

Sentencia C-1067/02

COSA JUZGADA RELATIVA IMPLICITA-Configuración

ACTIVIDAD DE FOMENTO AGRICOLA-Promoción por el Estado

FOMENTO AGRICOLA EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

PRODUCCION AGRICOLA-Implementación de políticas diferentes y establecimientos de contribuciones

DESARROLLO AGROPECUARIO Y PESQUERO-Medidas, estrategias e instrumentos

ACTIVIDAD AGROPECUARIA Y PESQUERA-Protección de desarrollo

SISTEMA FISCAL-Clases de gravámenes/IMPUESTO, TASA Y CONTRIBUCION-Características distintas

IMPUESTO-Características

Los impuestos tienen un carácter obligatorio, se cobran de manera indiscriminada a todos los ciudadanos, no guardan relación directa ni inmediata con un bien o servicio prestado por parte del Estado al ciudadano, e ingresan a las arcas del Estado sin que estén destinados a un servicio público específico.

TASA-Características

Las tasas constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla. Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio. En las tasas, ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales, y un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Características

Las contribuciones parafiscales, por su parte, tienen carácter obligatorio, afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados, no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica. Es importante anotar que cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales.

TASA Y CONTRIBUCION PARAFISCAL-Distinción

Las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado.

CONTRIBUCION PARAFISCAL E IMPUESTO-Distinción

También se diferencian de los impuestos en cuanto no forman parte del presupuesto nacional y se destinan de manera concreta a financiar un sector específico, mientras que los impuestos ingresan en el presupuesto de la Nación y no implican contraprestación alguna.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Características básicas

Las contribuciones parafiscales se caracterizan básicamente por su obligatoriedad, toda vez que los sujetos pasivos no pueden sustraerse al compromiso de pagarlas; su singularidad, en tanto afectan a un grupo determinado de personas; su destinación específica, lo que significa que los recursos que se extraen de un sector determinado se revierten en beneficio de ese mismo sector y finalmente porque tales recursos son públicos aunque sólo favorezcan a ciertas personas.

CONTRIBUCION PARAFISCAL NACIONAL Y TERRITORIAL-Facultad legislativa de

establecimiento excepcional

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Imposición conforme a la ley por asambleas y concejos

OBLIGACION TRIBUTARIA-Elementos se fijan por ley, ordenanzas y acuerdos

TARIFA EN MATERIA DE TASA Y CONTRIBUCIONES-Fijación

TRIBUTOS-Principios/PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTOS-Concepto/PRINCIPIO DE CERTEZA DEL TRIBUTOS-Concepto/PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DEL TRIBUTOS-Concepto

Del artículo 338 de la Carta se desprenden entonces tres principios que rigen los tributos: 1) el de legalidad, que consiste en que no puede existir un tributo sin una ley previa que lo establezca, pues ese poder de imposición sólo corresponde al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales; 2) el de certeza, según el cual la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas; y 3) el de irretroactividad, por el cual la ley, las ordenanzas y los acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo posterior a su vigencia. Este precepto constitucional se aplica como norma de orden público de forzoso acatamiento y afecta no sólo a gravámenes futuros, sino inclusive a los ya existentes. Así mismo, el artículo 363 también incorpora en el sistema tributario los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

TASA Y CONTRIBUCION-Fijación de tarifas por autoridades

Tratándose de estos gravámenes, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las mismas sean fijadas por las autoridades, pero siempre -y es una condición sine qua non- que el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, sean fijados por las corporaciones de elección popular. Esta fue una concesión que dentro del sistema democrático se hizo a las autoridades, pues deja en manos de otros la determinación de la tarifa.

