

Sentencia C-085/14

COMPETENCIA DEL REPRESENTANTE DE ENTIDADES GREMIALES PARA EXPEDIR CERTIFICACION DE DEUDA DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES AGROPECUARIAS O PESQUERAS-Exequibilidad

La Sala Plena encontró que el problema jurídico planteado consistía en determinar i) si la expedición del certificado en el que se establece la deuda de los recaudadores de las contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras, labor que está a cargo del representante de las entidades que administran los fondos constituidos con dichas contribuciones, debía estar precedida de una actuación administrativa en la que se concreten los elementos que configuran el derecho al debido proceso en materia administrativa? y, de ser así, ii) si el párrafo demandado, al no prever procedimiento administrativo alguno, resultaba contrario al artículo 29 de la Constitución? Para resolver el primer interrogante la Sala se preguntó sobre la naturaleza que tiene la labor de recaudo de las contribuciones parafiscales. El determinar que es una típica función administrativa, condujo a concluir que la actividad prevista en el párrafo acusado implica el desarrollo de una actuación administrativa que, como tal, concluye con la expedición de un acto administrativo. En consecuencia, la expedición de la certificación sobre la existencia y el monto de la deuda de contribuciones parafiscales prevista por el párrafo acusado, en tanto actuación administrativa que finaliza con un acto administrativo, debe ser una actividad en la que se garanticen adecuadamente los contenidos esenciales del derecho al debido proceso administrativo. Resuelto este primer aspecto, correspondió a la Sala Plena determinar si existía regulación normativa que asegurara el respeto del derecho al debido proceso. Como aspecto previo, se reiteró que la regulación de un derecho fundamental tiene reserva de ley y que, respecto de procedimientos para garantizar derechos constitucionales, existe una reserva específica prevista en el artículo 89 de la Constitución. Al ser éste el presupuesto consagrado en la Constitución, se concluyó que la garantía al debido proceso en desarrollo de la actuación administrativa prevista en el párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 se asegura por la obligación que tienen todas las autoridades que lleven a cabo este tipo de actuaciones de aplicar lo establecido en las disposiciones sobre procedimiento administrativo, previstas en el Código de Procedimiento

Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –obligación consagrada en los artículos 2º y 34 de la ley 1437 de 2011-. En consecuencia, no podría dicha regulación del debido proceso administrativo diferirse en su totalidad o en los aspectos esenciales a normas de rango reglamentario, pues, como es evidente, esto implicaría desconocer claros, expresos y precisos mandatos constitucionales –artículo 89 de la Constitución-. No seguir lo previsto por la ley 1437 de 2011 en desarrollo de una actuación administrativa implicará un desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo, que, en tanto vulneración a un derecho fundamental, puede ser protegido por las acciones judiciales previstas en el ordenamiento jurídico.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Concepto y alcance

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual toda clase de actuaciones judiciales y administrativas deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental al debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos que aparezcan consecuencias para los administrados.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Jurisprudencia constitucional/DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Contenido/DEBIDO PROCESO-Se extiende a toda clase de actuaciones administrativas

En una línea jurisprudencial reiterada y pacífica respecto de los elementos que configuran el derecho al debido proceso ha manifestado esta Corporación que esta garantía fundamental, con apoyo en los artículos 6º, 29 y 209 de la Constitución, se define como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Ha precisado, además, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”. Por esta razón se ha manifestado “[l]a extensión del derecho constitucional fundamental al debido proceso, a las actuaciones administrativas, busca garantizar la

correcta producción de los actos administrativos, razón por la cual comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubra todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”.

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Garantías mínimas

La Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Exige a la administración pública sumisión plena a la Constitución y a la ley en el ejercicio de sus funciones

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Consecuencias de su desconocimiento

Este tribunal ha sostenido que “el desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes”.

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS POR PARTICULARES-Fundamento constitucional y legal

En el ordenamiento colombiano se ha previsto la posibilidad de que los particulares desempeñen funciones administrativas. En primer lugar el artículo 2º de la Constitución, al referirse a los fines esenciales del Estado, previó que uno de estos fines consiste en facilitar la participación de todos en la vida administrativa de la Nación; manifestación que es concretada, en el capítulo referido a la función pública, por el segundo inciso del artículo 210 de la Constitución, que consagra la posibilidad de que “los particulares puedan cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”. En desarrollo de la posibilidad prevista en el artículo 210 de la Constitución, el artículo 110 de la ley 489 de 1998, incluido en el capítulo XVI -Del ejercicio de funciones administrativas por particulares-, previó que en estos casos la entidad administrativa titular de la función sería la encargada de regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función asignada a los particulares. Así mismo, el artículo 112 del citado cuerpo normativo al referirse de forma expresa al régimen jurídico de los actos y contratos que expidieran o celebraran los particulares en ejercicio de dichas funciones consagró que “la celebración del convenio y el consiguiente ejercicio de funciones administrativas no modifica la naturaleza ni el régimen aplicable a la entidad o persona privada que recibe el encargo de ejercer funciones administrativas. No obstante, los actos unilaterales están sujetos en cuanto a su expedición, y requisitos externos e internos, a los procedimientos de comunicación e impugnación a las disposiciones propias de los actos administrativos. Igualmente si se celebran contratos por cuenta de las entidades privadas, los mismos se sujetarán a las normas de contratación de las entidades estatales”.

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS POR PARTICULARES-Supuestos de procedencia

Constitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre los que ha enunciado:a) La atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado. En este supuesto el legislador, para cada caso, señala las condiciones de ejercicio de la función, lo relativo a los recursos económicos, la necesidad o no de un contrato con la entidad respectiva y el contenido del mismo, su duración, las características y destino de los recursos y bienes que con aquellos se adquieran al final del contrato, los mecanismos de control específico, etc .Esta ha sido la modalidad utilizada, cuando el Estado ha querido vincular a las entidades gremiales a la gestión de las cargas económicas por ella misma creadas (contribuciones parafiscales, para que manejen los recursos correspondientes a

nombre del Estado y propendan mediante ellos, a la satisfacción de necesidades de sectores de la actividad social, sin que esos recursos por tal circunstancia se desnaturalicen ni puedan ser apartados de sus prístinas e indispensables finalidades. b) La previsión legal, por vía general da autorización a las entidades o autoridades públicas, titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas jurídicas o personas naturales), mediante convenio precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas; debe tenerse en cuenta, como lo ha señalado la Corte, que la mencionada atribución tiene como límite “la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga”. Este supuesto aparece regulado primordialmente, por la Ley 489 de 1998, artículos 110 á 114 tal como ellos rigen hoy, luego del correspondiente examen de constitucionalidad por la Corte. c) En otros supuestos, para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales, se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas. Se trata, especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta, acerca de cuya constitucionalidad se ha pronunciado igualmente esta Corporación en varias oportunidades.

ADMINISTRACION DE CONTRIBUCIONES PARAFISCALES AGROPECUARIAS Y PESQUERAS- Jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente D-9749

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 30 (parcial) de la ley 101 de 1993.

Accionante: Carlos Iván Fernández Hernández

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., doce (12) de febrero de dos mil catorce (2014)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Iván Fernández Hernández demandó el artículo 30 (parcial) de la ley 101 de 1993 “Ley general de desarrollo agropecuario y pesquero”, por considerar que el aparte acusado vulnera el artículo 29 de la Constitución.

Por medio de auto de quince (15) de julio de 2013 el Magistrado Sustanciador inadmitió la demanda, dando tres (3) días para su corrección. El mencionado auto fue notificado por estado de diecisiete (17) de julio de 2013. Dentro del término previsto, esto es el veintidós (22) de julio de 2013, el actor presentó escrito de corrección, por lo que por auto de seis (06) de agosto de 2013 se admitió la demanda, se dispuso su fijación en lista y simultáneamente se corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. En la misma providencia ordenó oficiar al Presidente del Senado, al Presidente de la Cámara de Representantes, al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministro de Agricultura para que, si lo consideran oportuno, intervinieran directamente o por medio de apoderado, mediante escrito que deberían presentar dentro de los diez (10) días siguientes al del recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que, en su criterio, justificarían la constitucionalidad o a inconstitucionalidad de la norma demandada.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II.- DISPOSICIONES DEMANDADAS

La demanda se dirige contra artículo 30 (parcial) de la ley 101 de 1993 (se subraya el aparte demandado). El texto de la disposición demandada es el siguiente:

“LEY 101 DE 1993

(diciembre 23)

Diario Oficial No. 41.149, de 23 de diciembre de 1993.

Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 30. ADMINISTRACIÓN Y RECAUDO. La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional; este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración.

PARÁGRAFO 1o. Las entidades administradoras de los Fondos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras podrán demandar por vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria el pago de las mismas. Para este efecto, el representante legal de cada entidad expedirá, de acuerdo con la información que le suministrará el Ministerio de Hacienda, el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.

PARÁGRAFO 2o. El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.”

III. LA DEMANDA

El parágrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 asigna competencia al representante de las entidades gremiales que recaudan y administran recursos parafiscales -contribuciones previstas por el artículo 29 de este cuerpo normativo- para que expida la certificación de la deuda que un determinado sujeto obligado tiene por concepto,

precisamente, de las contribuciones parafiscales dejadas de recaudar, pagar o consignar. Para tal efecto, el representante legal de la administradora de los recursos parafiscales solicitará al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o a la entidad que éste delegue -actualmente DIAN- la declaratoria de conformidad con el valor de deuda establecido a partir de una inspección a los libros de contabilidad del sujeto pasivo de dicha contribución. Una vez cuente con la conformidad por parte de la DIAN, el representante legal expedirá un certificado en el que conste el monto de la deuda, el cual, en virtud del párrafo acusado, presta mérito ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria.

