C-002-98

Sentencia C-002/98

CUOTA DE FOMENTO CACAOTERO-Administración tiene en cuenta representación de los departamentos

La representación basada en la preponderancia de los departamentos con mayor producción, no es antidemocrática ni antiparticipativa, porque, al no llegar al extremo de impedir que los pequeños productores tengan voz y voto en el seno de la institución gremial, siempre será posible afirmar que el gobierno de ésta se ejerce, conforme a ciertas reglas, por todos los cacaoteros asociados, sin exclusión alguna. Así mismo, el que en materias de naturaleza económica se dé mayor importancia a quienes más producen, lejos de vulnerar la dignidad humana y constituir un irrespeto al trabajo, es actitud que dignifica a aquellos que en franca competencia logran destacarse por su mayor habilidad, traducida en los resultados de una mayor producción. La Corporación no ve cómo la administración de la cuota de fomento cacaotero, con base en una representación fundada en la proporción que los departamentos tienen en la producción nacional del grano, pueda considerarse total o parcialmente inexequible.

DERECHO A LA IGUALDAD-Trato diferencial razonable

Según la justicia distributiva, es equitativo no otorgar el mismo derecho a personas que no están en condiciones iguales. En efecto, si bien es cierto que lato sensu todos los cultivadores de cacao tienen en común el compartir la misma actividad, no todos tienen la misma eficiencia, ni producen la misma cantidad del grano. Estas últimas observaciones, con todo lo que implican en aspectos tales como capital, instalaciones, tecnología y técnicas de administración, plantea la existencia de diferencias objetivas entre los cacaoteros, diferencias que, a juicio de la Corte, justifican el tratamiento distinto que la ley demandada da a los asociados en punto a la representación proporcional a la producción. En resumen, no estando todos los cultivadores en idénticas condiciones, es lícito que existan ciertas diferencias legales en su tratamiento.

PRINCIPIO DE PARTICIPACION PROPORCIONAL DE LOS DEPARTAMENTOS-Justificación

El principio de la participación proporcional, que enseña que los departamentos mayores productores deben tener una mayor representación en los órganos de dirección gremial, no es un postulado arbitrario. Por el contrario, una orientación en ese sentido es perfectamente razonable, porque lejos de instituir un privilegio injusto, premia, cuantitativa y cualitativamente, el esfuerzo, la habilidad y la experiencia de quienes, por producir más cacao, a la larga contribuyen más a la cuota parafiscal de fomento cacaotero. Además, la participacion proporcional constituye un acicate para que los menores productores, “hagan un esfuerzo con miras a incrementar la productividad y, por ende, su participación en dichos órganos de dirección”.

CUOTA DE FOMENTO CACAOTERO-Revocación del contrato de administración

La revocación del contrato de administración, no es cosa distinta de una nueva y especial

causal de caducidad administrativa, razonablemente justificada por la necesidad de que los recursos públicos parafiscales de la actividad cacaotera se administren equitativamente, dando satisfacción a los departamentos de mayor producción del grano. El Estado, supremo director de la economía, habida cuenta de que los recursos parafiscales son de naturaleza pública, tiene todo el derecho de fijar la forma en que deben ser administrados por el correspondiente gremio o sector social beneficiario de los mismos.

Referencia: Expediente D-1680.

Demanda de inconstitucionalidad contra la ley 321 de 1996, "Por la cual se fijan condiciones para la administración de la Cuota de Fomento Cacaotero, establecida por las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983."

Actora: Ninfa Rosa Campo de López.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número uno (1), a los veintidós (22) días del mes de enero de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I.- ANTECEDENTES.

El veintitrés (23) de abril de mil novecientos noventa y siete (1997), la ciudadana Ninfa Rosa Campo de López, en uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 5o., de la Constitución, demandó por inconstitucional la totalidad de la ley 321 de 1996, "Por la cual se fijan condiciones para la administración de la Cuota de Fomento Cacaotero, establecida por las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983.".

El seis (6) de junio del presente año, el magistrado sustanciador admitió la demanda y, con el fin de conocer el trámite dado a la ley en el Congreso, en el término probatorio de diez (10) días hábiles, solicitó a los secretarios del Senado y la Cámara de Representantes, una copia de los antecedentes legislativos y la certificación de la votación con que fue aprobada la ley, tanto en las comisiones como en la plenaria de cada una de las cámaras. Dicha prueba se declaró recibida por la Corte según auto del ocho (8) de julio de mil novecientos noventa y siete (1997).

Vencido el término, por el mismo auto del ocho (8) de julio, se ordenó la fijación en lista de las normas acusadas por el término legal, para que cualquier ciudadano las impugnara o las defendiera; así mismo, ordenó enviar copias de las presentes diligencias al Procurador General de la Nación, para su concepto, y también ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso y a los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural y de Hacienda, para que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas sometidas a control.

Con base en lo dicho, la Corte entra a decidir.

Las disposiciones consideradas inexequibles, tomadas del Diario Oficial No. 42.894 del 8 de

octubre de 1966, son las que se transcriben a continuación.

“Ley 321 de 1996

“(Octubre 4)

“Por la cual se fijan condiciones para la administración de la cuota de fomento cacaotero, establecida por las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA :

“Artículo 1o.- La Nación-Ministerio de Agricultura sólo podrá contratar la administración de la cuota de Fomento Cacaotero de que tratan las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983, con entidades privadas que cumplan con el siguiente requisito : en la Asamblea General y en los órganos Directivos de la entidad contratista, deberán tener representación los departamentos en proporción a su participación en la producción nacional del grano.

“Esta representación deberá estar consignada claramente en los estatutos de la entidad.

“Artículo 2o.- En caso de que por reforma de estatutos o por cualquier otro medio, se afecte la participación señalada en el artículo anterior durante el tiempo de vigencia del contrato, éste será revocado por la Nación-Ministerio de Agricultura.