IMPUESTO-Competencia exclusiva del legislador ordinario

El Congreso no puede delegar en el Gobierno la facultad para establecer gravámenes; la

excepción a la regla general de la determinación de la tarifa por la ley, consistente en la posibilidad de que la autoridad pueda fijarla, es de aplicación restrictiva y sólo se predica respecto de las tasas y de las contribuciones; y en estos eventos la ley, las ordenanzas o los acuerdos deben fijar en forma clara el método y el sistema para su determinación. El método y el sistema son reglados y no discrecionales, es decir, mediante ellos se fija la manera como la autoridad respectiva ha de calcular la tarifa. A través de los mismos la ley, las ordenanzas o los acuerdos establecen límites a la autoridad y ésta no puede apartarse de ellos.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Definición clara en la ley de sistema y método

ORGANOS REPRESENTATIVOS EN MATERIA TRIBUTARIA-Facultad de establecer elementos integrantes

TASA Y CONTRIBUCION-Permisión excepcional para delegar facultad de fijar tarifas en otra autoridad

Es claro que esa concesión establecida por la propia Carta, consistente en que sólo en materia de tasas y contribuciones se pudiera delegar la facultad para fijar las tarifas en otra autoridad diferente a los cuerpos colegiados de elección popular, es restringida y de interpretación estricta, pues no se trata de una facultad absoluta e ilimitada para fijar la tarifa respectiva, sino que le puso límites claramente definidos en la norma: el método y el sistema.

TRIBUTO-Definición clara y precisa en la ley de método y sistema para fijar la tarifa

TRIBUTO-No nombramiento expreso de método y sistema para fijar la tarifa

FONDOS DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y PESQUEROS-Independencia de cesiones de estabilización/CONTRIBUCION PARAFISCAL-La constituye las cesiones de estabilización en materia de productos agropecuarios y pesqueros

FONDOS DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y PESQUEROS-Fuentes de financiación

FONDOS DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y PESQUEROS-Actividad de organización es diferente a la de determinación de una contribución

FONDOS DE ESTABILIZACION DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y PESQUEROS-
Facultad al Gobierno para organizar o poner en funcionamiento conforme a la ley

FONDOS-Organización por el Gobierno atendiendo creación por la ley

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Creación y fijación de elementos por legislador ordinario

CONTRIBUCION PARAFISCAL EN MATERIA AGROPECUARIA Y PESQUERA-Establecimiento de
elementos

FONDO DE ESTABILIZACION DE PRECIOS EN CONTRIBUCION PARAFISCAL-Fijación por la ley
de elementos cuando el Gobierno lo organiza

CONTRIBUCION PARAFISCAL-No señalamiento concreto de sumas para liquidar el gravamen

FONDOS DE ESTABILIZACION DE PRECIOS-Comités directivos

Referencia: expediente D-4081

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo del artículo 36, el numeral 1º y el
párrafo 2º del artículo 38 y el artículo 40 de la Ley 101 de 1993.

Actor: Jorge Arango Mejía

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., tres (3) de diciembre de dos mil dos (2002)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y
legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y
cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha
proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad que, en uso de su derecho político,

presentó el ciudadano Jorge Arango Mejía contra el párrafo del artículo 36, el numeral 1º y el párrafo 2º del artículo 38 y el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, publicada en el Diario Oficial N° 41149 del 23 de diciembre de 1993.

I. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de las normas objeto de proceso y se subraya lo demandado:

“LEY NUMERO 101 DE 1993

(diciembre 23)

Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

(...)

FONDOS DE ESTABILIZACIÓN DE PRECIOS DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS Y PESQUEROS

ARTICULO 36. Sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente Ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios al productor de dichos bienes agropecuarios y pesqueros.

PARAGRAFO.-Cuando el Gobierno Nacional lo considere necesario organizará Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, dentro de las normas establecidas en la presente Ley.

(...)