El actor señala que a través del Decreto 2025 de 1996 el Ministerio de Agricultura estableció el procedimiento que debe seguirse para la determinación y cobro del monto de contribuciones parafiscales que fueron recaudadas, pagadas o consignadas a los Fondos de que trata el artículo 30 de la ley 101 de 1993.

En palabras del actor “el artículo 30 de la ley 101 de 1993, no le confiere al obligado al pago de las contribuciones parafiscales agropecuarias el derecho a intervenir en la actuación que se desarrolla ante el Ministerio de Hacienda (hoy la DIAN), de suerte que la entidad administradora de fondos con base en el documento que expide el Ministerio de Hacienda (hoy en día la Dian), podrá expedir un certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad, certificado que presta mérito ejecutivo”. En este sentido, continúa el actor, dicho acto administrativo se expide “sin haber hecho parte al obligado al pago de la contribución parafiscal del procedimiento administrativo en el cual se determinarán sus obligaciones, sin haberle garantizado al obligado al pago de la contribución parafiscal el derecho de defensa, sin notificarle al obligado al pago de la contribución parafiscal el derecho a interponer recursos contra el acto administrativo en cuyos términos la administración determina su obligación y sí que menos sin -sic- garantizarle al obligado al pago de la contribución parafiscal el derecho a, eventualmente, recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo” -folio 3 y 4-.

Con base en las anteriores consideraciones, el actor concluye que el párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 viola el derecho de defensa y, concretamente, el derecho al debido proceso administrativo que es garantizado por el artículo 29 de la Constitución Nacional.

Posteriormente el actor realiza unas reflexiones acerca de la regulación vigente respecto de las actuaciones administrativas -ley 1437 de 2011-, así como de la existente en vigencia del decreto 01 de 1984.

En el escrito de corrección de la demanda, el actor profundizó en las razones que sustentan su acusación, oportunidad en la que aclaró que una norma como la que ahora se demanda sólo puede entenderse adecuada a la Constitución si la actuación por ella prevista respeta los lineamientos del debido proceso administrativo. En ese sentido manifestó “[e]n la demanda no se solicita, propiamente hablando, que la garantía al debido proceso administrativo debería haberse incluido en el artículo 30 de la ley 101 de 1993”, simplemente se señala que dicha disposición, a falta de un proceso específico, debía remitir a algún otro que garantizara el derecho de defensa del afectado por la actuación -folio 7-. En ese sentido expresó “[n]o cabe entonces vacilación alguna acerca de las razones por las cuales, o bien en el párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 se debió haber previsto la intervención del posible afectado en la actuación administrativa que concluye en la declaración unilateral de voluntad, en cuyos términos la administración determina y cuantifica la obligación, o que precisamente en razón de la inexistencia de tal previsión, dicho párrafo sólo puede ser interpretado de manera constitucional, siempre y cuando se garantice a la persona afectada por la determinación y la cuantificación de la obligación el derecho a intervenir en la actuación administrativa. // Por esta razón explico de manera contundente, en la demanda los motivos por los cuales, o bien en la norma cuya exequibilidad condicionada se solicita, se debió haber previsto un procedimiento para que el obligado al pago de la contribución parafiscal o del recaudador de la misma, interviniese en la actuación administrativa en cuyos términos se establece la obligación a su cargo, o bien se indique que en razón de tal vacío, debe entenderse que la norma es constitucional siempre y cuando se garantice a quien pueda resultar afectado por la ‘información’ proveniente de la DIAN, el derecho a intervenir en la actuación en la cual se establece el monto de la obligación y su exigibilidad (...)” -folio 7-.

Adiciona que si bien en el proceso ejecutivo se respetará el derecho de defensa, su acusación se centra no en la adecuación constitucional de la existencia del título ejecutivo -cosa que encuentra acorde con la Constitución-, sino en la garantía del derecho de defensa frente a la actuación administrativa a partir de la cual es expedido el título ejecutivo. Al respecto manifiesta “[a]sí las cosas lo que se está discutiendo no es el derecho de defensa

frente al título ejecutivo como tal, sino el derecho de defensa frente a la actuación administrativa en cuyos términos se determina y cuantifica la obligación, actuación que al tenor de lo establecido en el párrafo 1º del artículo 30 de la Ley 101 de 1993, no prevé la intervención del obligado al pago de las contribuciones parafiscales, o al pago de las mismas. // Consecuentemente la violación al debido proceso por ausencia de un procedimiento que garantice el derecho de contradicción y de defensa, no se predica en la demanda respecto del título ejecutivo como tal, sino respecto del acto administrativo en el cual se determina la obligación” -folio 8-.

En este sentido recuerda que una vez elaborado, el título ejecutivo i) se presume legítimo; y ii) su validez no puede ser discutida en el proceso ejecutivo -folio 8-. Con base en estos dos presupuestos concluye que “el administrado carece completamente del derecho de defensa frente al pronunciamiento o ‘información’ de la administración y ello precisamente porque no tuvo la oportunidad de intervenir en el proceso de determinación y cuantificación de la obligación a su cargo, proceso que se ritúa a sus espaldas; por ende no pueden confundirse las garantías que brinda el proceso ejecutivo con las garantías que se deben proveer al administrado en el curso de la actuación administrativa que concluye en el acto de determinación y cuantificación de la obligación a su cargo” -folios 8 y 9-.

Son estas las razones en que el accionante sustenta la acusación presentada contra el artículo 30 de la ley 101 de 1993.

Problema jurídico

Con base en las razones expuestas tanto en el escrito de demanda, como en el de corrección de la misma, la Sala Plena encuentra que el problema jurídico planteado consiste en determinar i) si la expedición del certificado en el que se establece la deuda de los recaudadores de las contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras, labor que está a cargo del representante de las entidades que administran los fondos constituidos con dichas contribuciones, debe estar precedida de una actuación administrativa en la que se concreten los elementos que configuran el derecho al debido proceso en materia administrativa? Y, de ser así, ii) si el párrafo demandado, al no prever procedimiento administrativo alguno, resulta contrario al artículo 29 de la Constitución?

IV. INTERVENCIONES

1. Intervenciones de instituciones públicas

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La representante judicial del Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita en primer lugar, que la Corte se inhiba de emitir un pronunciamiento toda vez que considera que existe ineptitud sustantiva de la demanda porque: i) se fundamenta en una comprensión de la norma ajena a la realidad pues “la norma demandada no establece ninguna actuación de la administración que deba darse a conocer al obligado del pago de los parafiscales”; ii) Los cargos no son específicos pues de ellos no se desprende cómo la norma acusada vulnera el debido proceso, pues la norma no contempla ninguna actuación de la administración; y iii) Los cuestionamientos son insuficientes porque “no contiene todos los elementos de juicio tanto probatorios, como legales, ni explica el contenido normativo de la norma (sic) acusada”. Finalmente sostiene que las pretensiones de la demanda son propias de una acción legal y no de una constitucional, dado que el procedimiento fue establecido por el Decreto 2025 de 1996, que reglamenta parcialmente el artículo 30 de la Ley 101 de 1993, ahora parcialmente demandado, por lo que en subsidio el Ministerio solicita declarar exequible ésta disposición.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estima que la norma demandada debe ser declarada exequible toda vez que su aplicación se realiza a través de las normas que la reglamentan, además no existe la violación del debido proceso que aduce el demandante a partir de su particular interpretación sobre el alcance del artículo 30 de la Ley 101 de 1993 y el Decreto Reglamentario N° 2025 de 1996. Indica el Ministerio que la disposición cuestionada es el marco general del cobro de las contribuciones parafiscales, pero el procedimiento específico para la constitución del título y su cobro está definido por los artículos 3 y 4 del Decreto Reglamentario 2025 de 1996 que reglamentan las actuaciones de la entidad administradora.

Añade que tampoco hay un desconocimiento de los derechos de defensa y contradicción, teniendo en cuenta que en este caso no se trata de la imposición de una sanción de carácter tributario, pues la certificación expedida sólo tiene por finalidad configurar un título que posteriormente puede ser exigible al Juez mediante un procedimiento en el cual el

demandado tiene la posibilidad de ejercer su defensa. Indica el Ministerio que el acto mediante el cual la DIAN da la conformidad para que la entidad proceda al cobro de la contribución parafiscal es un acto de trámite y no define la situación en discusión y su cobro debe ser perseguido ante la jurisdicción en donde goza de la posibilidad de defensa. Por último señala que la acción de constitucionalidad es improcedente para determinar la interpretación de una norma.

2. Intervenciones Ciudadanas

Los intervinientes solicitan se declare la exequibilidad del artículo parcialmente demandado. A objeto de sustentar su solicitud, afirman que la actuación de la DIAN en la expedición del título ejecutivo, se constituye en un “acto administrativo definitivo” razón por la cual, éste puede ser cuestionado ya sea mediante el ejercicio de la vía gubernativa, o a través de la correspondiente acción ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Ciudadanos Marcel Fernando Vargas Montero y Huber Vivaldi Rodríguez Bovo.

Los intervinientes solicitan a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma atacada. Lo anterior, en cuanto consideran que tras hacer una interpretación apegada al concepto de acto administrativo, entendido como “una actuación a través de la cual se constituyen, modifican o extinguen relaciones jurídicas”, el documento a través del cual la DIAN suministra información con respecto al monto y exigibilidad de la deuda, no pasa de ser exactamente eso, un simple abastecimiento de información y, por tanto, no se constituye en un acto administrativo en el cual sea necesario que la DIAN garantice el debido proceso de los interesados.