“Artículo 3o.- La Nación-Ministerio de Agricultura, revisará el contrato de administración actualmente vigente y dará un plazo que no podrá ser mayor de 180 días a partir de la vigencia de la presente ley, para que la entidad contratista adecúe sus estatutos a lo establecido en los artículos anteriores y conforme sus nuevos Órganos Directivos con base en ellos.

“Artículo 4o.- En caso de vencimiento del término fijado en el artículo anterior, sin que se haya dado cumplimiento a lo allí dispuesto, la Nación-Ministerio de Agricultura revocará el contrato de administración celebrado entre ésta y la entidad contratista, celebrando uno nuevo con otra entidad que llene los requisitos exigidos por esta ley.

“Artículo 5o.- Debe dársele aplicación al artículo 43 de la ley 188 de 1995 “Ley General del Plan de Desarrollo”.

“Artículo 6o.- La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

B.- DEMANDA E INTERVENCIONES.

a.- La demanda.

En su criterio, la ley demandada viola el preámbulo y los artículos 1o., 2o., 6o., 13, 26, 29, 39, 40, 58, 83, 103, 150, numeral 12, y 154, numerales 2o. y 4o., de la Constitución.

En cuanto al concepto de la violación, dice que el antecedente más próximo sobre elección

de cuerpos directivos en entidades de derecho privado administradoras de contribuciones parafiscales, está en la sentencia de esta Corte C-191 de 1996, providencia en la que se declaró exequible el artículo 43 de la ley 188 de 1995, disposición que, por cierto, la ley demandada ordena cumplir en su artículo 5o.

Del mencionado fallo, la demanda destaca varios apartes que, en resumidas cuentas, sostienen lo siguiente :

– que la norma acusada se refería a contribuciones parafiscales, las cuales, según reiterada jurisprudencia de la Corporación, son de naturaleza pública, porque son fruto de la soberanía fiscal del Estado, "aun cuando puedan ser administradas por entidades privadas" ;

– que los recursos parafiscales pueden servir para financiar determinados servicios o inversiones, pues al ser contribuciones forzosas para ciertos sectores de la sociedad, su "finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector" (sentencias C-040/93, C-308/94 y C-546/94) ;

– que la norma pretendía la democratización de la forma de elección de las directivas de las entidades que administran recursos parafiscales ;

– que uno de los "principios medulares de la Constitución de 1991 es la participación democrática", principio que busca facilitar -y que el Estado posibilite- la participación de todos en "las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación" ;

– que la Corte no tiene reparo alguno en relación con la exigencia legal de que los entes que administran recursos parafiscales deban elegir a sus representantes y directivos en forma democrática, pues así "se busca que todos los intereses que conforman el sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos".

– la obligación de dicha elección democrática no es una injerencia indebida de las autoridades, sino una expresión legítima del carácter democrático que, por mandato de la Constitución (artículos 26, 38, 39 y 103) ciertos entes tienen que tener.

Con base en lo anterior, la actora estima que puesto que ya hay una ley general para todos los gremios, ley que, por su carácter democrático, fue declarada exequible, "no se entiende, pues, cómo ahora se expide una ley particular, dictada exclusivamente para un solo gremio, que obliga antidemocráticamente, y en contravía de la constitucionalidad analizada por la Corte Constitucional en el pronunciamiento citado, a elegir los directivos de la Federación Nacional de Cacaoteros teniendo como fundamento representativo en la participación, la producción del grano, para, consecuencialmente y en forma inconstitucional, cercenar el derecho de las minorías conformadas por los pequeños productores que, sustancialmente,constituyen la mayoría.". Este es, a juicio del actor, el fundamento de la violación de los artículos de la Constitución atrás citados.

Por lo demás, la ley demandada adiciona el estatuto de contratación de la ley 80 de 1993, confiriendo al Estado poderes exorbitantes "para revocar un contrato legalmente celebrado

conforme a leyes preexistentes ; es decir, dándole a la ley impugnada un efecto retroactivo para violar los derechos adquiridos, lo cual también es violatorio de la Constitución, particularmente su artículo 58".

El artículo 1o. de la ley impugnada modificó las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983 en cuanto en éstas se ordenaba que la administración de la cuota de fomento cacaotero se contrataría con la Federación Nacional de Cacaoteros. Ahora, dicha administración puede hacerse con entidades privadas en cuyas asambleas generales y órganos directivos todos los departamentos tengan representación en proporción a su participación en la producción nacional del grano. En otras palabras, en tales entidades los pequeños productores no podrán tener nunca representación. Además, como resultado de la reforma legal, la Federación Nacional de Cacaoteros tendrá que alterar sus estatutos para consagrar la antidemocrática fórmula.

El artículo 2o. reforma las leyes mencionadas, introduciendo una "desmesurada" competencia al Ministerio de Agricultura para revocar el contrato de administración en caso de que, durante su vigencia, se afecte la representación basada en la participación en la producción.

El artículo 3o. también modifica dichas leyes, pues fija un procedimiento y un término para el cumplimiento de las nuevas condiciones de administración de la contribución parafiscal. Y, además, consagra la retroactividad para revisar y revocar, sin indemnización, el contrato pactado según las normas reformadas, y da la posibilidad de que el Estado celebre un nuevo contrato de administración con una nueva entidad gremial. Con esto se afectan la técnica legislativa, la democracia participativa, la contratación estatal, la autonomía de la voluntad, el derecho de asociación, el derecho de defensa y el debido proceso en la aplicación de procedimientos administrativos.

Vulnera el preámbulo de la Carta porque no asegura a los miembros de la Federación Nacional de Cacaoteros, la igualdad para participar democráticamente en la dirección de la asociación. Y tampoco asegura la igualdad de la Federación "cuando autoriza al Ministro para revocar unilateralmente sin consentimiento del contratista".

La violación del artículo 83 de la Constitución la explica así : "La ley demandada viola el artículo 83 de la C.P. por recortar su sentido, al establecer una presunción, dejando abierta la posibilidad de que existan casos en que la ley pueda establecer una presunción contraria a la buena fe".

