996."
2. Que se declare, consiguientemente, la inexecutablez de los artículos 1 y 2 de la Ley 848 de 2003, en cuanto no incorporan el valor de los recursos parafiscales propuestos en el anteproyecto de presupuesto del Sena.
3. Disponer, de manera perentoria, que el Gobierno y el Congreso incorporen en el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal de 2004, tanto el valor de los ingresos parafiscales, como las correspondientes partidas de gasto contenidas en el

anteproyecto presentado por el Sena.

El actor, finalmente, relaciona como violadas las siguientes disposiciones:

- .- Artículos 1, 4, 6, 123, 151, 189, 334, 352 y 366 de la Constitución Política.
- .- Artículos 1, 2, 11(lit. a) 29, 34 (lit a.) y 47 del Decreto 111 de enero 15 de 1996.
- .- Ley 38 de 1989
- .- Ley 179 de 1994
- .- Ley 225 de 1995

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Departamento Nacional de Planeación.

El ciudadano Alfonso M. Rodríguez Guevara, actuando en representación del Departamento Nacional de Planeación, intervino en el presente proceso con el fin de exponer las razones por las cuales considera que se debe declarar la exequibilidad de las normas demandadas.

Indica el interviniente que la Ley 848 de 2003, "... pretende delimitar la actividad económica con el fin de que esta se ajuste a las metas de déficit fiscal y los niveles de financiamiento, para garantizar la atención de las obligaciones prioritarias en materia de gasto social e incluir los recursos necesarios para la recuperación del crecimiento y la generación de empleo".

Señala que es incorrecta la afirmación del actor conforme a la cual, el Gobierno Nacional en el proyecto de ley de la referencia, no tuvo en cuenta la cifra planteada por el SENA en el anteproyecto para la vigencia fiscal del 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2004 y que ascendía a la suma de \$1,086,511,600,000.00, porque, en primer lugar, de ese monto solamente \$827,788.1 millones corresponden a la estimación que realizó el SENA sobre el monto de las contribuciones parafiscales. Como quiera que el Congreso aprobó como ingresos parafiscales del SENA un valor de \$573,362.9 millones, se presenta una diferencia de \$254.425.2 millones frente al monto inicialmente solicitado.

Advierte que para la programación del ingreso de los establecimientos públicos, y en este caso de los recursos parafiscales, se analiza el recaudo de años anteriores y el comportamiento del mismo en un período de tiempo atrás. En el caso del SENA, indica, se evaluó el comportamiento de esta renta durante los anteriores 5 años, y una proyección permitió prever un recaudo para el 2004 de \$648,712.7 millones, que comparado frente al recaudo estimado para el 2003 de \$593,891.1 millones presentaba un crecimiento del 9.23%. El recaudo estimado para el 2003 en la fecha de programación crecía en un 8.3% frente al recaudo real por este concepto en el 2002 de \$548,375.9 millones.

Lo anterior significa, que el SENA en la programación del recaudo de la contribución parafiscal presentó una proyección optimista frente al comportamiento de la economía y del empleo en particular para el 2004 y sólo existe entre la proyección del recaudo para el año en curso por valor de \$648,712.7 millones y el valor aprobado por el Congreso la diferencia de \$75,349.8 millones y no de \$513,148.7 millones como lo señala el demandante.

Destaca que de conformidad con las autorizaciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en particular el primer inciso del artículo 39 y para mantener el gasto dentro de los límites permitidos por la programación macroeconómica, se realizaron diferentes ajustes a las pretensiones de gasto propuestas por las entidades que hacen parte del PGN, en este caso el SENA, ello con el fin de cumplir con los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal, conforme a los cuales el crecimiento del presupuesto debe ser congruente con el comportamiento de la economía y compatible con las metas macroeconómicas.

Concluye el interviniente, señalando que el Gobierno Nacional ha asumido el compromiso de estabilizar la situación macroeconómica del país, para lo cual se ha comprometido con determinadas metas fiscales, adelantando así un programa de austeridad y racionalización del gasto en todo el sector público. En este sentido, indica, el presupuesto debe ser congruente con las metas fiscales que garantizan la consistencia macroeconómica para lograr un crecimiento sostenido de la economía.