Ciudadanos David Andrés Romero Benavides y Milton Germán Sierra Gómez.

Los intervinientes arguyen la constitucionalidad de la normativa objeto de análisis. Para sustentar su posición, indican que la información expedida por la DIAN se encuentra fundamentada en los datos que los recaudadores de las contribuciones parafiscales le han suministrado en los soportes contables que periódicamente le entregan, de forma que no pueden estos alegar que no tuvieron participación en el proceso de recopilación y certificación de esta información.

Por otro lado, afirman que por ser la certificación de esta deuda, un acto administrativo, puede ser objeto del control ordinario que de estos actos se hace; de forma que la persona que se considere afectada por ellos, puede atacarlos ya sea a través de la vía gubernativa, o de la correspondiente acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ciudadanos Claudia Edith Velandia y Xavier Alarcón García.

Los intervinientes solicitan se declare la exequibilidad de los apartes normativos demandados, pues consideran que no es posible vislumbrar la afectación ius-fundamental aludida. Para sustentar su solicitud, indican que el certificado elaborado por la DIAN puede ser objeto de los recursos que comprenden la vía gubernativa, e incluso puede ser debatido ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Ciudadanos Martha Liliana Rojas Cuevas y Norma Cárdenas.

Los intervinientes solicitan a esta Corporación inhibirse de realizar un pronunciamiento de fondo con respecto a la demanda objeto de análisis. Lo anterior, en cuanto consideran que el Legislador goza de un amplio margen de libertad de configuración para otorgar determinadas atribuciones a las autoridades administrativas; atribuciones que les permiten definir un tema en específico (en este caso, el monto y exigibilidad de una deuda), en forma unilateral y definitiva. Adicionalmente estiman que el contribuyente de los parafiscales está facultado para impugnar este cobro dentro del proceso de “cobro coactivo”, de forma que su derecho al debido proceso, no se encuentra en el estado de absoluta indefensión expuesto por el demandante.

Ciudadanos Adriana Mireya Mendoza Paredes y Sergio Nicolás Sierra Monroy.

Para comenzar, los intervinientes solicitan a esta Corporación declararse inhibida de realizar un pronunciamiento de fondo, en cuanto consideran que el demandante, en su escrito, no cumplió con los requisitos legal y jurisprudencialmente establecidos para la procedencia en el estudio de este tipo de acciones. Esto, pues el actor no esbozó las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para realizar el análisis de la norma objeto de censura; así como que no agotó la carga argumentativa requerida para cuestionar la constitucionalidad de la norma atacada. Adicionalmente, estiman que la certificación que expide la DIAN en relación con la cantidad y exigibilidad de la deuda, es un acto

administrativo que puede ser atacado ante la jurisdicción contencioso administrativa, de forma que la atribución consagrada en la norma, no atenta contra de los derechos fundamentales que se le endilga vulnerar.

Ciudadanos Germán Alexander Peláez Romero Diego Fernando Mora Trujillo.

Los intervinientes indican que no se materializa la vulneración al debido proceso alegada por el demandante. Para dotar de sustento su afirmación, exponen que si bien durante el trámite de expedición del mandamiento de pago, en realidad no existe ningún mecanismo a través del cual éste pueda ser controvertido por el afectado, una vez éste es notificado, se evidencia que el deudor cuenta con un término para presentar excepciones y controvertir la acusación que le es hecha. En adición a lo hasta ahora expuesto, estiman que los deudores incluso se encuentran facultados para interponer acciones ante la jurisdicción contencioso administrativa a efectos de cuestionar la cuantía y exigibilidad de la deuda. Por lo que concluyen, que es imposible predicar la vulneración a los derechos fundamentales expuesta, y por tanto, solicitan se declare la exequibilidad de la norma objeto de estudio.

3. Intervenciones de Universidades e Instituciones Privadas

Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás de Bogotá

En concepto de los representantes de la Universidad Santo Tomás de Bogotá el artículo 30 de la Ley 101 de 1993, en lo acusado, debe ser declarada exequible toda vez que la certificación de la deuda que contempla la norma demandada es una actividad de la administración, es decir, es un acto de naturaleza administrativa y se cobija por tanto por los principios del Derecho Público y la Ley 1437 de 2011. Indica el interviniente que no hay vulneración del debido proceso, pues la norma no niega la posibilidad de acudir a la jurisdicción administrativa ni de presentar derecho de petición para obtener información oportuna. Al respecto, el artículo 5 de la Ley 1437 de 2011 establece el derecho de las personas frente a las autoridades de conocer la situación o trámite y obtener copias.

Centro de Estudios Fiscales de la Universidad Externado de Colombia

El interventor solicita a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de la norma atacada. Lo anterior, en cuanto considera que el aparte demandado, faculta a la DIAN para

expedir un acto administrativo de carácter definitivo, en virtud del cual, determina el monto y exigibilidad de una obligación de naturaleza pecuniaria. Estima que dicha actuación, se materializa sin vinculación previa de los obligados al pago, de forma que estos se ven coartados en el ejercicio de su derecho a la defensa, así como para exponer los argumentos en virtud de los cuales pueden llegar a sustentar su disidencia.

En adición a lo hasta ahora expuesto, el interventor considera que la DIAN, en el proceso de expedición de la certificación objeto de discusión, tiene la carga de velar por la participación de los afectados en la determinación de la obligación económica de la que se les tilda deudores, so pena de desconocer los derroteros que fundan el ordenamiento jurídico superior.

Asociación Hortifrutícola de Colombia -Asohofrucol-

El representante de Asohofrucol intervino para defender la exequibilidad del párrafo demandado. En su concepto, no existe vulneración al debido proceso por cuanto para dicho cobro se aplica la normativa prevista en el decreto 2025 de 1996. Adicionalmente, la constitucionalidad de dicho decreto fue avalada por el Consejo de Estado por medio de sentencia 13005 de 11 de marzo de 1994 -sic-.

Adicionalmente, argumenta que el acto que expide la DIAN es simplemente un acto de trámite; que el título ejecutivo se constituye es con la certificación que hace el representante legal de la entidad administradora de los recursos; y que, de los efectos que tenga dicha acto, podrá defenderse el deudor en el proceso ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria.

Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC-

El representante de la Sociedad de Agricultores solicitó se declare la improcedencia de la demanda, por cuanto la ley 101 de 1993 únicamente establece el marco general de la parafiscalidad, mientras que la regulación específica la contiene el decreto 2025 de 1996.

A partir de este punto, reitera los argumentos a los que se hizo referencia con ocasión de la intervención del representante de Asohofrucol, por lo que respecto de las razones expuestas se remitirá al resumen de aquella intervención.

El Presidente del Instituto remitió concepto que fue aprobado por el Consejo Directivo de la entidad. En el mismo se hace relación a que el título ejecutivo es un documento complejo, en el que la conformidad que expide la DIAN es simplemente un acto de trámite.

Afirma que la posibilidad de intervención del contribuyente es garantizada por el decreto 2025 de 1996, cuyo contenido explica detalladamente para demostrar que los artículos 1º a 4º prevén la posibilidad de participación y defensa del obligado al pago o recaudo de la contribución parafiscal. Derecho de participación que garantiza, igualmente, el artículo 34 de la ley 101 de 1993 cuando ordena que el Gobierno vigile que las personas obligadas a pagar o recaudar contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras cumplan con su respectiva obligación, así como que la ley que establezca cada contribución definirá las sanciones a que haya lugar.

Adicionalmente, señala que el Consejo de Estado, en sentencia de 11 de marzo de 2004 –expediente 1305-, declaró que el procedimiento previsto en el decreto 2025 de 1996 garantiza el derecho de defensa y el derecho al debido proceso. Insiste en que, en todo caso, la certificación de la DIAN es un acto de trámite y que, por consiguiente, no es el fundamento de la obligación exigida por medio del proceso ejecutivo.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General inicia su argumentación señalando que el párrafo acusado es confuso y que presenta un vacío normativo relativo a la participación del presunto deudor en el proceso de determinación de la deuda –folio 168-; confusión que se acentúa al no ser establecido por la ley “si es la DIAN o la administradora del respectivo fondo la que debe determinar el incumplimiento de la obligación y el monto de la deuda, para que, bajo las garantías del debido proceso, se expida el título que debe prestar mérito ejecutivo” –folio 169-. Confusión que el Gobierno habría intentado aclarar por vía reglamentaria, mediante la expedición del decreto 2025 de 1996, y que simplemente resaltaría la ausencia de claridad respecto del derecho de defensa del presunto deudor incumplido durante el desarrollo de dicha actuación –folios 171 y 172-.

Para el Jefe del Ministerio Público la pregunta que surge es “si el legislador debió

obligatoriamente haber incluido, dentro del aparte normativo demandado, lo correspondiente a la garantía procesal del derecho de defensa en relación con la intervención del sujeto pasivo de la obligación contributiva parafiscal agropecuaria o pesquera incumplida en el proceso de determinación de su responsabilidad y que culmina con la expedición del certificado donde consta el monto de la deuda y su exigibilidad, a manera de título jurídico que servirá para su cobro judicial ejecutivo” -folio 173-.