Finalmente, considera la demandante que la ley 321 viola el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución, pues éste ordena que las leyes que se refieren a contribuciones, únicamente pueden ser dcitadas por iniciativa del Gobierno, iniciativa que en este caso no existió.

b.- Intervención de la ciudadana designada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Esta ciudadana aboga por la constitucionalidad de la ley demandada.

Sostiene que no existe vulneración del derecho a la igualdad, porque la ley demandada no excluye la participación de ningún departamento en la asamblea general y en los órganos de dirección de las entidades que administren la cuota de fomento cacaotero. Sólo exige que la representación de los departamentos sea en proporción a su participación en la producción nacional. Ésto, a juicio de la interviniente, es apenas justo, pues permite que "los departamentos que tengan mayor producción de cacao, y que correlativamente aportan mayor cuota de fomento, tengan una mayor participación en los órganos directivos".

La supuesta violación del artículo 58 de la Carta, que garantiza los derechos adquiridos, se controvierte argumentando que el hecho de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hubiera suscrito con la Federación Nacional de Cacaoteros un contrato para la administración de la cuota de fomento cacaotero, no implica el surgimiento de ningún derecho adquirido, "en razón a que los dineros del recaudo de la cuota de fomento cacaotero, son dineros públicos que deben ser invertidos en beneficio del sector que los tributa, no formando parte del patrimonio de la entidad que los administra". Además, agrega la interviniente, de haberse generado un derecho adquirido se llegaría al absurdo de que el Estado no podría imponer nuevas condiciones para la administración del recurso parafiscal, ni podría ejercer las atribuciones que le son propias, "como por ejemplo, declarar la terminación unilateral del contrato, la caducidad, etc.".

En lo tocante al quebrantamiento del artículo 83 de la Constitución, que se refiere al postulado de la buena fe, la memorialista lo niega afirmando que si la buena fe se presume en los particulares, "con mayor razón debe presumirse del legislador, cuyo propósito, tal y como se establece en la exposición de motivos, fue el de consagrar una fórmula equitativa y proporcional de participación de los productores en la entidad que maneja la cuota de fomento cacaotero". En consecuencia, sin excluir a los menores productores, es lógico que los departamentos que más producen y tributan cuota de fomento, tengan "derecho a una mayor participación en las decisiones de los órganos de dirección del gremio que maneja sus recursos".

En lo referente a la violación de los artículos 150, numeral 12, y 154, incisos 2o. y 4o., dijo que tal cargo es infundado porque las leyes que requieren iniciativa del Gobierno son sólo las que tienen que ver con los numerales 3o., 7o., 9o., 11, 22 y 19 (literales a, b y e) del artículo 154 de la Constitución, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas ; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones, o tasas nacionales. En estas condiciones, es claro que la ley acusada no cae dentro del listado contemplado en el artículo 154 de la Constitución.

Finalmente, respecto de la supuesta violación de los artículos 1o., 2o., 6o., 26o., 29o., 39o., 40o. y 103o., sin perjuicio de la observación de que dicho cargo no fue sustentado debidamente, tales disposiciones "no se relacionan con el objeto reglamentado por la Ley impugnada".

C.- CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.

Esta entidad discrepa de la tesis de la demanda. En tal virtud, considera que la ley impugnada es exequible, pues, en acatamiento de lo dispuesto por el artículo 2o. de la

Constitución, y sin excluir la representación de los departamentos de menor producción, desarrolla el "principio de la participación democrática", garantizando a las entidades territoriales una representación proporcional y equitativa, inexistente en las normas anteriores. A juicio del señor Procurador General, era necesario, como lo hizo el legislador, tener en cuenta "el aporte en cuotas y la producción de cada uno de los departamentos, para determinar los derechos que les corresponden". De lo contrario, se pondría a los departamentos con mayor producción en desventaja, porque en tal caso "la representación era inversamente proporcional a la cantidad del grano producida por cada una de las entidades territoriales".

Por otra parte, las modificaciones introducidas al régimen contractual de administración de la cuota de fomento cacaotero, no vulneran la Constitución "pues el legislador se encuentra facultado para regular los Acuerdos celebrados por el Estado, permitiendo que los representantes de la Administración Pública puedan, ante circunstancias excepcionales como las descritas en el artículo 2o. de la ley 321 de 1996, revocar los contratos celebrados".

Finalmente, la citada ley no viola el artículo 154 de la Constitución, porque "no establece ni modifica una contribución, sino que regula las condiciones para la administración de la cuota de fomento cacaotero".

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Procede la Corte a resolver, previas las siguientes consideraciones.

Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso, según el artículo 241, numeral 4o., de la Constitución, por haberse originado en la demanda contra una ley, esto es, la 321 de 1996, "Por la cual se fijan condiciones para la administración de la Cuota de Fomento Cacaotero, establecida por las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983".

Segunda.- Lo que se debate.

Se trata de establecer si la ley demandada viola el preámbulo y los artículos 1o., 2o., 6o., 13, 26, 29, 39, 40, 58, 83, 103, 150, numeral 12, y 154, numerales 2o. y 4o., de la Constitución.

En otras palabras, habrá de verse si la representación proporcional a la producción de cacao es inconstitucional. Así mismo, la Corte deberá determinar si la revocación gubernamental del contrato de administración de la cuota de fomento cacaotero, cuando dicha representación no se pacta o de cualquier manera desaparece, es retroactiva, vulnera derechos adquiridos o algún otro mandato constitucional.

Será necesario, igualmente, examinar si los artículos 5o. y 6o. de la ley, que hacen referencia a la aplicación del artículo 43 de la ley 188 de 1995 y a la vigencia de la misma ley 321 de 1996, son también inconstitucionales.

Finalmente, se tendrá que definir si en la expedición de la ley impugnada se incurrió en una falla de procedimiento, a saber, la de que habría sido tramitada sin la necesaria iniciativa gubernamental.

Tercera.- Reflexiones en torno a la supuesta inconstitucionalidad de la ley 321 de 1996 por fallas de procedimiento en su expedición.