ARTICULO 38. Los recursos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros provendrán de las siguientes fuentes:

1. Las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de conformidad con el artículo 40 de la presente Ley.
2. Las sumas que los Fondos Parafiscales Agropecuarios o Pesqueros, a los cuales se refiere el capítulo V de la presente ley, destinen a favor de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.
3. Los recursos que les sean apropiados en el Presupuesto Nacional para capitalización.
4. Los recursos que les aporten entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
5. Los rendimientos de las inversiones temporales que se efectúen con los recursos de los Fondos en títulos de deuda emitidos, aceptados, avalados o garantizados en cualquier otra forma por la Nación, o en valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez expedidos por el Banco de la República y otros establecimientos financieros.

PARAGRAFO 1° Los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros podrán recibir préstamos del Presupuesto Nacional o de instituciones de crédito nacionales o internacionales. La Nación podrá garantizar estos créditos de acuerdo con las normas de crédito público.

PARAGRAFO 2° Las cesiones a que se refiere el numeral primero de este artículo son contribuciones parafiscales.

(...)

ARTICULO 40. Procedimiento para las operaciones de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros. El precio de referencia o la franja de precios de referencia; la cotización fuente del precio del mercado internacional relevante; y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios que se cederá a los fondos o se compensará a los productores, vendedores o exportadores, serán establecidos por los comités directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

Las operaciones de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros se sujetarán al siguiente procedimiento:

1. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros respectivo es inferior al precio de referencia o al límite inferior de una franja de precios de referencia, el Fondo pagará a los productores, vendedores o exportadores una compensación de estabilización. Dicha compensación será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado en cada caso por el Comité Directivo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, o su delegado.

2. Si el precio del mercado internacional del producto en cuestión para el día en que se registre la operación en el Fondo respectivo fuere superior al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, el productor, vendedor o exportador pagará al fondo una cesión de estabilización. Dicha cesión será equivalente a un porcentaje de la diferencia entre ambos precios, fijado por el comité directivo del fondo, con el voto favorable del Ministro de Agricultura, o su delegado.

3. Con los recursos de los fondos se podrán celebrar operaciones de cobertura para protegerse frente a variaciones de los precios externos, de acuerdo con las disposiciones vigentes o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República.

Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros establecerán la metodología para el cálculo del precio de referencia a partir de la cotización más representativa en el mercado internacional para cada producto colombiano, con base en un promedio móvil no inferior a los últimos 12 meses ni superior a los 60 meses anteriores.

El porcentaje de la diferencia entre ambos precios que determinará las respectivas cesiones o compensaciones de estabilización entre los Fondos de Estabilización y los productores, vendedores o exportadores, según el caso, será establecido por los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización dentro de un margen máximo o mínimo que oscile entre el 80% y el 20% para el respectivo producto.

PARAGRAFO 1° Las cesiones y compensaciones de estabilización de que trata este artículo se

aplicarán en todos los casos a las operaciones de exportación. Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros establecerán si dichas cesiones o compensaciones se aplican igualmente a las operaciones de venta interna.

PARÁGRAFO 2° Los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros podrán establecer varios precios de referencia o franjas de precios de referencia y diferentes porcentajes de cesiones o compensaciones, si las diferencias en las calidades de los productos respectivos o las condiciones especiales de cada mercado así lo ameritan”.

II. LA DEMANDA

A juicio del impugnante, las normas acusadas vulneran los numerales 10 y 12 del artículo 150 y el artículo 338 de la Constitución Política.

Sostiene que el Congreso de la República no puede, con carácter general y abstracto, crear contribuciones parafiscales y dejar en manos del Presidente de la República su imposición a los subsectores agropecuarios y pesqueros, en cuanto las contribuciones parafiscales tienen que ser objeto de una ley especial que fije directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas, tal como lo prevé el inciso primero del artículo 338 de la Carta. Es más, ni siquiera es posible conceder facultades extraordinarias al Presidente para establecerlas, por expresa prohibición del numeral 10 del artículo 150 ibídem.

Afirma que el establecimiento de las contribuciones parafiscales es excepcional, razón por la cual no puede el Congreso dictar una ley general como la 101 de 1993, toda vez que ello implicaría no solamente la delegación de esa función que le es propia, sino que el Ejecutivo pueda ejercerla a su arbitrio.