La respuesta a este interrogante, según el Procurador General, es negativa, por cuanto la ley 101 de 1993 es una regulación general de los sectores agropecuario y pesquero, por lo que la regulación específica que garantice el derecho de defensa debe estar a cargo de cada una de las leyes especiales que se creen para el recaudo de contribuciones parafiscales en dichos sectores; y sólo ante el silencio de aquellas leyes que creen contribuciones parafiscales respecto del procedimiento para el cobro de las contribuciones no pagadas, será aplicable lo previsto en el parágrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 y el decreto 2025 de 1996 -folio 175-.

Aunque no existe dicha obligación por parte de la ley 101 de 1993, para el Procurador General esta situación desconoce los principios de legalidad y certeza de los tributos. En este sentido manifiesta “[l]o anterior se percibe así, porque la fijación de los sujetos pasivos de las obligaciones tributarias, lo que incluye la determinación de sus responsabilidades por evasión o no pago de deudas aplicando para ello el debido proceso, debe hacerse directamente mediante ley y en forma clara y precisa, para que no se genere inseguridad jurídica o abuso de la autoridad en la determinación de las obligaciones contributivas, como podría llegar a suceder con la aplicación de la norma demandada dentro del presente proceso por falta de claridad en lo que se refiere a la manera o procedimiento que se debe aplicar para efectos de determinar si hubo o no incumplimiento de obligaciones parafiscales agropecuarias o pesqueras por parte de los sujetos pasivos y el monto de las mismas, con el fin de buscar su cobro por la vía judicial ejecutiva; confusión que incluye lo correspondiente a la garantía del derecho de defensa del presunto evasor o deudor contributivo incumplido, porque en ninguna parte del parágrafo 1º del artículo 30 de la Ley 101 de 1993, ni en el resto de dicha ley, se define lo que se echa de menos en la norma acusada” -folio 175-.

Por esta razón, concluye que “se trata de una regulación cuya falta de claridad es

insuperable, especialmente en lo correspondiente a la autoridad y procedimiento aplicable para determinar la obligación parafiscal evadida, omitida o incumplida; obscuridad o confusión legal que no puede ser llenada por la vía reglamentaria, como se pretendió mediante el Decreto 2025 de 1996, porque los asuntos fundamentales relacionados con las obligaciones contributivas deben ser regulados directamente por la ley, como expresión esencial de la existencia de un régimen democrático (“No hay tributo sin representación”)” –folio 176-.

Con base en estas consideraciones solicita se declare la INEXEQUIBILIDAD del párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia de la Corte

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer el asunto de la referencia, pues se trata de una demanda interpuesta contra una disposición que hace parte de una ley de la República.

2. Argumentos de la demanda

Es impugnada una disposición que hace parte de la regulación prevista para el recaudo, pago y cobro de las contribuciones parafiscales de los sectores agropecuario y pesquero, las cuales fueron creadas por el artículo 29 de la ley 101 de 1993.

El cargo se presenta respecto del párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993, disposición que asigna competencia al representante de las entidades gremiales que recaudan y administran estos recursos parafiscales para que expida la certificación de deuda que un determinado sujeto obligado tiene por concepto, precisamente, de las contribuciones parafiscales dejadas de recaudar, pagar o consignar. Para tal efecto, el representante legal de la administradora de los recursos parafiscales debe solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público o a la entidad que éste delegue –actualmente DIAN- la declaratoria de conformidad con el valor de deuda establecido a partir de una inspección a los libros de contabilidad del sujeto pasivo de dicha contribución. Una vez se

cuenta con la conformidad por parte de la DIAN, el representante legal debe expedir un certificado en el que conste el monto de la deuda, el cual, en virtud del párrafo acusado, presta mérito ejecutivo ante la jurisdicción ordinaria.

Al ser esta toda la regulación que el artículo 30 de la ley 101 de 1993 prevé al respecto, el actor considera que existe un vacío en lo relativo al procedimiento administrativo que debe seguirse para realizar esta actuación administrativa, así como respecto de los recursos que pueden presentarse contra del acto que determina el monto de la deuda. Vacío que estaría en contra del debido proceso administrativo, garantizado por el artículo 29 de la Constitución.

Con base en las razones expuestas tanto en el escrito de demanda, como en el de corrección de la misma, la Sala Plena encuentra que el problema jurídico planteado consiste en determinar i) si la expedición del certificado en el que se establece la deuda de los recaudadores de las contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras, función asignada al representante de las entidades administradoras de dichos recursos, debe estar precedido de una actuación administrativa en la que se concreten los elementos que configuran el derecho al debido proceso en materia administrativa? ; y, de ser así, ii) si el párrafo demandado, al no prever procedimiento administrativo alguno, resulta contrario al artículo 29 de la Constitución?

Para dar respuesta a los asuntos planteados, la Sala hará referencia al derecho al i) debido proceso administrativo; al ii) ejercicio de funciones administrativas por parte de los particulares; iii) a la actividad de administración de contribuciones parafiscales en materia agropecuaria y pesquera; y, finalmente, iv) dará solución a los problemas jurídicos planteados.

Sin embargo, para dar claridad al sentido de la disposición acusada, se explicará brevemente el contexto normativo en que actualmente se realiza la actividad de determinación y certificación del monto de las deudas por concepto de liquidación, recaudo, pago o consignación de las contribuciones parafiscales en los sectores agropecuarios y pesqueros.

A. Asunto previo: Sentido normativo del párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 –disposición acusada-

El párrafo acusado debe entenderse en el contexto creado por la ley 101 de 1993, cuerpo normativo encaminado al desarrollo agropecuario y pesquero que, dentro de las medidas previstas para lograr este objetivo, determinó la creación de contribuciones parafiscales que permitieran el diseño y ejecución de políticas que fomentaran el desarrollo del sector. Es el artículo 29 de la referida ley el que establece:

ARTÍCULO 29. Noción. Para los efectos de esta ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.

Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Los recursos obtenidos a partir de estas contribuciones serán administrados por entidades gremiales que, para estos efectos, hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional o por sociedades fiduciarias, en los términos del artículo 30 de la ley 101 de 1993.

La anterior disposición prevé que para el cobro de las contribuciones que fueron o debieron ser recaudadas y que no se hayan pagado al Fondo, el representante de la entidad encargada de administrarlas -entidad que, como se verá, cumple una función administrativa- podrá expedir un acto en el que figure el monto de la deuda, a partir del cual se inicia un proceso ejecutivo de cobro por la vía ordinaria; es decir, que el acto expedido por el representante de la administradora de los recursos parafiscales presta mérito ejecutivo.

La ley 101 de 1993 no prevé procedimiento alguno para determinar el monto de la obligación. El mismo se encuentra consignado en el decreto 2025 de 1996, por medio del cual el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentó éstas contribuciones parafiscales, las cuales se encuentran previstas en el capítulo V de la ley 101 de 1993.

El cuerpo reglamentario prevé la existencia de una auditoría interna por parte de los Fondos parafiscales. Dicha auditoría verificará la correcta liquidación, recaudo, pago y consignación de las contribuciones parafiscales; y certificará la información relativa a las cuotas

parafiscales que no se paguen en tiempo o se dejen de recaudar, o cuando existan irregularidades en la liquidación, en el pago, en el recaudo o en la consignación –parágrafo 1º del artículo 1º del decreto 2025 de 1996-.

Para determinar el monto de las contribuciones parafiscales que debieron cobrarse, la ley podrá autorizar al representante legal de la entidad administradora del correspondiente Fondo Parafiscal para inspeccionar los libros de contabilidad, soportes contables y registros de los obligados por la contribución –artículo 3 decreto 2025 de 1996-.

Comprobada una irregularidad, la cual tiene fundamento en la certificación de la auditoría antes mencionada, se enviará un reporte a la DIAN –entidad que desarrolla esta función en virtud de delegación del Ministerio de Hacienda- para que ésta manifieste su conformidad o no con la determinación de la deuda del obligado por las contribuciones parafiscales. Con la conformidad de la DIAN, el representante legal deberá elaborar el certificado de lo adeudado, el cual, se reitera, presta mérito ejecutivo –parágrafo 2º del artículo 4º del decreto 2025 de 1996-.

Son estos los pasos que las disposiciones reglamentarias establecen para que se realice la determinación de la deuda a cargo de los obligados al recaudo, pago y consignación de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras.

Siendo este el sentido de la disposición demandada y las etapas por las cuales se determina la deuda existente, se realizarán las consideraciones pertinentes para dar solución al problema jurídico presentado.

B. Consideraciones

1. El derecho al debido proceso administrativo en la jurisprudencia de la Corte Constitucional

El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, de conformidad con el cual toda clase de actuaciones judiciales y administrativas deben desarrollarse con respeto de las garantías inherentes al derecho fundamental al debido proceso. De conformidad con el texto constitucional, el debido proceso tiene un ámbito de aplicación que se extiende también a todas las actuaciones, procedimientos y procesos

administrativos que aparejen consecuencias para los administrados.

En una línea jurisprudencial[1] reiterada y pacífica respecto de los elementos que configuran el derecho al debido proceso ha manifestado esta Corporación que esta garantía fundamental, con apoyo en los artículos 6º, 29 y 209 de la Constitución, se define como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”[2]. Ha precisado, además, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”[3]. De este modo, el desconocimiento del debido proceso administrativo, supone también la violación del derecho de acceso a la administración de justicia y transgrede los principios de igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción que gobiernan la actividad administrativa[4].

Por esta razón se ha manifestado “[l]a extensión del derecho constitucional fundamental al debido proceso, a las actuaciones administrativas, busca garantizar la correcta producción de los actos administrativos, razón por la cual comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cobija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”[5].