Como se recuerda, la actora sostiene que la ley demandada viola el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución, pues, en su opinión, éste ordena que las leyes que se refieran a contribuciones únicamente pueden ser dictadas por iniciativa del Gobierno.

El artículo citado dice así :

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

"No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150 ; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas ; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

"Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

"Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado".

Con todo, cabe anotar que la ley 321 sí cumple con lo dispuesto por el inciso final del artículo 154 de la Constitución Política, porque, en su condición de ley relativa a un tributo, inició su trámite en la Cámara de Representantes, conforme al proyecto presentado por el H. Representante Carlos Ardila Ballesteros (Gaceta del Congreso, Bogotá, Año IV, No. 194 de julio 13 de 1995, pág. 1). Esto, dicho sea de paso, constituye no una violación sino una simple aplicación de la competencia otorgada al Congreso por el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, disposición que faculta a esa institución para, por medio de leyes, "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley".

En conclusión, la ley impugnada no fue expedida con las fallas de procedimiento que le endilgó la demanda.

Cuarta.- Examen constitucional de la administración de la cuota de fomento cacaotero, con base en una representación fundada en la proporción que los departamentos tienen en la producción nacional del grano.

Este principio, central en la ley impugnada, está consagrado en su artículo primero así :

"La Nación – Ministerio de Agricultura sólo podrá contratar la administración de la cuota de fomento Cacaotero de que tratan las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983, con entidades privadas que cumplan con el siguiente requisito : en la Asamblea General y en los Órganos Directivos de la entidad contratista, deberán tener representación los departamentos en proporción a su participación en la producción nacional del grano.

“Esta representación deberá estar consignada claramente en los estatutos de la Entidad”.

a.- En relación con el preámbulo y el artículo 1o. de la Constitución.

El artículo 1o. de la ley 321 de 1996, en lo pertinente, no vulnera el preámbulo ni el artículo 1o. de la Constitución, porque no es antidemocrático, no impide el libre ejercicio de la participación, no supone elementos que atenten contra la dignidad humana, y, en últimas, está basado en la consideración al trabajo de los cacaoteros. Veamos.

El artículo 1o. de la Carta, en desarrollo del preámbulo, dice lo siguiente :

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Prescindiendo de la consideración de las referencias iniciales de la disposición a temas propios de la organización general del Estado (república unitaria descentralizada, con autonomía de las entidades territoriales), que nada tienen que ver con el objeto del presente asunto, es claro que la representación basada en la preponderancia de los departamentos con mayor producción, no es antidemocrática ni antiparticipativa, porque, al no llegar al extremo de impedir que los pequeños productores tengan voz y voto en el seno de la institución gremial, siempre será posible afirmar que el gobierno de ésta se ejerce, conforme a ciertas reglas, por todos los cacaoteros asociados, sin exclusión alguna. Así mismo, el que en materias de naturaleza económica se dé mayor importancia a quienes más producen, lejos de vulnerar la dignidad humana y constituir un irrespeto al trabajo, es actitud que dignifica a aquellos que en franca competencia logran destacarse por su mayor habilidad, traducida en los resultados de una mayor producción.

b.- En relación con el artículo 2o. de la Constitución.

Por las mismas razones, la ley impugnada en nada afecta lo dispuesto por el artículo 2o. de la Constitución, específicamente en la parte en que esta disposición precisa que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Al fin de cuentas, la ley impugnada sí prevé una participación de todos los departamentos productores de cacao : una participación proporcional, idónea y usual en asuntos de índole económica.

c.- En relación con el artículo 6o. de la Constitución.

En cuanto a la supuesta violación por parte de la ley 321 de 1996 del artículo 6o. de la Constitución, este cargo, vinculado a la anotada representación proporcional, resulta incomprensible para la Corporación, pues la norma constitucional sólo consagra el llamado principio de legalidad, el cual nada tiene que ver con los pormenores de la adopción de un sistema de representación al interior de una asociación gremial.

d.- En relación con el artículo 13 de la Constitución.

En lo que atañe a la supuesta violación del artículo 13 de la Constitución Política (derecho a

la igualdad), la Corte considera que ella no existe, puesto que, según la justicia distributiva, es equitativo no otorgar el mismo derecho a personas que no están en condiciones iguales. En efecto, si bien es cierto que lato sensu todos los cultivadores de cacao tienen en común el compartir la misma actividad, no todos tienen la misma eficiencia, ni producen la misma cantidad del grano. Estas últimas observaciones, con todo lo que implican en aspectos tales como capital, instalaciones, tecnología y técnicas de administración, plantea la existencia de diferencias objetivas entre los cacaoteros, diferencias que, a juicio de la Corte, justifican el tratamiento distinto que la ley demandada da a los asociados en punto a la representación proporcional a la producción. En resumen, no estando todos los cultivadores en idénticas condiciones, es lícito que existan ciertas diferencias legales en su tratamiento.

De otra parte, el principio de la participación proporcional, que enseña que los departamentos mayores productores deben tener una mayor representación en los órganos de dirección gremial, no es un postulado arbitrario. Por el contrario, una orientación en ese sentido es perfectamente razonable, porque lejos de instituir un privilegio injusto, premia, cuantitativa y cualitativamente, el esfuerzo, la habilidad y la experiencia de quienes, por producir más cacao, a la larga contribuyen más a la cuota parafiscal de fomento cacaotero. Además, en armonía con el propósito del fomento del cultivo del cacao, la participacion proporcional constituye un acicate para que los menores productores, tal como lo dice la ponencia para primer debate, “hagan un esfuerzo con miras a incrementar la productividad y, por ende, su participación en dichos órganos de dirección” (Gaceta del Congreso, Bogotá, Año IV, No. 287 de septiembre 13 de 1995, pág. 8).

No sobra recordar que el artículo 1o. de la ley 321 no excluye, en ningún momento, la participación de los departamentos que producen menos cacao, lo cual, frente al derecho consagrado en el artículo 13 de la Constitución, constituye una respuesta adecuada frente a la necesidad de una igualdad general y básica de los cacaoteros.

e.- En relación con el artículo 26 de la Constitución.