Así, afirma, son razones de orden fiscal las que han impedido que el Gobierno le apropie al SENA la totalidad del recaudo realizado en Rentas Parafiscales, y sólo ha sido posible presupuestar montos acordes con los limitados espacios de gasto. Advierte que los recursos recaudados por dicha entidad provenientes de rentas parafiscales, que no son apropiados en el presupuesto de gastos, siguen siendo de la entidad y son invertidos en TES. Por tanto en la medida en que la situación macroeconómica lo permita, los títulos podrán ser redimidos y los recursos incorporados a través de una adición de excedentes financieros de la entidad.

Sostiene que en el evento de declararse inexequibles estos artículos, el Gobierno Nacional tendría que presentar un proyecto de ley ante el Congreso para adicionar los recursos no considerados de la contribución parafiscal, que si se acoge la tesis del SENA serían del orden de \$254,425.2 millones, al comparar el valor solicitado por valor de \$827,788.1 millones con el valor programado de \$573.362.9 millones. Como estos recursos exceden la capacidad de recaudo del SENA por contribuciones parafiscales para esta vigencia, estimada en \$648,712.3 millones, la institución generaría un déficit en el consolidado del sector público no financiero desmejorando la situación fiscal de las finanzas públicas.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Carlos Andrés Guevara Correa, actuando en representación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino en el presente proceso con el fin de exponer las razones por las cuales considera que se deben declarar exequibles las normas demandadas.

Señala que la Ley 848 de 2003, "... pretende delimitar la actividad económica con el fin de que ésta se ajuste a las metas de déficit fiscal y los niveles de financiamiento, para garantizar la atención de las obligaciones prioritarias en materia de gasto social e incluir los recursos necesarios para la recuperación del crecimiento y la generación de empleo".

En relación con la afirmación del demandante, según la cual el Gobierno Nacional, en el proyecto de ley que se cuestiona, no tuvo en cuenta que la suma reportada por el SENA en el anteproyecto de presupuesto anual de ingresos y gastos para la vigencia fiscal de enero 1 a 31 de diciembre de 2004 fue por el valor de \$1.086.511.600.000.00, señala que tal consideración es incorrecta, pues dicha entidad "solicitó programar para el año 2004 **únicamente para contribuciones parafiscales** \$827,788.1 millones. De estos recursos quedaron incorporados en

el Presupuesto \$573,362.9 millones, lo cual en principio es una diferencia de \$254,425.2 millones frente al monto solicitado por la entidad." (negritas contenidas en el texto original).

En torno a la diferencia entre lo solicitado y lo incorporado en el Presupuesto, indica que "ésta obedece a que al analizar el comportamiento en los 5 años anteriores, llevó a estimar para el 2004, la suma de \$648.712.7 millones que comparado con el recaudo estimado para el 2003 de \$593.891.1 millones presentaba un crecimiento del 9.23%. El recaudo estimado de 2003 para la fecha de la programación crecía en un 8.3% frente al recaudo real por este concepto en el 2002 de \$548.375.9 millones." El anterior ejercicio, advierte, permitió identificar una sobrestimación en la solicitud presentada por el SENA.

El interviniente, además informa que de conformidad con las autorizaciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto -primer inciso del artículo 39- y para mantener el gasto dentro de los límites permitidos por la programación macroeconómica, se realizaron diferentes ajustes a las pretensiones de gasto propuestas por las entidades que hacen parte del PGN, en este caso el SENA. El ajuste del gasto propuesto se traduce en este menor valor del ingreso por contribuciones parafiscales, con el propósito de cumplir con los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal según los cuales, el crecimiento del presupuesto debe ser congruente con el comportamiento de la economía y compatible con las metas macroeconómicas. A ese efecto transcribe los siguientes apartes de la Sentencia C-315 de 1997 de la Corte Constitucional:

"Por ello, en virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general "se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno".

Igualmente, de acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluída la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico; función ésta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias, a fin de que los órganos que lo conforman - artículo 1o. de la Ley 179 de 1994, inciso 2o. -, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios."

Frente al impacto fiscal de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 1 parcial y 2 parcial de la Ley 848 de 2003, señala que el Gobierno Nacional tendría que presentar un proyecto de ley ante el congreso de la República para adicionar los recursos no considerados en la contribución parafiscal, en el orden de \$254,425.2 millones, situación que generaría un déficit que se repite en el consolidado del sector público no financiero, desmejorando la situación fiscal de las finanzas públicas. Lo anterior, por cuanto estos recursos exceden la capacidad de recaudo del SENA para

esta vigencia por contribuciones parafiscales estimada en \$648,712.3 millones.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En el concepto de rigor, el representante del Ministerio Público solicita a la Corte que declare la inexecutable de los artículos 1° y 2° de la Ley 848 de 2003, en lo referente al monto de las contribuciones parafiscales del SENA y que, como consecuencia de ello, se exhorte al Congreso de la República para que corrija la omisión legislativa en la que incurrió al tramitar dicha ley.