A este respecto, la Corte ha expresado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otras, las siguientes: “i) el derecho a conocer el inicio de la actuación; ii) a ser oído durante el trámite; iii) a ser notificado en debida forma; iv) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; v) a que no se presenten dilaciones injustificadas; vii) a gozar de la presunción de inocencia; viii) a ejercer los derechos de defensa y contradicción; ix) a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen por la parte contraria; x) a que se

resuelva en forma motivada; xi) a impugnar la decisión que se adopte y a xii) promover la nulidad de los actos que se expidan con vulneración del debido proceso” -Sentencia C-248 de 2013-.

Aspectos que extienden una línea jurisprudencial continua y sin grandes variaciones por parte de la Corte Constitucional. Al respecto puede citarse la sentencia C-1189 de 2005, en la que se consagró que el debido proceso administrativo corresponde “(i) al conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”[6]. Ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”[7].

En consecuencia y, en armonía con el contenido esencial, este Tribunal ha expresado que el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, ignoran las garantías reconocidas a los administrados. Al respecto, ha sostenido que “[e]l desconocimiento en cualquier forma del derecho al debido proceso en un trámite administrativo, no sólo quebranta los elementos esenciales que lo conforman, sino que igualmente comporta una vulneración del derecho de acceso a la administración de justicia, del cual son titulares todas las personas naturales y jurídicas (C.P., art. 229), que en calidad de administrados deben someterse a la decisión de la administración, por conducto de sus servidores públicos competentes” [8].

En consecuencia, por tratarse de un derecho fundamental, el derecho al debido proceso administrativo “exige a la administración pública sumisión plena a la Constitución y a la ley en el ejercicio de sus funciones, tal como lo disponen los artículos 6°, 29 y 209 de la Carta Política”[9], pues de otra forma se transgredirían los principios que gobiernan la actividad administrativa (igualdad, imparcialidad, publicidad, moralidad y contradicción), y se vulnerarían especialmente los derechos fundamentales de las personas que acceden a la administración o de alguna forma quedan vinculadas por sus actuaciones.

Son estos los principales aspectos del derecho al debido proceso en materia administrativa, que servirán como fundamento a la solución que se brinde al problema planteado.

2. El ejercicio de funciones administrativas por parte de particulares

En el ordenamiento colombiano se ha previsto la posibilidad de que los particulares desempeñen funciones administrativas. En primer lugar el artículo 2º de la Constitución, al referirse a los fines esenciales del Estado, previó que uno de estos fines consiste en facilitar la participación de todos en la vida administrativa de la Nación; manifestación que es concretada, en el capítulo referido a la función pública, por el segundo inciso del artículo 210 de la Constitución, que consagra la posibilidad de que “[l]os particulares pued[a]n cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley”.

En desarrollo de la posibilidad prevista en el artículo 210 de la Constitución, el artículo 110 de la ley 489 de 1998, incluido en el capítulo XVI -Del ejercicio de funciones administrativas por particulares-, previó que en estos casos la entidad administrativa titular de la función sería la encargada de regulación, el control, la vigilancia y la orientación de la función asignada a los particulares. Así mismo, el artículo 112 del citado cuerpo normativo al referirse de forma expresa al régimen jurídico de los actos y contratos que expidieran o celebraran los particulares en ejercicio de dichas funciones consagró que “[l]a celebración del convenio y el consiguiente ejercicio de funciones administrativas no modifica la naturaleza ni el régimen aplicable a la entidad o persona privada que recibe el encargo de ejercer funciones administrativas. No obstante, los actos unilaterales están sujetos en cuanto a su expedición, y requisitos externos e internos, a los procedimientos de comunicación e impugnación a las disposiciones propias de los actos administrativos. Igualmente si se celebran contratos por cuenta de las entidades privadas, los mismos se sujetarán a las normas de contratación de las entidades estatales” -negrilla ausente en texto original-.

Así, por expreso mandato legal, los actos expedidos en ejercicio de funciones administrativas por los particulares tienen la condición de actos administrativos y, por consiguiente y con fundamento en lo concluido en la consideración anterior, deberán respetar las reglas relativas al debido proceso administrativo.

Con base en esta regulación constitucional y legal, habrá de determinarse si la función de

administrar recursos parafiscales constituye una función administrativa ejercida, en los casos de actividades agropecuarias y pesqueras, por entidades gremiales de naturaleza particular.

3. La administración de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras.

La jurisprudencia ha identificado distintas maneras de vincular a los particulares en el ejercicio de funciones administrativas. Uno de los eventos en que los particulares realizan dichas funciones es precisamente cuando recaudan y administran contribuciones parafiscales. Al respecto manifestó en la sentencia C-482 de 2002:

“[C]onstitucionalmente es posible encauzar la atribución de funciones administrativas a particulares a través de varios supuestos, entre los que ha enunciado:

a) La atribución directa por la ley de funciones administrativas a una organización de origen privado. En este supuesto el legislador, para cada caso, señala las condiciones de ejercicio de la función, lo relativo a los recursos económicos, la necesidad o no de un contrato con la entidad respectiva y el contenido del mismo, su duración, las características y destino de los recursos y bienes que con aquellos se adquieran al final del contrato, los mecanismos de control específico, etc.

Esta ha sido la modalidad utilizada, cuando el Estado ha querido vincular a las entidades gremiales a la gestión de las cargas económicas por ella misma creadas (contribuciones parafiscales, para que manejen los recursos correspondientes a nombre del Estado y propendan mediante ellos, a la satisfacción de necesidades de sectores de la actividad social, sin que esos recursos por tal circunstancia se desnaturalicen ni puedan ser apartados de sus prístinas e indispensables finalidades.

b) La previsión legal, por vía general da autorización a las entidades o autoridades públicas, titulares de las funciones administrativas para atribuir a particulares (personas jurídicas o personas naturales), mediante convenio precedido de acto administrativo el directo ejercicio de aquellas; debe tenerse en cuenta, como lo ha señalado la Corte, que la mencionada atribución tiene como límite “la imposibilidad de vaciar de contenido la competencia de la autoridad que las otorga”[10]. Este supuesto aparece regulado primordialmente, por la Ley 489 de 1998, artículos 110 á 114 tal como ellos rigen hoy,

luego del correspondiente examen de constitucionalidad por la Corte[11].

c) En otros supuestos, para lograr la colaboración de los particulares en el ejercicio de funciones y actividades propias de los órganos y entidades estatales, se acude a la constitución de entidades en cuyo seno concurren aquellos y éstas. Se trata, especialmente de las llamadas asociaciones y fundaciones de participación mixta, acerca de cuya constitucionalidad se ha pronunciado igualmente esta Corporación en varias oportunidades[12]”.

Argumento que fue reiterado por la Sala Plena de la Corte Constitucional con ocasión de la sentencia C-819 de 2004, en la que se estudió la adecuación constitucional de la asignación del Sistema de Información e Identificación de Ganado Bovino a FEDEGAN.

En armonía con las anteriores consideraciones, y de específica relevancia para el problema jurídico que ahora resuelve la Sala, se ha reconocido que el proceso por el cual la administradora de contribuciones parafiscales determina el monto de la deuda que tiene el sujeto pasivo, constituye una actuación administrativa que, en tanto ejercicio de función administrativa, culmina con la expedición de un acto administrativo de carácter definitivo[13].

En este sentido se pueden citar los casos de la propia ley 101 de 1993, que, adicional a las contribuciones parafiscales cuyo proceso de cobro ahora se cuestiona, prevé la existencia de un fondo de estabilización de precios que exige que eventualmente sean pagadas cesiones de estabilización -numeral 2º del artículo 40-; recursos que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional -sentencia C-1067 de 2002-, tienen la condición de contribuciones parafiscales. El cobro por mora en el pago de los recursos de los fondos de estabilización -recursos parafiscales-, se realiza también con base en lo previsto por el párrafo ahora cuestionado por el demandante -párrafo 2º del artículo 30 de la ley 101 de 1993-. El acto por el cual se determina el monto de la deuda por parte de las entidades que administran los recursos de estabilización tiene la naturaleza de acto administrativo, por manifestación expresa del artículo 46 de la mencionada ley, que establece que para cumplir las funciones de dirección de dichos fondos de estabilización de precios, la entidad administradora podrá expedir los actos y medidas administrativas necesarias.

Así mismo, la reciente sentencia de la sección Cuarta del Consejo de Estado concluyó:

“De la doctrina judicial transcrita se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a. Las cesiones de estabilización que hacen los productores, vendedores o exportadores al Fondo de Estabilización de Precios del Aceite de Palma, Palmiste y sus Fracciones son contribuciones parafiscales que se pagan cuando el precio del mercado internacional de un producto, para el día en que se registra la operación en dicho fondo, es superior al precio de la referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia.

Empero, si el precio del mercado internacional, para el día en que se registre la operación en dicho fondo, es inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia, se pagará a los productores, vendedores o exportadores una compensación de estabilización equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios.

b. En el procedimiento administrativo para la determinación de la contribución intervienen la Auditoría Interna del Fondo de Estabilización de Precios del Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones, que expide la certificación de las cesiones de estabilización no pagadas, las no recaudadas o las pagadas irregularmente; la DIAN que, por delegación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, profiere el acto que aprueba la certificación de cesiones adeudadas, y la administradora del fondo (en este caso, Fedepalma), que dicta el acto administrativo que define la obligación a cargo del productor, vendedor o exportador del palmiste, el aceite de palma y sus fracciones.

c. Los actos que expiden la Auditoría Interna del Fondo de Estabilización de Precios del Palmiste, el Aceite de Palma y sus Fracciones y la DIAN son actos de trámite que no deciden directa o indirectamente la obligación a cargo del productor, vendedor o exportador de palmiste, de aceite de palma o de sus fracciones.

d. El acto administrativo que expide Fedepalma es el acto administrativo que define la obligación a cargo del productor, vendedor o exportador de palmiste, de aceite de palma o de sus fracciones y, por lo tanto, es el acto pasible de control jurisdiccional. De hecho, ese mismo acto sirve de título ejecutivo para el cobro por la vía coactiva.” -negrilla ausente en texto original-

Posición que se ajusta a lo decidido con anterioridad por el Consejo de Estado[14] con ocasión de un caso análogo entre los mismos actores.