Expresa que el parágrafo del artículo 36 impugnado vulnera los artículos 150 -numerales 10 y 12- y 338 -inciso primero- de la Constitución, en la medida en que por medio de una ley se establecen contribuciones parafiscales en forma general y abstracta, se concede al Gobierno la facultad para imponerlas, lo que supone la definición de los elementos del tributo, y además porque según la Ley 101 de 1993 la autoridad encargada de establecer la

contribución parafiscal, en el caso concreto, es el Comité Directivo del Fondo.

Indica que al ser indeterminada la lista de productos agropecuarios, con base en la norma demandada el Gobierno puede establecer tantos Fondos de Estabilización como productos haya y definir en cada uno de los decretos respectivos los sujetos activos y pasivos de la contribución, los cuales son temas reservados a la ley.

Afirma que el numeral 1 y el párrafo 2 del artículo 38 vulneran los mismos preceptos constitucionales al permitir que sea el Gobierno el que establezca la contribución parafiscal y determine los sujetos activos y pasivos, y sea el Comité Directivo del respectivo Fondo de Estabilización el que defina los hechos, las bases gravables y las tarifas. Agrega que una vez el Gobierno establezca un Fondo de Estabilización de cualquier producto agropecuario o pesquero, el Comité Directivo de ese Fondo queda facultado para imponer la contribución parafiscal.

Finalmente, estima que el artículo 40 atacado también desconoce los cánones constitucionales enunciados, pues entrega al Comité Directivo de cada Fondo de Estabilización la definición de los elementos del tributo, con excepción de los sujetos activos y pasivos de la contribución parafiscal que estarían definidos por el Decreto del Gobierno que organice el respectivo Fondo. Expresa que el Comité Directivo será el que determine los hechos y bases gravables, vale decir los precios de referencia o las franjas de precios que servirán de término de comparación para definir el porcentaje de la cesión de estabilización y la cotización del mercado internacional relevante, así como el porcentaje de la diferencia entre ambos precios que cederán los productores al Fondo, es decir la tarifa de la contribución parafiscal.

III. INTERVENCIONES

-El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Rodrigo Villalba Mosquera, intervino directamente en el proceso para solicitar que se desestimen las peticiones formuladas por el actor y que se declare la constitucionalidad de las normas demandadas.

Considera que no le asiste razón al demandante cuando afirma que el artículo 36 acusado tiene efectos de una “delegación” de funciones legislativas del Congreso en el Gobierno, por cuanto tal figura es propia de la administración pública y tiene lugar entre la suprema

autoridad administrativa y sus subordinados, pero no entre dos ramas del poder. Precisa que tampoco puede hablarse de facultades extraordinarias, caso en el cual se trataría de una habilitación al Gobierno para legislar, pero no de una delegación, toda vez que el Ejecutivo no solicitó aquéllas expresamente y la Ley 101 de 1993 tuvo un trámite ordinario.

Manifiesta que el actor incurre en una grave confusión normativa al asimilar los recursos fiscales con los parafiscales, pues ellos sólo tienen en común el carácter obligatorio y su origen forzoso en la ley. En todo lo demás son diferentes. Los recursos parafiscales tienen un carácter excepcional de acuerdo con el numeral 12 del artículo 150 de la Carta, no pertenecen al fisco y por lo tanto no se incorporan en el presupuesto nacional; además no tienen la destinación general de los impuestos, sino la específica que les da la ley que los crea y sólo son pagados por los contribuyentes pertenecientes al sector respectivo, cuestiones que los hacen distintos a los recursos del fisco, los cuales se fundamentan en el numeral 9 del artículo 95 ibídem.