Señala la Vista Fiscal que el Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 39 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, define en su artículo 29 las contribuciones parafiscales como 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.

En el caso específico del Sena, indica que la Ley 119 de 1994, por la cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, establece en el artículo 30° numeral 4° que su patrimonio estará conformado por 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 dicha entidad. Y en el artículo 32°, se consagra que el SENA acopiará la totalidad de los recursos de la entidad para destinarlos al desarrollo de sus objetivos y funciones, en cumplimiento estricto de su misión de formación profesional integral.

Concluye el punto, indicando que las contribuciones parafiscales que percibe el SENA, son los aportes de los empleadores a que se refiere el artículo 30° numeral 4° de la Ley 119 de 1994.

La Vista Fiscal, después de analizar la documentación que hace parte del expediente contentivo del trámite de aprobación de la Ley 848 de 2003, observó que el SENA presentó en el anteproyecto de presupuesto anual de ingreso y gastos para la vigencia fiscal de enero 1 a 31 de diciembre de 2004, la suma de \$1.086.511.600.00 correspondientes a los ingresos parafiscales y en la Ley 848 de 2003, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004, la suma antes citada fue reducida al valor de \$ 573.362.883.00. En otras palabras, el anteproyecto de presupuesto elaborado por el SENA para dicha vigencia fiscal no fue tenido en cuenta, generándose una omisión legislativa que debe ser subsanada por el Congreso de la República.

En efecto, en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional al Congreso de la República el monto de las contribuciones parafiscales correspondientes al SENA se presupuestaron en la suma de \$573.362,883.00 (Gaceta del Congreso N° 447 del 29 de agosto de 2003, página 56), sin que en la exposición de motivos se hiciera alusión alguna a las razones por las cuales se disminuyó la cifra que el SENA presentó en el anteproyecto de presupuesto. Igualmente observó el Ministerio Público que durante los debates que se surtieron en el Congreso tanto en Comisión como en las Plenarias el asunto no fue objeto de discusión y por ende, la suma propuesta por el Gobierno nacional fue aprobada.

Esta reducción en el monto de las contribuciones parafiscales que presentó el SENA en el preproyecto, según la Vista Fiscal, desconoce lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, el cual consagra que: "[l]as contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía" e implica una limitación en la autonomía que frente a las contribuciones parafiscales tienen las juntas y consejos directivos de las entidades que las

administran.

Así las cosas, indica que las normas acusadas al no incluir el total del monto de las contribuciones fiscales presentada por el SENA en el preproyecto de presupuesto dan lugar a una omisión legislativa que vulnera la Carta Política en los artículos 150 numeral 12 y 338 en armonía con el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, el cual, por ser norma orgánica del presupuesto nacional, es parámetro de control de constitucionalidad en materia presupuestal, y como tal debe ser observada al momento de elaborar la ley anual de presupuesto.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte una Ley de la República, la Corte Constitucional es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Problema jurídico

La presente demanda de inconstitucionalidad plantea los siguientes problemas jurídicos:

2.1. Es necesario establecer si de acuerdo con la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Gobierno, al elaborar el proyecto de Presupuesto General de la Nación, tratándose de recursos parafiscales de entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación, debe limitarse a incorporar, sin modificaciones, el anteproyecto que le sea remitido por la respectiva entidad, el cual deberá ser aprobado, también sin modificaciones, por el Congreso de la República.

2.2. Debe determinarse, en caso de que el anterior planteamiento se resuelva negativamente, si en el respectivo año fiscal, para una entidad que forme parte del Presupuesto General de la Nación, deben incorporarse en el presupuesto, la totalidad de los ingresos parafiscales estimados para ese año, o si, en aplicación de los principios de coherencia y homeóstasis presupuestal, cabe que la incorporación sea inferior al monto total de los recursos estimados.

Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Corte se referirá, en primer lugar, a la naturaleza de los recursos parafiscales y, en especial, al alcance de la previsión del Estatuto Orgánico del Presupuesto conforme a la cual, tratándose de entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación, la incorporación de los mismos al Presupuesto se hará con el único objetivo de estimar su cuantía. En ese contexto, la Corte examinará, después, el papel que en relación con tales recursos, corresponde cumplir al Gobierno y al Congreso en el proceso de elaboración y aprobación del Presupuesto General de la Nación. Con esos parámetros, la Corte establecerá, finalmente, si en el proceso de incorporación de los recursos parafiscales del Sena al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004, si violaron las normas constitucionales y orgánicas aplicables al mismo.

3. Los recursos parafiscales

La parafiscalidad fue formalmente incorporada en nuestro ordenamiento jurídico por la Constitución de 1991 y a partir de entonces ha sido abundante la jurisprudencia constitucional que se ha encargado de perfilar sus contornos.

Tal como ha señalado la Corte, aunque las definiciones alrededor de la parafiscalidad "... no son

ciertamente unívocas existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional." [1]

Como características de los recursos parafiscales se han identificado por la jurisprudencia las siguientes: "... su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica, en cuanto redunda en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado aún cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean." [2]

Para lo que concierne al presente proceso de constitucionalidad es preciso singularizar aquella nota distintiva de los recursos parafiscales conforme a la cual los mismos no ingresan al Presupuesto General de la Nación, en la medida en que ella es expresión de la autonomía de la que se encuentran revestidos tales recursos y que constituye un elemento definitorio de los mismos.

La doctrina ha señalado distintas razones que explican el surgimiento de la técnica de la parafiscalidad, pero, en cualquier caso, en la base de la misma está la identificación de unos objetivos de interés para determinado sector social o económico y cuya satisfacción se quiere financiar de manera autónoma. Esa autonomía se manifiesta tanto en la fuente de los recursos, en la medida en que por ministerio de la ley se establece una nueva exacción para atender a esos fines -de tal manera que su satisfacción no dependa del presupuesto nacional-, como en la destinación de los recursos así generados, por cuanto los mismos quedan afectos al fin para el cual fueron creados, sin que puedan aplicarse a la atención de las necesidades generales del Estado.

Esa pretensión de autonomía, se expresa, como se ha señalado, en el hecho de que los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Ello implica, por un lado, que se diferencian de los ingresos corrientes de la Nación, en cuanto que están afectos a la finalidad prevista en la ley de su creación, y no pueden destinarse a la atención de los requerimientos generales del Estado, y por otro, que su manejo se realiza de manera autónoma, al margen, en general, de las disposiciones que gobiernan la administración de los recursos que sí hacen parte del presupuesto.

Sobre este particular, en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se dispone que el **manejo, la administración y la ejecución de los recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, aspecto éste que fue una de las determinantes para su consagración constitucional, tal como se puso de presente en los debates en la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, en la que sobre el particular se expresó que los recursos parafiscales "... escapan en todo o en parte de las reglas de la legislación presupuestaria o fiscal en lo concerniente a la creación del recurso o de la renta, la determinación de su base imponible y de su cuantía y de los procedimientos de recaudo y control de su desembolso."** [3]

Sobre la autonomía en la administración de los recursos parafiscales la Corte ha precisado que **"[e]n nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado."**[4] (subrayado fuera de texto) Ha expresado también la Corte que **"[e]l manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o 'por los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación' ..."**.

No obstante que, como se ha dicho, los recursos parafiscales no son ingresos corrientes de la Nación, la ley ha previsto que cuando los mismos son administrados por órganos que forman 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. (Ley 179/94, artículo 12. Ley 225/95, artículo 2°).

En cuanto el asunto constitucional que es objeto de revisión en este proceso se refiere específicamente a esta previsión normativa, pasa la Corte a establecer cual es el alcance de la misma.

1. La incorporación al Presupuesto General de la Nación de los recursos parafiscales administrados por entidades que hagan parte del presupuesto

De acuerdo con el artículo 3° del Decreto 111 de 1996, el Presupuesto General de la Nación comprende, el presupuesto nacional, del que hacen parte **las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, y los presupuestos de los establecimientos públicos.**

De este modo, de acuerdo con las normas orgánicas del presupuesto, la totalidad de los recursos de los establecimientos públicos del orden nacional debe registrarse en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, cuando un establecimiento público de ese orden administre recursos parafiscales, la incorporación de los mismos al Presupuesto General de la Nación, se hará, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, exclusivamente para efectos de estimar su cuantía.