Principio de decisión que, además, ha sido confirmado por la jurisprudencia de tutela de la Corte Constitucional que, en providencia de la Sala Novena de Revisión, concluyó que una sociedad gremial del sector agropecuario que administra recursos parafiscales ejerce funciones administrativas y, por consiguiente, las decisiones que tomen en ejercicio de dicha función administrativa constituyen actos administrativos, cuya expedición debe respetar el debido proceso. En este sentido consagró:

“Lo anterior significa que Fedepalma al ser una entidad particular que administra contribuciones parafiscales cuya naturaleza es la de recursos públicos de origen tributario que no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación, ejerce funciones administrativas[15] atribuidas por la ley, en virtud de las cuales puede proferir actos administrativos[16] dentro del marco de las etapas propias de cada procedimiento, respetando para tal efecto el derecho fundamental al debido proceso que le asiste a los administrados y ciñéndose a la regulación de las actuaciones administrativas contenidas en el Código Contencioso Administrativo.”[17] -negrilla ausente en texto original-

Esta conclusión, sin embargo, no es exclusiva de las contribuciones parafiscales de los sectores agropecuario y pesquero -creadas con fundamento en la ley 101 de 1993-.

Otro caso que resulta relevante para el problema que ahora se estudia es el que se resolvió respecto de las contribuciones parafiscales en materia de salud, cuyo cobro se establece -con similares parámetros a los del caso ahora estudiado- por parte del artículo 24 de la ley 100 de 1993. Dicha disposición[18] prevé que “[c]orresponde a las entidades administradoras de los diferentes regímenes adelantar las acciones de cobro con motivo del incumplimiento de las obligaciones del empleador de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional. Para tal efecto, la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado, prestará mérito ejecutivo”. Con ocasión de un problema en la aplicación de esta disposición, la Sección Cuarta del Consejo de Estado estableció que el procedimiento para determinar la deuda por el no pago de las contribuciones parafiscales era una actuación administrativa y que, por consiguiente, la liquidación hecha por los administradores de los recursos parafiscales de la salud consiste en un acto administrativo que presta mérito ejecutivo. En este sentido manifestó:

“Sobre el tema la Sala en sentencia de 17 de marzo de 2005 en la que se decidió un

asunto similar al presente, señaló que la ‘liquidación certificada de la deuda’ ‘constituye un verdadero acto administrativo y más concretamente el acto que en el caso concreto puso fin a la actuación administrativa, y en consecuencia debe ser notificada al interesado, aun cuando contra ella no proceda recurso alguno, pues sólo así se logra la firmeza del acto, y adquiere el mérito ejecutivo a que se refiere el artículo 68 del Código Contencioso Administrativo, para que pueda iniciarse el cobro por la vía de la jurisdicción coactiva. Esta norma se entiende en concordancia con el artículo 24 de la Ley 100 de 1993, cuando señala que la liquidación mediante la cual la administradora determine el valor adeudado ‘prestará mérito ejecutivo’, pues una cosa es que la liquidación pueda convertirse en título ejecutivo, y otra bien diferente es que quede ejecutoriada y en consecuencia preste mérito ejecutivo por jurisdicción coactiva’[19].

(...)

Como el cobro no tiene por finalidad la declaración o constitución de obligaciones, como en abundante jurisprudencia lo ha considerado la Corporación; sino que el propósito es hacerlas efectivas mediante su ejecución, dentro de este proceso no pueden discutirse cuestiones que debieron ser objeto de debate en la vía gubernativa (artículo 829-1 Estatuto Tributario) pues la ejecutoria supone que esas obligaciones han sido definidas previamente a favor de la entidad”[20]. -negrilla ausente en texto original-

De lo hasta ahora analizado, puede concluirse que con fundamento en los casos análogos como el previsto por el artículo 46 de la ley 101 de 1993; en la jurisprudencia de la Corte Constitucional; y en la jurisprudencia de la Sección Cuarta del Consejo de Estado ahora referida:

- i) Los particulares que recaudan y administran recursos parafiscales ejercen funciones administrativas;
- ii) Los actos que se realizan en pos de lograr el pago de las deudas de aportes parafiscales son actos administrativos; y
- iii) Dichos actos administrativos deben ser fruto de una actuación administrativa, en la cual se respete los elementos que configuran el derecho al debido proceso administrativo.

Con fundamento en estas conclusiones, la Sala analizará el problema que plantea la acción que ahora se resuelve.

C. Solución al Cargo Único: presunta vulneración del derecho al debido proceso administrativo en la expedición del certificado que presta mérito ejecutivo con miras al cobro de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras

El actor demanda el párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 por considerar que la competencia atribuida al representante de las entidades administradoras de los recursos parafiscales desconoce los elementos que configuran el derecho al debido proceso en las actuaciones administrativas. El desconocimiento del derecho al debido proceso se daría en tanto la disposición demandada prevé que se establecerá el monto de la deuda con el respectivo Fondo Parafiscal, pero no consagra, ni remite, a un procedimiento que permita participar al sujeto que deberá soportar las consecuencias del acto que dé fin a esta actuación; dicho acto, en tanto presta mérito ejecutivo, es el fundamento de un proceso ejecutivo seguido con el fin de obtener el cobro de las contribuciones no retenidas, no pagadas o no consignadas, lo que para el accionante hace evidente la imposibilidad de controvertir la deuda que la administradora de los recursos parafiscales haya determinado.

En este sentido, el problema jurídico que surge es i) si la expedición del certificado en el que se establece la deuda de los recaudadores de las contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras, labor que está a cargo del representante de las entidades que administran los fondos constituidos con dichas contribuciones, debe estar precedida de una actuación administrativa en la que se concreten los elementos que configuran el derecho al debido proceso en materia administrativa? Y, de ser así, ii) si el párrafo demandado, al no prever procedimiento administrativo alguno, resulta contrario al artículo 29 de la Constitución?

Al ser dos los interrogantes que componen el problema jurídico que ahora se resuelve, se debe dar respuesta de forma separada a cada uno de ellos.

Para la Sala Plena de la Corte Constitucional la respuesta a la primera pregunta es afirmativa en el sentido que, (i) en actuaciones administrativas como la prevista en el párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 es imperativo que se implementen las

garantías que configuran el contenido del derecho al debido proceso respecto del sujeto cuya situación jurídica puede verse afectada por el acto fruto de dicha actuación. Sin embargo, así mismo es claro para la Sala que (ii) la contingencia de que dicho procedimiento no sea previsto por la disposición acusada no implica su inexequibilidad, puesto que una interpretación integral y armónica del ordenamiento jurídico de rango legal permite concluir que existen contenidos normativos que garantizan el debido proceso en estas actuaciones.

Pasa la Corte a sustentar sus conclusiones.

1. La certificación de la deuda que expida el representante de la entidad gremial administradora de los recursos parafiscales debe respetar el debido proceso administrativo

Reitera la Corte que la administración de recursos parafiscales es una función de naturaleza administrativa, que en este caso, por autorización expresa de la ley –artículo 30 de la ley 101 de 1993-, es desarrollada por particulares. En efecto, se recuerda que la jurisprudencia de la Corte Constitucional –sentencias C-482 de 2002; C-819 de 2004; y T-928 de 2010- y de la Sección Cuarta del Consejo de Estado –con números de radicación 17702 de 24 de marzo de 2012; 16999 de 10 de septiembre de 2009; y 16257 de 26 de marzo de 2009- han aceptado que el recaudo y administración de recursos parafiscales y, por consiguiente, las distintas actividades que deban realizarse para su cobro corresponden al ejercicio de funciones administrativas.

En esa medida, las decisiones tomadas en desarrollo de la función de administración y recaudo de contribuciones parafiscales tienen la naturaleza de actos administrativos, puesto que son expresión de la voluntad del titular de una función administrativa en ejercicio de sus competencias. Condición de actos administrativos que fue expresamente consagrada en el artículo 112 de la ley 489 de 1998 y que ha sido ampliamente reconocida en la jurisprudencia antes referida de la Sección Cuarta del Consejo de Estado[21] y en la sentencia T-928 de 2010, que, como fue expuesto en la consideración número 3 del literal B., decidió un caso en que se llevó a cabo el cobro de recursos parafiscales con base en las facultades previstas por el parágrafo 2º del artículo 30 de la ley 101 de 1993, precepto contra el que es dirigida la acción que ahora resuelve la Corte Constitucional.

Los actos administrativos deben ser precedidos por una actuación administrativa, que sirva como fundamento a las decisiones tomadas en ejercicio de la función administrativa que les es delegada. Esta es una exigencia que, además de deducirse del contenido del derecho al debido proceso administrativo, tal y como fue expuesto en la consideración número 1 del literal B., es prevista expresamente por el artículo 2º de la ley 1437 de 2011 -código de procedimiento administrativo y contencioso administrativo- que obliga a que las autoridades administrativas -dentro de las cuales se cuentan los particulares que desarrollen funciones administrativas, en acuerdo con el primer inciso de la mencionada disposición legal- sujetarán sus actuaciones a los procedimientos que se establecen en dicho código, cuando no exista regulación especial aplicable a dichas actuaciones; adicionalmente, en lo no previsto en regulaciones especiales serán aplicables las disposiciones generales de la ley 1437 de 2011.