Asegura que mientras la parte inicial del inciso primero del artículo 338 de la Constitución los somete a unos principios que les son comunes, la segunda parte del mismo inciso establece una diferencia de régimen y se refiere sólo a los impuestos. En su opinión, cuando el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución establece la prohibición de otorgar facultades extraordinarias al Gobierno para establecer impuestos, se refiere sólo a los recursos fiscales pero no a los parafiscales, pues no los enunció expresamente como sí lo hizo en el numeral 12 del referido artículo y en el primer inciso del 338 C.P.

De lo anterior concluye que la Carta Política “no exige que necesariamente los elementos de los recursos fiscales puedan ser señalados directamente en la ley, como los de los impuestos propiamente dichos, o dejadas a la determinación de los ejecutores de la ley, desde luego, dentro de las normas de la ley que los crea y señala sistemas y métodos para esa determinación”.

No obstante, apunta que las normas acusadas no desconocen la segunda parte del inciso primero del artículo 338 mencionado, por cuanto se fijaron directamente los sujetos activos y pasivos del recurso parafiscal, los hechos gravables, las bases para su liquidación y las tarifas. Así, en el numeral 1 del artículo 38 de la Ley se enuncian los contribuyentes (productores, vendedores o exportadores) y el artículo 40 reitera tal enumeración; los

artículos 36 a 40 establecen los hechos gravables (producción, venta y exportación de las mercancías); las bases gravables se deducen de las reglas contenidas en el artículo 40, en concordancia con el 41, de tal manera que los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización sólo determinan la etapa del proceso de comercialización en la cual aplican las fórmulas contenidas en esa Ley; y, por último, las tarifas resultan de aplicar las reglas del artículo 40. Recuerda que la facultad legislativa para fijarlas puede ser ejercida directamente cuando la misma ley las enumera, o cuando adopta métodos y fórmulas para determinarlas administrativamente.

Reitera que el Gobierno no determina discrecionalmente los sujetos activos y pasivos, sino que la misma Ley lo hace. La técnica legislativa utilizada no contradice norma alguna de la Constitución, pues la Ley señala claramente los fines del recurso parafiscal, los mecanismos para hacerlo efectivo y los entes que deben ejecutarlo. Agrega que si bien es cierto se hace de manera general y abstracta, ello es consecuencia de las características propias de las leyes y sería absurdo que el Congreso dictara una ley especial para crear recursos parafiscales frente a cada producto agrícola o pesquero, según las etapas de su proceso de producción y comercialización, como lo pretende el actor.

Concluye diciendo que las normas jurídicas carecen de sentido si se toman de manera aislada y es la Ley 101 de 1993 en su integridad la que debe analizarse al momento de verificar su constitucionalidad.

-El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por intermedio de su apoderada judicial, Ivonne Edith Gallardo Gómez, solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas acusadas, excepto el aparte del numeral 3 del artículo 40 que dice “o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República”, toda vez que existe cosa juzgada en atención a que fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-489 de 1994.

Asegura que la Corporación ha definido los impuestos y las tasas, y ha señalado sus diferencias con las contribuciones parafiscales. Con base en ello, sostiene que verificadas las características de la contribución parafiscal establecida por el parágrafo 2 del artículo 38 demandado, ésta cumple con las condiciones establecidas sobre la materia.

Respecto del argumento planteado por el actor, consistente en que tal contribución es general y abstracta, manifiesta que la misma fue determinada a plenitud por el legislador

debido a la cantidad de subsectores que integran el sector agropecuario y pesquero. Y aduce que para darle cumplimiento, la mejor manera era dejar “que fuera regulada la contribución en el momento en que se necesitase, para así ser una efectiva ayuda al momento de llevarse a cabo su fin, que no es otro que desarrollar el sector económico llamado venta, producción y exportación de productos agropecuarios y pesqueros”.

Precisa que la Corte ha reconocido que si se determinan claramente las características de las contribuciones, éstas pueden ser reguladas por el Gobierno Nacional.

-El apoderado de la Sociedad de Agricultores de Colombia -SAC- y de la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-, Hernando Herrera Vergara, solicita que se declare la exequibilidad de las normas acusadas, pues no quebrantan las disposiciones invocadas ni ningún otro precepto constitucional.