Así, no obstante que el recaudo y la ejecución de estos recursos se efectúa por los órganos encargados de su administración, de acuerdo con la legislación orgánica, deben, para efectos de estimar su cuantía, incorporarse en el Presupuesto General de la Nación, y aparecer, por consiguiente, tanto en el renglón de ingresos como en el de apropiaciones.

Esa previsión del Estatuto Orgánico del Presupuesto se explica desde la perspectiva del principio de universalidad del presupuesto, de conformidad con el cual, el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva, de manera tal que ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al

Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto. (Art. 15 D. 111 de 1996)

Sin embargo, tratándose de recursos parafiscales, esa pretensión de universalidad debe armonizarse con la autonomía propia de esos recursos y de allí que la Ley Orgánica disponga que la incorporación en el presupuesto se realiza sólo para efectos de estimar su cuantía, sin que, por consiguiente, por ese hecho, se afecte ni la titularidad, ni el monto, ni la destinación, ni el manejo independiente de los recursos.

Desde esta perspectiva, cabe distinguir entre, por un lado, los recursos del presupuesto nacional y los de los establecimientos públicos del orden nacional, que de acuerdo con su régimen propio, se destinan, en los términos de las correspondientes normas presupuestales, a la atención de los gastos generales del Estado, y, por otro, los recursos parafiscales de los entes públicos, cuya incorporación al presupuesto tiene como único cometido la estimación de su cuantía, pero sin que queden sometidos al régimen ordinario del presupuesto, en aspectos tales como el recaudo, o la unidad de caja.

Esa distinción resulta de la esencia de los recursos parafiscales, en cuanto ellos atienden, precisamente, a la financiación autónoma de determinados objetivos, y por consiguiente no cabe que se les de una destinación diferente a la prevista en la ley que los haya creado o en las que con posterioridad la hayan modificado.

Así, no obstante que estos recursos parafiscales se incorporan al Presupuesto General de la Nación, en virtud de la autonomía de la que están revestidos, quedan aislados de las distintas contingencias presupuestales, en cuanto que su manejo, administración y ejecución se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella.

Tal como ocurre con la generalidad de los tributos, corresponde a la ley, en relación con las contribuciones parafiscales, señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Pero, adicionalmente, la especificidad de los recursos parafiscales exige que la ley establezca también la finalidad a la cual se encuentran afectos y el régimen especial de administración de los mismos, lo cual implica identificar o predeterminar la entidad pública o privada encargada de la administración y las reglas especiales aplicables a la misma, en particular en cuanto a liquidación, recaudo, distribución y ejecución.

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que la incorporación, cuando corresponda, de los recursos parafiscales al presupuesto, se haga al margen de lo previsto en las normas orgánicas que regulan la actividad presupuestal, ni que en ese campo se alteren las competencias del Congreso y del Gobierno en relación con la elaboración del presupuesto, para limitarlas al deber de incluir, sin modificaciones, el proyecto que en relación con los recursos parafiscales haya sido elaborado por la respectiva entidad administradora.

Para dilucidar, entonces, el alcance de la incorporación de los recursos parafiscales al Presupuesto General de la Nación, cabe examinar, en primer lugar, cual es el proceso de elaboración del presupuesto.

De acuerdo con el artículo 346 de la Constitución, corresponde al Gobierno formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, y presentarlo al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. Los artículos 349 y siguientes de la Carta Política desarrollan el trámite de discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso.

El artículo 352 superior señala que "[a]demás de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo ...".

El artículo 2º de la ley Orgánica del Presupuesto, a su vez, precisa cuales son las disposiciones que rigen la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, que son, de manera exclusiva, las contenidas en la propia ley de presupuesto, su reglamento y las disposiciones legales que ella expresamente autorice. (Ley 179/94, artículo 64).

Como quiera que en materia de recursos parafiscales, la propia Ley Orgánica del Presupuesto, en su artículo 29, remite, en cada caso, a la ley de creación de esos recursos, es necesario armonizar esos dos extremos, esto es, la autonomía de los recursos parafiscales, con la previsión sobre su incorporación al Presupuesto General de la Nación.

La situación es absolutamente clara cuando la administración de los recursos parafiscales se confía a entes que no hagan parte del Presupuesto General de la Nación. En tales eventos los administradores elaborarán sus presupuestos anuales de ingresos y gastos, los cuales deberán ser aprobados por sus órganos directivos, todo de acuerdo con lo parámetros fijados en las respectivas normas legales de creación de los recursos.