Dicha actuación administrativa debe respetar los contenidos del debido proceso administrativo, en tanto que el acto que finaliza la actuación tiene la potencialidad de modificar la situación jurídica de un sujeto, que en el caso que ahora ocupa a la Sala será el retenedor que no retuvo, o que no pagó o que no consignó lo correspondiente a las contribuciones parafiscales correspondientes. Esta afirmación tiene sustento en lo previsto por la ley 489 de 1998, que en su artículo 112 consagró que, aunque las entidades privadas no ven modificada su naturaleza, en ejercicio de las funciones administrativas a ellas asignadas “los actos unilaterales están sujetos en cuanto a su expedición, y requisitos externos e internos, a los procedimientos de comunicación e impugnación a las disposiciones propias de los actos administrativos”. En total armonía con esta exigencia, el artículo 34 de la ley 1437 de 2011 preceptúa que las actuaciones administrativas deberá sujetarse al procedimiento administrativo general previsto en dicho cuerpo normativo que, como se verá al resolver el segundo interrogante que compone el problema jurídico, implica i) informar al interesado sobre la actuación; ii) la posibilidad de pedir, aportar y practicar pruebas; iii) la posibilidad de ser oído en el trámite de la actuación; iv) la obligación de que la misma se decida con fundamento en los elementos probatorios aportados y las normas aplicables a la situación estudiada; v) la obligación de notificar al afectado la decisión tomada; vi) la obligación de informar acerca de los recursos que contra la misma proceden; y vii) la forma de notificar la respuesta al recursos interpuestos.

Es este el fundamento que lleva a la Corte Constitucional a responder de forma afirmativa al

primer interrogante del problema jurídico que, se reitera, consiste en determinar si la certificación que expide el representante de la entidad administradora de los recursos parafiscales debe ser el resultado de una actuación que haya estado en acuerdo con las exigencias del debido proceso administrativo.

2. El ordenamiento jurídico colombiano contiene disposiciones legales que, en acuerdo con las exigencias constitucionales, determinan los parámetros que deben seguir las actuaciones administrativas para garantizar el derecho fundamental al debido proceso administrativo

El siguiente paso consiste en determinar si en el ordenamiento legal vigente existen previsiones que garanticen que la actuación administrativa que finaliza con la expedición de la certificación acerca de la deuda del retenedor se realice en acuerdo con las exigencias del debido proceso administrativo.

Para la Corte Constitucional la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Pasa la Sala a justificar dicha afirmación.

Para llegar a una respuesta satisfactoria desde la perspectiva constitucional, lo primero que debe resaltarse es que, tal y como se expresó en la consideración número 1. del literal B., no cualquier disposición puede regular los aspectos atinentes al debido proceso administrativo. En este sentido, la reserva legal que existe respecto de los elementos que configuren los derechos fundamentales aplica al debido proceso administrativo.

Así mismo, también resulta aplicable la exigencia prevista en el artículo 89 de la Constitución que, en el capítulo dedicado a los mecanismos de protección de los derechos, determina que “la ley establecerá los demás recursos, acciones y procedimientos necesarios para que puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, y por la protección de los derechos individuales, de grupo o colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”.

En acuerdo con los términos de las disposiciones constitucionales, se recuerda ahora lo manifestado por la sentencia C-980 de 2010, según la cual “4.1. (...) de conformidad con los artículos 29 y 150, numerales 1° y 2° de la Constitución Política, es al legislador a quien corresponde regular los diversos procesos judiciales y administrativos, y establecer las

etapas, oportunidades y formalidades aplicables a cada uno de ellos, así como los términos para interponer las distintas acciones y recursos ante las autoridades judiciales y administrativas”.

Competencia del legislador que, aunque con fundamento en la libertad de configuración legislativa que tiene el Congreso, debe entenderse ejercida dentro de los parámetros determinados por la Constitución. En relación con el derecho al debido proceso las disposiciones constitucionales exigen que todo procedimiento regulado en la ley se ajuste a las reglas básicas en ellas contenidas, como son, la existencia de un proceso público sin dilaciones injustificadas, la oportunidad de controvertir e impugnar las decisiones, la garantía del derecho de defensa y la posibilidad de presentar y controvertir pruebas; estos parámetros crean un referente mínimo de regulación en la materia, que de no ser observado por el legislador implicaría un desconocimiento a los derechos fundamentales de los sujetos procesales.

Por lo antes expresado, de las disposiciones constitucionales debe concluirse que: i) es al legislador a quien corresponde establecer la regulación de los distintos procedimientos en materia administrativa –artículo 89 de la Constitución–; ii) dicha regulación debe atender a los parámetros mínimos que prevé el artículo 29 de la Constitución.

Siendo este el marco constitucional que sirve como parámetro a cualquier regulación procedimental en materia administrativa, observa la Corte que ni la ley 101 de 1993, ni regulación legal especial alguna prevén la forma en que debe realizarse el procedimiento a través del cual se garanticen los contenidos que configuran el derecho al debido proceso administrativo; por consiguiente, la garantía al debido proceso en la actuación administrativa prevista en el párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 debe entenderse dada por las reglas generales aplicables a cualquier actuación administrativa, las que actualmente se encuentran en los artículos 34 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -ley 1437 de 2011-.

En efecto, el artículo 2 de la ley 1437 de 2011 al definir su ámbito de aplicación prevé que “[l]as normas de esta Parte Primera del Código se aplican a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, a los órganos autónomos e independientes del Estado y a los particulares, cuando

cumplan funciones administrativas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades”. Dicho contenido es armónico con el previsto por el artículo 34 del mismo cuerpo normativo, que establece como regla general, además de regla supletoria, la aplicación del procedimiento administrativo común y principal por ella previsto a todas las actuaciones administrativas; la que, como todas las reglas generales, cederá ante la existencia de un procedimiento especial, el cual, por el momento, no es previsto por parte de ningún cuerpo normativo de rango legal para la actuación administrativa ahora cuestionada. Razón por lo que, se reitera, las reglas generales previstas en la ley 1437 de 2011 son aplicables en el caso estudiado.

Dentro de las reglas establecidas por la ley 1437 de 2011 se cuenta la exigencia de, para aquellos casos en que las autoridades que procedan de oficio, informar de la iniciación de la actuación al interesado para el ejercicio del derecho de defensa –inciso 2º artículo 35-. Se prevé, así mismo, que las autoridades podrán decretar la práctica de audiencias en el curso de las actuaciones con el objeto de promover la participación ciudadana, asegurar el derecho de contradicción o contribuir a la pronta adopción de decisiones –inciso 3º artículo 35-. Se hace preceptivo conservar todos los documentos relativos a una actuación en un solo expediente, garantizando el derecho de examinar los expedientes en el estado en que se encuentren, salvo respecto de los documentos o cuadernos sujetos a reserva –artículo 36-. Resulta obligatorio informar a terceros que puedan verse afectados con la actuación –artículo 38-. Se debe garantizar la posibilidad de que durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se pidan, aporten, y practiquen pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales; así como la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo –artículo 40-. Así mismo, se consagra el deber de notificar los actos administrativos de carácter particular –artículo 66-. Y es el artículo 76 el que prevé la existencia de recursos contra los actos administrativos de carácter particular; que para el caso que ocupa a la Corte, correspondería al de reposición, por tratarse de un acto expedido por el representante legal de la entidad que administra los recursos parafiscales.

En este sentido, observa la Sala que una lectura integral de las disposiciones que regulan el desarrollo de la actuación administrativa que concluye con la expedición del certificado que prestará mérito ejecutivo con el fin de realizar el cobro de contribuciones parafiscales no

recaudadas, pagadas o consignadas conduce a concluir que en su desarrollo deben ser aplicadas las normas que, con base en la remisión general prevista en el artículo 2º y del artículo 34, contiene la ley 1437 de 2011.

Sin que esto implique realizar pronunciamiento alguno sobre su adecuación constitucional, concluye la Sala que las disposiciones sobre procedimiento administrativo de la ley 1437 de 2011 garantizan adecuadamente:

- i) un proceso público sin dilaciones injustificadas;
- ii) el derecho de defensa;
- iii) la posibilidad de presentar y controvertir pruebas; y
- iv) la oportunidad de controvertir e impugnar las decisiones.

En acuerdo con lo anteriormente expresado, el no respeto de las garantías procesales previstas implicaría un desconocimiento del derecho fundamental al debido proceso del sujeto respecto del cual se busca determinar la existencia de una deuda por concepto de retención, pago o consignación de recursos parafiscales; desconocimiento que, en caso de presentarse, avalaría la actuación del contencioso administrativo y, subsidiariamente, del juez de tutela-artículo 86 de la Constitución-.

Resalta la Sala que la aplicación de las disposiciones de la ley 1437 de 2011 no se realiza en virtud de un vacío existente en el ordenamiento jurídico que deba ser llenado por el juez de la constitucionalidad de las leyes. La misma surge de la existencia de las llamadas cláusulas del cierre del ordenamiento jurídico, que, como en el caso del artículo 2º del referido código, prevé la aplicación de reglas generales en ausencia de reglas específicas. En este sentido, no fue labor de la Corte Constitucional en esta providencia i) excluir del ordenamiento jurídico alguno de los sentidos normativos posibles de la disposición demandada; ii) ni vincular su adecuación constitucional a la interpretación en conjunto con otra disposición. Razones por las cuales no corresponde declarar la exequibilidad condicionada del precepto demandado.