Esta disposición constitucional nada tiene que ver con la asociación gremial de los cacaoteros, ni mucho menos con la forma como ésta toma sus decisiones en relación con su cuota de fomento parafiscal.

En consecuencia, no cabe aquí hablar de que la ley impugnada transgrede el citado artículo 26 de la Constitución Política.

f.- En relación con el artículo 29 de la Constitución.

Por lo menos en cuanto atañe a la implantación de un sistema de participación proporcional para la toma de decisiones dentro del ente que representa a los cultivadores de cacao, el artículo 1o. de la ley 321 de 1996 no incide para nada en el campo de aplicación del artículo 29 de la Carta, norma que solamente ordena que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. Así las cosas, como en el punto anterior, la Corte no percibe ninguna violación de la Constitución Política.

g.- En relación con el artículo 39 de la Constitución.

El inciso 2o. del artículo 39 de la Carta, entre otras cosas, indica que la estructura interna y el funcionamiento de las organizaciones gremiales “se sujetarán al orden legal y a los principios democráticos”.

El que la conformación de los órganos de gobierno de la entidad que agrupa a los cacaoteros se haga teniendo en cuenta la participación proporcional en la producción nacional del grano, no significa, como se expuso atrás, que dicho gobierno sea antidemocrático, precisamente porque los fines económicos de la asociación justifican tal orientación, amén de que los pequeños productores, en ningún momento, están excluídos de la participación en las decisiones.

Por lo expuesto, la Corte no estima que la ley 321 de 1996 viole la parte anotada del artículo 39 de la Constitución.

h.- En relación con los artículos 40 y 103 de la Constitución.

Como estos artículos se refieren al derecho de los ciudadanos a “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político”, y a la determinación de los mecanismos de participación del pueblo en el poder, cuestiones éstas que, como es obvio, sólo tienen que ver con el manejo del Estado, para nada inciden en la forma de administración de una organización privada de carácter gremial. Por lo tanto, aquí tampoco se presenta la inexequibilidad alegada por la actora.

i.- En relación con el artículo 58 de la Constitución.

La Corte entiende que la supuesta violación de este artículo, que se ocupa de brindar ciertas garantías para la propiedad privada y los derechos adquiridos, se plantea por la demandante no tanto respecto de la participación proporcional a la producción nacional, sino respecto de la revocación unilateral del contrato de administración por parte de la Nación. En tal virtud, este cargo será analizado más adelante, dentro de su propio contexto.

j.- En relación con el artículo 83 de la Constitución.

Oscuro e ininteligible resulta el planteamiento consistente en afirmar que la ley demandada viola el artículo 83 de la Constitución, es decir, el artículo que dice que las actuaciones de los particulares y las autoridades deberán ceñirse a la buena fe, la cual, además, se presume.

La Corte no percibe, de ninguna manera, cómo una ley que solamente consagra el principio de la representación proporcional a la producción nacional de cacao, así como la revocación del contrato de administración de la correspondiente cuota parafiscal si tal principio no se refleja en los estatutos de la asociación gremial, viola la presunción de buena fe del artículo 83 de la Constitución. Por esta razón, el cargo no habrá de prosperar.

k.- Conclusión.

Por lo visto en los anteriores puntos y, en general, por la confrontación de la ley acusada con toda la Constitución, la Corporación no ve cómo la administración de la cuota de fomento cacaotero, con base en una representación fundada en la proporción que los departamentos tienen en la producción nacional del grano, pueda considerarse total o parcialmente

inexequible.

Es entendido que cada productor de cacao, vinculado a la asociación gremial encargada de la administración de la cuota de fomento cacaotero, tendrá un voto, en las elecciones, cualquiera que sea su producción.

Quinta.- Por qué la revocación del contrato de administración de la cuota de fomento cacaotero, prevista en la ley 321 de 1996, no pugna con la Constitución.

La revocación de que se habla está contemplada expresamente en los artículos 2o. y 4o., e indirectamente en el artículo 3o de la ley impugnada.

Conforme a dichas normas, si durante la vigencia del contrato de administración de la cuota de fomento cacaotero, por reforma de estatutos o cualquier otro motivo, se afecta la participación proporcional a la producción nacional del grano, la Nación – Ministerio de Agricultura deberá revocarlo. Así mismo, si los estatutos del actual contratista no contemplan la señalada participación, la entidad gremial tendrá 180 días para adecuarlos, pasados los cuales si esto no se ha hecho, la Nación – Ministerio de Agricultura – tendrá que revocar el contrato de administración y celebrar otro con una entidad que llene los requisitos de la ley 321 de 1996.

Para la Corte Constitucional, la revocación contemplada en las disposiciones mencionadas no es cosa distinta de una nueva y especial causal de caducidad administrativa, razonablemente justificada por la necesidad de que los recursos públicos parafiscales de la actividad cacaotera se administren equitativamente, dando satisfacción a los departamentos de mayor producción del grano. El Estado, supremo director de la economía, habida cuenta de que los recursos parafiscales, como ya se dijo, son de naturaleza pública, tiene todo el derecho de fijar la forma en que deben ser administrados por el correspondiente gremio o sector social beneficiario de los mismos.

Sexta.- Cosa juzgada constitucional.

Teniendo en cuenta que según la sentencia C-191 de 1996 de esta Corporación, se declaró la exequibilidad del artículo 43 de la ley 188 de 1995, no cabe en el presente asunto desconocer dicha decisión. Por lo tanto, habrá de estarse a lo resuelto en tal providencia.

Séptima.- Exequibilidad del artículo 6o. de la ley demandada.

Puesto que este artículo lo único que hace es determinar la iniciación de la vigencia de la ley 321 de 1996, al decir que ella rige “a partir de la fecha de su promulgación”, agregando que “deroga las disposiciones que le sean contrarias”, y como la Corte no ve en ello ningún motivo de inconstitucionalidad, tal disposición será declarada exequible.