Pero cuando la administración de los recursos parafiscales está a cargo de entidades que hacen parte del presupuesto, es necesario armonizar las normas que rigen el proceso presupuestal con aquellas que atienden a garantizar la autonomía propia de este tipo de recursos.

Tal como se ha señalado por la Corte "[e]l presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. ... el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica. El presupuesto nacional está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional."[6]

Ha dicho también la Corte que "[e]l **principio de universalidad** del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado."[7]

Es potestad del Gobierno la formulación del proyecto de presupuesto. De acuerdo con el artículo 47 del Decreto 111 de 1996, corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman dicho presupuesto. Para ese efecto el Gobierno deberá tener en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto.

De conformidad con esa disposición, para la elaboración del proyecto de presupuesto, el Gobierno debe, en primer lugar, a partir de los anteproyectos presentados por las distintas entidades que forman parte del presupuesto, realizar el correspondiente aforo de las rentas, para luego determinar los gastos, todo de acuerdo con los principios presupuestales.

Dispone el artículo 35 del Decreto 111 de 1996 que el cómputo de las rentas que deban incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo.

De este modo, si bien los recursos parafiscales administrados por entidades que hagan parte del presupuesto se incorporan a éste sólo para efectos de determinar su cuantía, la estimación de los mismos a fin de incorporarlos al proyecto de presupuesto corresponde al gobierno, a partir del anteproyecto que sobre el particular le presente la respectiva entidad.

En este contexto, cada entidad, en atención a sus necesidades, a los criterios fijados en la ley y a la metodología establecida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hace la correspondiente estimación de sus ingresos y la propuesta correlativa en materia de gasto.

Por su parte, la formulación del proyecto General de Presupuesto corresponde al Gobierno, el cual para ese efecto debe tener como punto de partida el anteproyecto presentado por las distintas entidades, lo que garantiza que el proceso consulte la realidad tal como es percibida por los directamente afectados, pero incorpora las consideraciones macroeconómicas y de política fiscal que guían la acción del Gobierno.

A su vez, el Congreso de la República, dentro del preciso marco de la regulación constitucional y orgánica del Presupuesto, debe adelantar una valoración integral, tanto técnica como política, para aprobar el presupuesto.

En todo ese proceso es natural que el gobierno introduzca modificaciones a los anteproyectos que le hayan sido presentados, por razones técnicas, o de política fiscal, o para adecuarlos a los objetivos del plan de desarrollo y para hacerlos compatibles con los principios que rigen el proceso presupuestal.

Las distintas entidades, en la elaboración de sus anteproyectos, se mueven en un nivel particular y no pueden medir el efecto del presupuesto consolidado sobre el conjunto de las finanzas públicas, tarea que precisamente corresponde al Congreso y al Gobierno.

Sobre esta materia, en relación con el alcance de la autonomía presupuestal que la Constitución ha previsto para ciertas entidades, la Corte, de manera específica ha señalado que ella no se traduce en el imperativo de que el gobierno incorpore en el proyecto de presupuesto, sin modificaciones, la propuesta realizada por la respectiva entidad.[8] No obstante que en materia de recursos parafiscales, la autonomía se predica de los recursos, no de la entidad administradora, tal criterio resulta plenamente aplicable, porque, con mayor razón, no cabe sostener que dicha entidad pueda desplazar al gobierno en su competencia de formular el proyecto de presupuesto a la hora de estimar la cuantía de los recursos parafiscales que hayan de incorporarse al mismo.

Es claro que el gobierno no puede ejercer de manera arbitraria esa potestad, puesto que para ello, en general, debe sujetarse a los principios presupuestales, en particular a los de coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal.

En relación con tales principios la Corte ha expresado que:

"Por ello, en virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general "se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno".

Igualmente, de acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico ; función esta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias, a fin de que los órganos que lo conforman - artículo 1o. de la ley 179 de 1994, inciso 2o. -, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios."[9]

Tratándose de recursos parafiscales, sin embargo, el margen de acción del gobierno es más reducido, puesto que, de acuerdo con la ley, su incorporación al presupuesto se hace con el único propósito de estimar su cuantía. Así, si bien el gobierno no está obligado a incorporar en el proyecto de presupuesto, sin modificaciones, el anteproyecto que haya sido elaborado por la respectiva entidad administradora, no puede cambiar la destinación que la ley ha previsto para tales recursos, y el total de lo que efectivamente se recaude, independientemente de la incorporación inicial, se mantiene afecto a dicha destinación.