En su criterio, ni del párrafo del artículo 36 acusado, ni del texto de la Ley se desprende, como equivocadamente lo afirma el actor, que se establezcan contribuciones parafiscales en forma general y abstracta y mucho menos que se otorguen facultades al Gobierno para imponerlas en casos concretos.

La contribución que contempla la Ley es especial y concreta e impuesta a un subsector determinado y con la participación de los aportantes del tributo en su administración y recaudo. Afirma que el artículo 29 de dicha normatividad estableció en forma clara cuáles son las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y en su artículo 30 reguló su administración y recaudo, para lo cual fijó las condiciones, modalidades y peculiaridades de la administración de recursos por parte de los particulares.

Asegura que la Ley no faculta al Gobierno para imponer la contribución, sino que le permite que organice los Fondos de Estabilización de Precios de Productos creados por ella cuando lo considere conveniente. El objeto de la Ley guarda estrecha relación con lo dispuesto en el artículo 65 de la Carta Política y, tal como lo sostuvo la Corte en ocasión anterior, en ella se determinaron las características y particularidades de manejo de los recursos parafiscales establecidos para el fomento, desarrollo agropecuario y la estabilización de los agricultores.

Por otro lado, sostiene que los apartes del artículo 38 impugnados tampoco desconocen la Constitución y no es cierto que el Comité Directivo de los Fondos sea el que impone la

contribución parafiscal, ya que a éstos sólo les corresponde establecer el precio de la referencia o franja de precios, la cotización fuente del precio del mercado internacional relevante y el porcentaje de la diferencia entre ambos precios (art. 40). Tal facultad se traduce en un simple mecanismo para facilitar el cálculo de los precios y ello está autorizado por el artículo 338 de la Carta. Obedece a razones de técnica administrativa para efectos de dar cumplimiento al texto legal. Además, la Ley dispone que las cesiones de estabilización hacen parte de los recursos de los Fondos, luego la obligación de pagar las cesiones no surge de la decisión del Comité Directivo, sino de la misma Ley.

-El ciudadano Eduardo López Villegas presenta escrito con el fin de defender la exequibilidad de las normas demandadas. Asegura que en la Ley 101 de 1993 se identifican de manera general y cierta los sujetos pasivos de la contribución parafiscal, la base gravable y la tarifa.

Precisa que según el artículo 6 el destinatario de la Ley es el sector agropecuario y pesquero. Se delimita la población, se señalan quiénes son las personas gravadas, especificándose que se trata de aquellas que se dedican a actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales y a la comercialización de sus productos. En su opinión, no importa cuánta sea la población gravada sino a quién le corresponderá pagar el tributo.

Manifiesta que debido a la complejidad de la actividad económica y a las modernas características de la tributación, el legislador no puede adoptar las reglas que permitan, desde esa instancia legislativa, señalar el tributo sólo mediante la aplicación de una operación matemática, pues lo cierto es que para poder fijarlo hay que acudir a un sinnúmero de reglas técnicas que permitan depurar la base gravable. La valoración de esa base implica conocimientos altamente técnicos y variables. Por tales motivos, afirma que en la determinación de la misma debe existir una ley que señale los procedimientos y fórmulas y un operador que las aplique.

Expone que el artículo 40 impugnado fija la base gravable, y los Consejos Directivos de los Fondos de Estabilización son los que aplican esa fórmula para la cuantificación de aquélla, en cuanto deben recoger los precios del mercado interno, que es la franja de referencia, y el precio internacional.

Sostiene que teniendo en cuenta que los productos agrícolas y pesqueros no tienen un precio

único debido a que el mercado es volátil, el precio resulta de una conjunción de datos recogidos dentro de los límites señalados en la ley. El operador debe moverse dentro de los márgenes delimitados en el numeral 3 del artículo 40 demandado. Pero, en manera alguna, significa que se le conceda una facultad discrecional a los Comités de los Fondos.