En esta ocasión la Corte Constitucional analizó si la aplicación del parágrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 respetaba los contenidos del derecho al debido proceso, llegando

a la conclusión de que, efectivamente, en el ordenamiento jurídico colombiano la aplicación de lo previsto en el párrafo referido no vulnera el debido proceso, en cuanto a dicha actuación es aplicable, en virtud de la cláusula de cierre prevista en los artículos 2º y 34 de la ley 1347 de 2011, las reglas generales del procedimiento administrativo.

Son estos los argumentos por los que la Sala declarará la exequibilidad del párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993.

3. Argumento ad abundantiam: el decreto 2025 de 1996 no cumple con las exigencias constitucionales –artículos 29 y 89 de la Constitución- para una regulación que garantice los contenidos del derecho al debido proceso en materia administrativa

El representante de Asohofrucol, así como los apoderados de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural argumentaron que la disposición acusada no vulnera el debido proceso en materia administrativa, pues la misma fue reglamentada por el decreto 2025 de 1996, cuerpo normativo que determina los pasos por los cuales debe llevarse a cabo el procedimiento tendente a establecer si existe deuda por parte del recaudador de la contribución parafiscal y, de ser así, cuál es el monto de la misma.

Ante esta conclusión deben ponerse de presente dos argumentos.

El primero apunta a que, como lo dice expresamente el artículo 89 de la Constitución y lo ha aclarado de manera uniforme, reiterada y pacífica la jurisprudencia constitucional –entre otras muchas citadas en la consideración número 3.1., sentencias C-980 de 2010 y C-089 de 2011-, los elementos esenciales del derecho al debido proceso deben ser determinados para cada caso por normas de rango y, por consiguiente, fuerza de ley. De manera que no es conforme al parámetro de control constitucional antes explicado que dicha regulación la realice un cuerpo normativo de naturaleza reglamentaria.

Adicionalmente, dicha conclusión llevaría a un principio de decisión que no encuentra fundamento en las disposiciones constitucionales: la adecuación a la Constitución -o su contrariedad con la misma- de una disposición de rango legal puede ser determinada a partir de la norma de rango reglamentario que la desarrolla. Desde el punto de vista funcional, esta conclusión contradice los alcances de la competencia de la propia Corte Constitucional –establecida de forma taxativa por el artículo 241 de la Constitución-, pues la

obligaría a analizar la adecuación constitucional de un decreto reglamentario que regula aspectos del debido proceso administrativo, haciendo borrosa la distinción entre sus competencias y las del juez natural de la constitucionalidad de los decretos reglamentarios, que, según el artículo 237 numeral 2 de la Constitución, es el Consejo de Estado. Desde el punto de vista práctico, significaría que la ley fue inconstitucional hasta tanto se reglamentó y podría ser declarada inexecutable si el decreto reglamentario es derogado, algo contrario a la técnica de análisis constitucional que realiza la Corte Constitucional.

Estas razones se aprecian como suficientes para desechar el argumento presentado por los intervinientes a favor de la exequibilidad del párrafo 2º del artículo 30 de la ley 101 de 1993, con base en la existencia del decreto 2025 de 1996.

4. Síntesis argumentativa

El actor reclamó que el párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993, al establecer el procedimiento para determinar el monto de la deuda por la no recaudación, el no pago o la no consignación de contribuciones parafiscales, no previó un procedimiento respetuoso de los contenidos del derecho al debido proceso administrativo.

Con base en las razones expuestas tanto en el escrito de demanda, como en el de corrección de la misma, la Sala Plena encontró que el problema jurídico planteado consistía en determinar i) si la expedición del certificado en el que se establece la deuda de los recaudadores de las contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras, labor que está a cargo del representante de las entidades que administran los fondos constituidos con dichas contribuciones, debía estar precedida de una actuación administrativa en la que se concreten los elementos que configuran el derecho al debido proceso en materia administrativa? y, de ser así, ii) si el párrafo demandado, al no prever procedimiento administrativo alguno, resultaba contrario al artículo 29 de la Constitución?

Para resolver el primer interrogante la Sala se preguntó sobre la naturaleza que tiene la labor de recaudo de las contribuciones parafiscales. El determinar que es una típica función administrativa, condujo a concluir que la actividad prevista en el párrafo acusado implica el desarrollo de una actuación administrativa que, como tal, concluye con la expedición de un acto administrativo.

En consecuencia, la expedición de la certificación sobre la existencia y el monto de la deuda de contribuciones parafiscales prevista por el parágrafo acusado, en tanto actuación administrativa que finaliza con un acto administrativo, debe ser una actividad en la que se garanticen adecuadamente los contenidos esenciales del derecho al debido proceso administrativo.

Resuelto este primer aspecto, correspondió a la Sala Plena determinar si existía regulación normativa que asegurara el respeto del derecho al debido proceso. Como aspecto previo, se reiteró que la regulación de un derecho fundamental tiene reserva de ley y que, respecto de procedimientos para garantizar derechos constitucionales, existe una reserva específica prevista en el artículo 89 de la Constitución. Al ser éste el presupuesto consagrado en la Constitución, se concluyó que la garantía al debido proceso en desarrollo de la actuación administrativa prevista en el parágrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993 se asegura por la obligación que tienen todas las autoridades que lleven a cabo este tipo de actuaciones de aplicar lo establecido en las disposiciones sobre procedimiento administrativo, previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –obligación consagrada en los artículos 2º y 34 de la ley 1437 de 2011-. En consecuencia, no podría dicha regulación del debido proceso administrativo diferirse en su totalidad o en los aspectos esenciales a normas de rango reglamentario, pues, como es evidente, esto implicaría desconocer claros, expresos y precisos mandatos constitucionales –artículo 89 de la Constitución-.

No seguir lo previsto por la ley 1437 de 2011 en desarrollo de una actuación administrativa implicará un desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo, que, en tanto vulneración a un derecho fundamental, puede ser protegido por las acciones judiciales previstas en el ordenamiento jurídico.

Son estos los fundamentos por los cuales la Corte Constitucional declarará EXEQUIBLE el parágrafo acusado.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- Declarar EXEQUIBLE el párrafo 1º del artículo 30 de la ley 101 de 1993.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] De la cual es muestra reciente la sentencia C-012 de 2013, en la que se decidió una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 58, 59, 61 y 62 del Decreto Ley 019 de 2012 “Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”.

[2] Sentencia T-796 de 2006.

[3] C-980 de 2010, T-442 de 1992

[4] C-980 de 2010

[5] Sentencias T-442 de 1992 y C-980 de 2010.

[6] Sentencia T-796 de 2006.

[7] Sentencia ibídem

[8] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-061 de 2002 y T-178 de 2010.

[9] Sentencia T-178 de 2010.

[10] Sentencia C-866 de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[11] Sentencias C-702 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz y C-866 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[12] Entre otras, ver Sentencias C-372 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz, C-316 de 1995. M.P. Antonio Barrera Carbonell, y C-671 de 1999. M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Esta última declarando la exequibilidad del artículo 96 de la Ley 489 de 1.998.

[13] Principio de decisión manifestado cuando fue sometido a la consideración de la Sección Cuarta un caso en que se presentó acción de nulidad contra la conformidad con el monto de deuda expedida por la DIAN, y no contra el acto expedido por el administrador del Fondo. Sección Cuarta, Consejo de Estado, Sentencia de 24 de mayo de 2012, radicación 17702.

[14] Sección Cuarta, Consejo de Estado, 10 de septiembre de 2009, radicado 16999.

[15] La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante auto del 1º de noviembre de 2007 proferido dentro del proceso adelantado por Acegrasas S.A. contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial y Fedepalma, indicó que “la función administrativa es una de las funciones del poder público, o sea, una clase de función pública, de modo que el género es función pública y una de sus especies es la función administrativa, en la medida en que ésta se inscribe en la función ejecutiva, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado, igual que lo son las demás funciones públicas clásicas: la legislativa y la jurisdiccional, correspondiente a las tres ramas en lo que constituye la tradicional división tripartita del poder público, según lo consagra el artículo 113 de la Constitución Política”. En ese caso se concluyó que Fedepalma ejerce funciones administrativas cuando administra los recursos provenientes de las cesiones de estabilización, situación que no acontece cuando debe pagar a los productores, vendedores y exportadores las compensaciones de estabilización.

[16] El artículo 46 de la Ley 101 de 1993, al referirse en el Capítulo VI a los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, establece que “[d]e conformidad con las políticas y lineamientos trazados por los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Productos Agropecuarios y Pesqueros, la entidad administradora podrá expedir los actos y medidas administrativas y suscribir los contratos o convenios especiales necesarios para el cabal cumplimiento de los objetivos de este capítulo de la presente Ley” (Negritas fuera del texto original).

[17] Sentencia T-928 de 2010.

[18] Que actualmente se debe leer en conjunto con los artículos 178 y 179 de la ley 1607 de 2012, pero que para el argumento a demostrar resulta de plena relevancia la decisión en mención.

[19] Sentencia de 17 de marzo de 2005, Exp. 14223. C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

[20] Sección Cuarta, Consejo de Estado, sentencia de 26 de marzo de 2009, radicado 16257.

[21] Sección Cuarta del Consejo de Estado, decisiones con números de radicación 17702 de 24 de marzo de 2012; 16999 de 10 de septiembre de 2009; y 16257 de 26 de marzo de 2009, entre otras.