III.- DECISIÓN.

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

RESUELVE:

En los términos de esta sentencia, declárase EXEQUIBLE, en su integridad, la ley 321 de 1996, “Por la cual se fijan condiciones para la administración de la Cuota de Fomento Cacaotero, establecida por las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983.”

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-002/98

CUOTA DE FOMENTO CACAOTERO-Representación inequitativa de los departamentos (Salvamento de voto)

El patrón de representación consagrado por la ley acusada se basa en el monto de la producción de los distintos departamentos, lo cual significa que los grandes productores tendrán una mayor representación en los órganos directivos que los pequeños productores. Este criterio me parece contrario a la regla establecida en ese mismo aspecto por la Ley del Plan. De todos modos el tratamiento inequitativo para ciertos productores subsiste, pues el diverso peso que la ley acusada confiere a las distintas representaciones departamentales en la junta directiva implica una especie de voto cualificado en favor de los productores de aquellos departamentos con mayor producción de cacao.

LEY GENERAL DEL PLAN DE DESARROLLO-Desconocimiento/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Función redistributiva (Salvamento de voto)

Creo que la ley acusada es inconstitucional ya que desconoce los mandatos prevalentes de la ley del plan. Además, por violar los principios de solidaridad (CP art. 1º) y de equidad y progresividad tributarias (CP art. 365), así como por desconocer la naturaleza misma de la parafiscalidad y la función solidaria y resdistributiva que la Constitución confiere a esta figura. En efecto, como se ha visto, la sentencia justifica el sistema de representación según producción consagrado por la norma acusada, con base en argumentos más propios del derecho comercial que del derecho constitucional, puesto que la idea central del razonamiento de la Corte es que es justo que quien más paga, mayor poder decisorio deba tener en la entidad administradora de una cuota parafiscal. Sin embargo, considero que ese principio, totalmente válido en el plano comercial, es inadmisible en el campo parafiscal, por la sencilla razón de que las entidades que administran contribuciones parafiscales no son sociedades comerciales ya que esos dineros son fruto de la soberanía fiscal y son cobrados coactivamente. Por consiguiente, estas entidades no están administrando recursos privados sino dineros públicos. En efecto, si conferimos mayor poder decisorio a quienes cuantitativamente más contribuyen, esto es, a los grandes productores, entonces es muy difícil que la cuota parafiscal cumpla su función redistributiva en favor de los pequeños productores, por cuanto las juntas directivas estarían controladas por los grandes productores que, obviamente, y por la natural tendencia a defender los intereses propios, orientarán las inversiones en su favor. La presente sentencia olvidó entonces que la función redistributiva y solidaria es una de las justificaciones esenciales de la parafiscalidad.

Referencia: Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 321 de 1996 “Por la cual se fijan condiciones para la administración de la Cuota de Fomento Cacaotero, establecida por las leyes 31 de 1965 y 67 de 1983.”

Con mi acostumbrado respeto, me veo obligado a apartarme de la presente sentencia, en virtud de la cual la Corporación declaró exequible la ley demandada. Según mi criterio, el núcleo del problema reside en el artículo 1º de esa ley, el cual establece que en la Asamblea General y en los órganos directivos de la entidad encargada de administrar la cuota de fomento cacaotero “deberán tener representación los departamentos en proporción a su participación en la producción nacional del grano”. Considero que esa regla de representación establecida en ese artículo es contraria a la Carta, por las razones que a continuación expongo.

1- El patrón de representación consagrado por la ley acusada se basa en el monto de la producción de los distintos departamentos, lo cual significa que los grandes productores tendrán una mayor representación en los órganos directivos que los pequeños productores. Este criterio me parece contrario a la regla establecida en ese mismo aspecto por el artículo 43 de la Ley 188 de 1995 o Ley del Plan, disposición que fue declarada exequible por la Corte en la sentencia C-191 de 1996. En efecto, ese artículo de la ley del plan no establece una integración de la juntas directivas con base en una representación proporcional a la producción sino que consagra una elección directa y democrática por parte de todos los productores. Así, ese artículo señala que las "entidades, asociaciones o agremiaciones que de acuerdo con la ley administren recursos parafiscales deberán elegir sus representantes y directivos por medios democráticos, incluyendo los mismos adoptados para la Rama del poder legislativo." Según mi parecer, esta norma de la ley del plan ha consagrado un sistema de integración de las juntas directivas de las entidades que manejan recursos parafiscales fundado en la democracia participativa (CP art. 1º), por lo cual ha establecido que la elección debe hacerse por medio de una votación equitativa y directa de todos los productores, sin que la representación se haga a partir de los montos departamentales de producción del respectivo bien gravado parafiscalmente. Así lo entendió la Corte al declarar exequible esa disposición, pues señaló que era claramente constitucional que se exigieran mecanismos de representación democrática en la elección de los directivos de las entidades encargadas de manejar recursos parafiscales, no sólo porque se trata de un desarrollo del clásico principio según el cual no puede haber impuesto sin representación sino, además, con el fin de que todos los intereses y las personas que conforman el sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos. Dijo entonces la Corte:

"Es más, por tal razón, la democratización de las agremiaciones encargadas de manejar tales contribuciones no es una novedad de la Constitución de 1991 sino que es una vieja tradición del derecho público colombiano. En efecto, la Ley 66 de 1942 autorizó al Gobierno para prorrogar los contratos celebrados con la Federación Nacional de Cafeteros, entidad encargada desde esa época de manejar recursos parafiscales, aun cuando en ese entonces no recibieran tal denominación. Esa ley estableció que por tal razón era procedente una modificación de los estatutos de la Federación a fin de perfeccionar sus mecanismos democráticos internos de representación, con medidas como las siguientes: todos los cafeteros debían afiliarse a la Federación para gozar de sus beneficios y votar para elegir los Comités Municipales, que a su vez elegían los Comités Departamentales y el Comité Nacional, elecciones en las cuales se aplicaría el sistema de cuociente electoral para garantizar una representación equitativa.1"