Afirma que, conforme a las sentencias proferidas por la Corte, el principio de legalidad tributaria que recoge la Carta no exige que la ley fije de manera exhaustiva la base gravable, sino que ésta quede librada a la actividad reglada del operador. Precisa que no se puede equiparar la complejidad técnica de las operaciones que deben realizarse para aplicar la norma con el ejercicio de facultades discrecionales.

Finalmente, asegura que la facultad que se le otorga al Gobierno para organizar los Fondos (parágrafo del artículo 36) no es más que dejar la ejecución de la Ley a la Rama Ejecutiva. De tal manera que será el Gobierno quien ejecute dicho mandato de acuerdo con criterios de oportunidad y conveniencia.

-El ciudadano Gabriel de Vega Pinzón presenta escrito en el cual expone las razones por las cuales -a su juicio- las disposiciones acusadas deben ser declaradas ajustadas a la Constitución. En atención a que su intervención se presentó de manera extemporánea, se abstendrá la Corte de hacer una referencia detallada de la misma.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar exequibles el parágrafo del artículo 36, el numeral 1º y el parágrafo 2º del artículo 38, y el artículo 40 de la Ley 101 de 1993, con excepción de la expresión “cesiones” contenida en el párrafo segundo del parágrafo primero de este último artículo, la cual solicita que sea declarada inexecutable.

Asegura que mediante el artículo 36 de la Ley se crean los Fondos de Estabilización de Precios como cuentas especiales, en función de la estabilización de los precios al productor de bienes agropecuarios y pesqueros, y al Gobierno se le asigna la función de organizarlos, según lo considere necesario. Tal función -afirma- está destinada a velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y para que intervenga de acuerdo con las leyes.

Manifiesta que el contenido del artículo 37 de la Ley 101 de 1993 se ajusta al concepto de descentralización. En cuanto a las cesiones de que trata el artículo 38, sostiene que reúnen las características propias de los recursos parafiscales, de acuerdo con la definición que sobre las mismas ha dado la Corte Constitucional, toda vez que son de carácter obligatorio, están a cargo de los productores, vendedores o exportadores del respectivo subsector, su recaudo se hace por entes que no hacen parte del Presupuesto General de la Nación y su finalidad específica es la de ser invertidas en la estabilización de precios del subsector contribuyente.

Considera que tales contribuciones parafiscales cumplen con los requisitos exigidos por el artículo 338 de la Carta Política, tales como legalidad, estructuración de los elementos y certeza. El legislador fijó directamente los elementos del tributo. Precisa que la competencia de los Comités Directivos para establecer los precios de referencia, debe sujetarse a lo dispuesto en la Ley. Respecto de la tarifa, señala que el legislador estableció claramente la metodología para que sea la administración quien fije la misma.

En opinión del Jefe del Ministerio Público, la contribución parafiscal creada se ajusta a los principios constitucionales y no viola la reserva legal. La Ley en cuestión asigna al Gobierno su desarrollo institucional y a los Comités Directivos de los Fondos la facultad de imponer las tarifas de acuerdo con el método en ella establecido.

Finalmente, considera que el vocablo “cesiones” contenido en el párrafo segundo del párrafo primero del artículo 40 impugnado, debe ser retirado del ordenamiento jurídico, por cuanto el hecho generador de la obligación tributaria en este caso la decide un organismo distinto al legislador. Asegura que mientras el legislador en el párrafo primero del artículo directamente establece la obligación contributiva para todas las operaciones de exportación, en el párrafo segundo deja en manos de los Comités Directivos la facultad discrecional de decidir si esas cesiones de estabilización de precios se aplican a operaciones de venta interna, desconociendo que es una atribución propia.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

1. La cosa juzgada relativa implícita

Debe dejar claro la Corte que en relación con la expresión “...o las que para tal efecto expida

la Junta Directiva del Banco de la República”, contenida en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 101 de 1993, esta Corporación ya se pronunció en Sentencia C-489 del 3 de noviembre de 1994, mediante la cual la declaró exequible.