Es claro que, al margen de la técnica que se utilice para el cálculo de los ingresos parafiscales, puede haber desfases entre lo presupuestado y lo efectivamente recaudado. Tales desfases pueden corregirse durante la respectiva vigencia fiscal, a través del reaforo de rentas o el aplazamiento en la ejecución de las partidas apropiadas en exceso sobre los recursos que efectivamente habrán de recaudarse. Los desfases que se presenten al final del año fiscal, se traducirán o en déficit o en superávit presupuestal, con el correspondiente impacto sobre el presupuesto del año siguiente.

5. Los recursos parafiscales del SENA

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 119 de 1994, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa.

Entre sus ingresos se encuentran 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, previstos en el numeral 4º del artículo 30 de la Ley 119 de 1994, definidos como contribuciones parafiscales en el último inciso de dicho artículo, adicionado por

el artículo 25 de la Ley 225 de 1995.

En la medida en que, en los términos del artículo 3 del Decreto 111 de 1996, el SENA es una entidad que hace parte del Presupuesto General de la Nación, la totalidad de sus recursos debe incorporarse al presupuesto General de la Nación, en el aparte correspondiente a los presupuestos de los establecimientos públicos. Pero en cuanto hace a las mencionadas contribuciones parafiscales, tal incorporación se hará únicamente a efectos de estimar la cuantía de los recursos.

No obstante que, como se señala por el actor, entre las funciones del Director del Sena figura en la Ley 119 de 1994 la de "... **presentar el presupuesto de la entidad, para la aprobación de Consejo Directivo Nacional, y vigilar y controlar su ejecución ...**" (artículo 13, numeral 6), y que corresponde al Consejo Directivo Nacional del SENA autorizar las propuestas del Director sobre el Presupuesto anual de la entidad y los acuerdos de gastos (Artículo 10, numeral 9, e), debe tenerse en cuenta que, tal como se ha puesto de presente, la Ley Orgánica de Presupuesto, dispone que los establecimientos públicos hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Quiere ello decir que las normas aplicables a los establecimientos públicos en materia presupuestal deben adecuarse a esa previsión normativa, y que, por consiguiente, corresponde al SENA como establecimiento público del orden nacional, preparar el anteproyecto de presupuesto que será remitido al Gobierno para que sirva de base para la elaboración del proyecto de presupuesto que habrá de ser sometido a la consideración del Congreso.

De este modo, mediante comunicación de marzo 14 de 2003, dirigido a la Directora General del Presupuesto Nacional en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Director General del SENA remitió, "... para los trámites pertinentes ..." el "anteproyecto de presupuesto del SENA vigencia 2004".

En cuanto hace a los aportes parafiscales, el documento preparado por el SENA señala que los mismos, junto con sus rendimientos financieros, "... para la vigencia fiscal de 2004, se estiman en \$827.788.1 millones, de los cuales \$800.436.5 son aportes y \$27.351.6 rendimientos financieros." Agrega el SENA que "[e]l incremento es del 72% con respecto a los \$481.437.5 millones previstos en la Ley de Presupuesto de 2003 y del 12% con respecto a la proyección de ejecución de 736.206 millones de pesos para la presente vigencia."

Se señala en el anteproyecto de presupuesto del SENA que la proyección de las contribuciones parafiscales para 2004 se sustenta en los siguientes factores: "a. El efecto inflacionario que según las previsiones del Gobierno Nacional, será del 4.5%, b. El PIB nominal esperado del 8.5%, c. El incremento esperado de los salarios de los sectores público y privado que repercuten directamente en los aportes parafiscales, d. La disminución esperada de los índices de desempleo ..." y e. La gestión del SENA para incrementar el recaudo, mediante proyectos tales como ampliación de base de aportantes mediante intensivos programas de promoción de servicios institucionales; modernización de los sistemas de información y control del recaudo; fiscalización tanto de aportantes como de las Cajas de Compensación Familiar para disminuir la evasión y la elusión de aportes y establecimiento y operación de la jurisdicción coactiva para el cobro de los aportes, en aplicación de la Ley 6ª de 1992 y el Acuerdo 9 de 2000 del Consejo Directivo Nacional del SENA.

Indica el documento que también se tuvo en cuenta para la estimación del monto de las contribuciones el comportamiento de los recaudos en los últimos años, con crecimientos que oscilan entre el 6% y el 14% y el aumento de los salarios durante los dos últimos años.