2- Tenemos pues dos reglas para determinar cómo se integran las juntas directivas de la entidad encargada de administrar la cuota cacaotera. De un lado, la elección igualitaria por parte de todos los productores consagrada por la ley del plan, y de otro lado, la representación en proporción a la producción establecida por la ley acusada. Según mi criterio, esto determina la inconstitucionalidad de la norma acusada, pues la Carta es muy clara en establecer que la ley del plan "tendrá prelación sobre las demás leyes" (CP art. 340), por lo cual debe declararse la inexequibilidad de una ley ordinaria que pretenda modificar lo previsto por la ley del plan. Por tal razón, considero que la ley acusada es no sólo contraria a la Carta sino que es además contradictoria. Así, en el artículo 1º esa ley consagra un sistema

de integración de la junta directiva de la entidad encargada del manejo de la cuota cacaotera que, como vimos, es contrario a la regla prevista por el artículo 43 de la Ley 188 de 1995 o Ley del Plan. Sin embargo, la misma ley acusada dispone en su artículo 5º que "debe dársele aplicación al artículo 43 de la Ley 188 de 1995", con lo cual el artículo 1º ordena algo que es incompatible con lo preceptuado por el artículo 5º.

3- Con todo, podría sostenerse que mi anterior argumentación no es válida, por cuanto la ley acusada sólo consagra el criterio de producción para determinar la representación departamental, pero en manera alguna establece que tendrán mayor asiento en la junta directa los grandes productores individualmente considerados. Por ende, conforme a esta hermenéutica, los departamentos que más produzcan tendrán mayor representación en la junta directiva, según lo ordenado por el artículo 1º de la ley acusada, pero tales representantes deberán ser elegidos directamente por todos los productores, según lo establecido por el artículo 43 de la Ley 188 de 1995 o Ley del Plan. De esta manera, no sólo la ley no sería contradictoria, sino que no sería inconstitucional, pues no estaría violando la ley del plan.

Esta objeción a mi anterior argumentación es en parte válida, pues es cierto que el criterio de la producción previsto por la ley acusada se utiliza exclusivamente para determinar la representación departamental, por lo cual, conforme a lo previsto por la ley del plan, los representantes de cada departamento son a su vez democráticamente elegidos por todos los productores. Es más, la Corte acoge ese criterio en la sentencia cuando señala en la conclusión que "es entendido que cada productor de cacao, vinculado a la asociación gremial encargada de la administración de la cuota de fomento cacaotero, tendrá un voto, en las elecciones, cualquiera que sea su producción." Sin embargo, considero que esa importante precisión de la sentencia, así como la distinción que se desprende de la ley entre la representación departamental según producción y la elección democrática de los distintos representantes departamentales, no es suficiente para aceptar la decisión ni la argumentación de la Corte por las siguientes dos razones:

4- De un lado, de todos modos el tratamiento inequitativo para ciertos productores subsiste, pues el diverso peso que la ley acusada confiere a las distintas representaciones departamentales en la junta directiva implica una especie de voto cualificado en favor de los productores de aquellos departamentos con mayor producción de cacao. Así, si Pedro hace parte de un departamento A que produce cuatro veces más de cacao que un departamento B, del cual forma parte Juan, eso significa que el voto de Pedro vale cuatro veces más que el de Juan, puesto elige cuatro veces más de miembros a la junta directiva de la entidad administradora de la cuota parafiscal.

Algunos podrían objetar que la anterior tesis no es de recibo por cuanto ignora que si el departamento A produce cuatro veces más de cacao que el departamento B, entonces es muy probable que el número de productores en el departamento A sea my superior, con lo cual la igualdad entre los productores se reestablece. Sin embargo, esa objeción no me parece convincente puesto que parte de un presupuesto discutible y conduce a una conclusión inaceptable. Así, se supone que si el departamento A produce más que B es

porque tiene más productores; pero eso no es obligatoriamente así, ya que puede ser que en A se concentre la gran producción comercial de cacao mientras que en B esta explotación agrícola se efectúe por pequeños productores. El supuesto es entonces falso. Pero igualmente la conclusión a la que se llega es ilógica, pues implica que el único argumento para defender la norma es señalar que ella es inocua ya que no produce en realidad ninguna consecuencia jurídica. En efecto, la tesis pareciera ser la siguiente: no es inconstitucional que la ley establezca una representación departamental según su producción porque en el fondo el resultado es el mismo que si se hubiera establecido una representación proporcional y directa de todos los productores del país, cualquiera que sea su producción. Sin embargo, si eso es así ¿qué sentido tiene mantener en el ordenamiento una ley cuyo único objetivo es consagrar una representación departamental proporcional a la producción?

Por ende, la violación de la ley del plan por parte de la norma acusada subsiste, puesto que el criterio del artículo 43 de la Ley 188 de 1995 es que para la integración de la junta directiva deben tomarse en cuenta por igual a todos los productores del país, independientemente de que hagan parte de departamentos que sean grandes productores o pequeños productores de cacao. Y, por esa misma razón, se mantiene la contradicción entre los mandatos previstos en los artículos 1º y 5º de la ley acusada.

5- De otro lado, con todo respeto, considero que la regla señalada por la Corte en la conclusión de la presente decisión, según la cual cada productor de cacao tendrá un voto, en las elecciones, cualquiera que sea su producción, es una regla ad hoc, puesto que no sólo no hay ninguna justificación para esa regla en la argumentación de sentencia sino que, además, su contenido normativo es totalmente contradictorio con los principios que sustentan el razonamiento general de la sentencia. En efecto, la Corte sostiene, en varios apartes, que la regla de la representación departamental según producción es constitucional, y no viola la democracia participativa ni la igualdad, por cuanto es “perfectamente razonable” que se premie “cuantitativa y cualitativamente, el esfuerzo, la habilidad y la experiencia de quienes, por producir más cacao, a la larga contribuyen más a la cuota parafiscal de fomento cacaotero”. Específicamente dice al respecto la sentencia:

Es claro que la representación basada en la preponderacia de los departamentos con mayor producción, no es antidemocrática ni antiparticipativa, porque, al no llegar al extremo de impedir que los pequeños productores tengan voz y voto en el seno de la institución gremial, siempre será posible afirmar que el gobierno de ésta se ejerce, conforme a ciertas reglas, por todos los cacaoteros asociados, sin exclusión alguna. Así mismo, el que en materia de naturaleza económica se dé mayor importancia a quienes más producen, lejos de vulnerar la dignidad humana y constituir un irrespeto al trabajo, es actitud que dignifica a aquellos que en franca competencia logran destacarse por su mayor habilidad, traducida en los resultados de una mayor producción (subrayas no originales).

Según mi criterio, si la Corte sostiene que es legítimo que en este campo se confiera mayor representación a quienes más producen, no parece posible afirmar al mismo tiempo que de todos modos todo productor de cacao tendrá un voto sin importar cuanto produzca, puesto que las dos afirmaciones son totalmente contradictorias. La una se fundamenta en una idea propia del derecho de sociedades en el campo comercial, según el cual quien tiene mayor poder económico, tiene obligatoriamente mayor poder de decisión. En cambio, la segunda

tesis de “una persona un voto” es el fundamento político de una visión igualitaria de la democracia. Ahora bien, lo que parece totalmente contradictorio es admitir que ambos principios operan para determinar cómo se integra la composición de la junta directiva de la entidad encargada de administrar una cuota parafiscal.

6- Por todo lo anterior, creo que la ley acusada es inconstitucional ya que desconoce los mandatos prevalentes de la ley del plan. Pero mis argumentos van más lejos. Considero que incluso si no existiera la regla contenida en el artículo 43 de la Ley 188 de 1995 o Ley del Plan, de todos modos la norma acusada sería inconstitucional por violar los principios de solidaridad (CP art. 1º) y de equidad y progresividad tributarias (CP art. 365), así como por desconocer la naturaleza misma de la parafiscalidad y la función solidaria y resdistributiva que la Constitución confiere a esta figura. En efecto, como se ha visto, la sentencia justifica el sistema de representación según producción consagrado por la norma acusada, con base en argumentos más propios del derecho comercial que del derecho constitucional, puesto que la idea central del razonamiento de la Corte es que es justo que quien más paga, mayor poder decisorio deba tener en la entidad administradora de una cuota parafiscal. Sin embargo, considero que ese principio, totalmente válido en el plano comercial, es inadmisible en el campo parafiscal, por la sencilla razón de que las entidades que administran contribuciones parafiscales no son sociedades comerciales ya que esos dineros son fruto de la soberanía fiscal y son cobrados coactivamente. Por consiguiente, estas entidades no están administrando recursos privados sino dineros públicos2. Ahora bien ¿es admisible extender al campo fiscal y parafiscal, y en general a la administración de los recursos públicos, la regla de que quien más paga debe tener mayor poder decisorio? Obviamente que no, por cuanto una tal extensión desvirtúa totalmente la idea misma de democracia y los principios sobre los cuales reposa el sistema fiscal en un Estado social de derecho (CP arts 1º y 363). En efecto, si fuéramos consecuentes con tal regla, deberíamos concluir que los grandes contribuyentes deberían tener en las elecciones un voto cualificado que valiera varias veces más que el voto de las personas de escasos recursos, por cuanto los primeros pagan mayor cantidad de impuestos que los segundos. O deberíamos retornar a la institución del voto censitario y excluir del derecho de participación política a quienes no tengan una renta suficiente para pagar unos impuestos cuantiosos. O tal vez deberíamos admitir un congreso corporativo en donde tuvieran mayor representación los grupos y las regiones de mayor riqueza. Estas son consecuencias lógicas e ineludibles de la extensión al campo tributario y político del principio invocado por la sentencia, según el cual es razonable que en “materia de naturaleza económica se dé mayor importancia a quienes más producen”. Pero como tales consecuencias son incompatibles con la idea misma de democracia constitucional y de Estado social de derecho (CP art. 1º), debemos concluir que este principio no tiene operancia en el campo fiscal. Y es que no podía tenerlo, por cuanto ignora uno de los fundamentos esenciales del Estado social, que es el principio de solidaridad y la función redistributiva de los dineros fiscales y parafiscales. En efecto, si conferimos mayor poder decisorio a quienes cuantitativamente más contribuyen, esto es, a los grandes productores, entonces es muy difícil que la cuota parafiscal cumpla su función redistributiva en favor de los pequeños productores, por cuanto las juntas directivas estarían controladas por los grandes productores que, obviamente, y por la natural tendencia a defender los intereses propios, orientarán las inversiones en su favor. La presente sentencia olvidó entonces que la función redistributiva y solidaria es una de las justificaciones esenciales de la parafiscalidad, tal y

como esta Corporación lo había señalado desde sus primeras decisiones sobre el tema3.

Creo entonces que la decisión de la Corte ha desconocido los principios esenciales que orientan el sistema tributario, la parafiscalidad y la propia democracia política, con lo cual ha terminado, además, por legitimar una contribución parafiscal con consecuencias económicas regresivas. En efecto, conviene no olvidar que la presente cuota se cobra por igual a todos los productores de cacao, puesto que la tarifa depende exclusivamente de la producción, sin tener en cuenta la capacidad misma de pago de los distintos productores, lo cual en sí mismo ya es bastante contrario al principio de progresividad tributaria; pero lo más grave es que, por la forma de elección de los administradores de tales dineros, los recursos terminarán por ser invertidos en favor de los grandes productores, con lo cual, los pequeños productores terminarán financiando a los grandes productores.

Fecha ut supra,

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

1 Sentencia C-191 de 1996. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No 14.

2 Sobre la naturaleza pública de estos recursos, ver, entre muchas otras, las sentencias C-040 de 1993, C-546 de 1994 y C-191 de 1996

3 Ver, entre otras, la sentencia C-040 de 1993.