Tal como se ha puesto de presente en esta providencia, no existe base constitucional o legal para afirmar que, en relación con los aportes parafiscales del SENA, tanto el Gobierno como el Congreso deban limitarse a incorporar en el presupuesto los que hayan sido previstos en el anteproyecto presentado por el SENA.

Por el contrario, el régimen de los recursos parafiscales administrados por entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en armonía con las disposiciones que gobiernan el proceso de ejecución del presupuesto, señala que si bien en el presupuesto deben incorporarse de manera objetiva los recursos parafiscales que se estime serán recaudados en el respectivo año fiscal, corresponde al Gobierno y al Congreso, a partir del presupuesto elaborado por el SENA, hacer esa estimación.

Por las anteriores consideraciones resulta evidente que el cargo de inconstitucionalidad por omisión, tal como fue planteado por el demandante, no está llamado a prosperar, por cuanto no es, per se, contrario a la Constitución que la estimación de los recursos parafiscales del SENA contenida en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2004 sea distinta de la que había sido prevista por el SENA en el anteproyecto de presupuesto de la entidad.

Sin embargo, de los informes que obran en el expediente, resulta claro que la Ley 848 de 2003 no incorporó al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004 la totalidad de los recursos parafiscales que de manera objetiva se estimaba recaudar en el respectivo año.

En efecto, tal como se señala por quienes intervienen por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por el Departamento Nacional de Planeación, no obstante que el recaudo por concepto de contribuciones parafiscales del SENA se estimó por el Gobierno en la suma de \$648.712.7 millones, por consideraciones de política macroeconómica, se determinó no incluir en el proyecto de presupuesto sino la suma de \$573.362.9 millones, con lo cual se omitió incluir la suma de \$75.349.8 millones, la cual, según señalan los intervinientes, se invertiría en TES y se mantienen en cabeza del SENA, sin que se destinen a la financiación de proyectos o actividades distintas a las que les corresponde de acuerdo con la ley. Esos títulos en la medida en la que la situación macroeconómica lo permita, se redimirían y los recursos se incorporarían a través de una adición.

Estima la Corte que en la medida en que no se afecte la destinación especial que por ley corresponde a esas contribuciones, la oportunidad en la que, de acuerdo con las normas que rigen el proceso presupuestal, se produzca su incorporación al Presupuesto General de la Nación, no es un criterio que permita señalar que se ha afectado indebidamente la autonomía de que gozan las contribuciones parafiscales del SENA. El carácter parafiscal de esas rentas, se orienta, precisamente, a evitar que se confundan con el resto de recursos del presupuesto y que se apliquen, por consiguiente, a destinos distintos de los previstos en la ley de su creación. Por consiguiente, dado que las disposiciones demandadas no comportan una afectación de la destinación especial de los recursos parafiscales del SENA, los cargos no están llamados a prosperar.

VII. DECISIÓN

Dado que la acusación dirigida por el actor contra los artículos 1 y 2 de la Ley 848 de 2003, tiene como fundamento, exclusivamente, la omisión legislativa que en su criterio se derivaría de la no inclusión en el presupuesto de la totalidad de los recursos parafiscales del SENA, habrá de declararse la exequibilidad de tales normas, en el entendido que los recaudos de contribuciones

parafiscales del SENA en exceso sobre el monto inicialmente estimado en el presupuesto deben, de conformidad con las normas que rigen el proceso presupuestal, destinarse a la finalidad prevista en la ley que crea esas contribuciones.

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

RESUELVE

Declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 1 y 2 de la Ley 848 de 2003, en el entendido que los recaudos de contribuciones parafiscales del SENA en exceso sobre el monto estimado en el presupuesto deben destinarse a la finalidad prevista en la ley que crea esas contribuciones.

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

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

MARTA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Sentencia C-040 de 1993

[2] Sentencia C-349 de 2004

[3] Gaceta No. 79

[4] Sentencia C-308 de 1994

[5] Sentencia C-152 de 1997

[6] Sentencia C-478 de 1992

[7] Sentencia C-592 de 1995

[8] Ver la Sentencia 315 de 1997, en la que la Corte se pronunció sobre el alcance de la Autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República.

[9] Sentencia C- 315 de 1997



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma del Sena

ISSN Pendiente

Última actualización: 20 de abril de 2024 - (Diario Oficial No. 52.716 - 3 de abril de 2024)