No obstante lo anterior, la Sala observa que aunque en la parte resolutive del Fallo no se señaló que tal declaración de constitucionalidad obedecía sólo a los cargos allí analizados, lo cierto es que de la lectura de la parte considerativa se concluye que el mencionado aparte normativo sólo se analizó frente a los artículos 371 y 372 de la Carta Política y en atención al cargo esbozado por el actor que consistía en que la norma se oponía a la autonomía constitucional de la autoridad monetaria y crediticia, toda vez que -en criterio de aquél- se plasmaba una función que quedaba entre la Junta Directiva del Banco y el Gobierno Nacional.

Se advierte, entonces, la existencia de una cosa juzgada relativa implícita¹ y, por tanto, la Corte se estará a lo resuelto en la referida Sentencia, teniendo en cuenta que el actor en la demanda ahora presentada no expone cargos concretos y definidos respecto del aparte normativo transcrito.

2. Cuestión a resolver

Sostiene el actor que el Congreso de la República no puede, con carácter general y abstracto, crear contribuciones parafiscales y dejar en manos del Presidente de la República su imposición a los subsectores agropecuarios y pesqueros, en cuanto las contribuciones parafiscales tienen que ser objeto de una ley especial que fije directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas, tal como lo prevé el inciso primero del artículo 338 de la Carta. Según dice, las disposiciones objeto de glosa le dan facultades al Gobierno para establecer los sujetos activos y pasivos de la contribución y al Comité Directivo de cada Fondo de Estabilización para definir los demás elementos del tributo.

Debe resolver la Corte si las normas ahora demandadas, en cuanto crean la contribución parafiscal, son inconstitucionales por ser de carácter general y abstracto; si al otorgar facultad al Gobierno Nacional para organizar los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros está el Congreso delegando una función que le es propia, consistente en crear contribuciones parafiscales; y, por otro lado, establecer si se

está dejando en manos de los Consejos Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros la competencia para fijar la base gravable y las tarifas propias de dichas contribuciones.

3. La actividad de fomento agrícola. Su promoción por el Estado

El Estado social de derecho plasmado en la Constitución de 1991 tiene como uno de sus valores fundantes el de la solidaridad y precisamente en desarrollo de ese principio en materia económica está legitimado para intervenir en las relaciones privadas de producción. Tiene el deber constitucional de promover no sólo el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, ya sea en forma individual o asociativa, sino la comercialización de los productos (art. 64 C.P.).

El fomento agrícola es entonces uno de los objetivos del Estado social, para lo cual debe proteger de manera especial la producción de alimentos. Con miras a ello, según el artículo 65 de la Carta Política, otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y además deberá promover la investigación y transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y así incrementar la productividad.

Para cumplir con ese mandato constitucional puede implementar diferentes políticas y establecer contribuciones como apoyo a la producción agrícola².

En desarrollo de esas obligaciones constitucionales impuestas al Estado frente a la base productiva y al componente social, se aprobó la Ley 101 de 1993, por la cual se adoptan medidas, estrategias e instrumentos para el desarrollo agropecuario y pesquero. El propósito de la Ley es desarrollar los artículos 64, 65 y 66 de la Carta con miras a proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras y promover el mejoramiento del ingreso y calidad de vida de los productores rurales. Dentro de los propósitos de la misma, de acuerdo con lo dispuesto en su artículo 1, se encuentran los de determinar las condiciones de funcionamiento de las cuotas y contribuciones parafiscales para los aludidos sectores y establecer los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

4. La facultad impositiva del Estado. Las contribuciones parafiscales en Colombia

El sistema fiscal colombiano contempla la existencia de tres clases de gravámenes: los impuestos, las tasas y las contribuciones. Si bien es cierto son el producto de la potestad impositiva del Estado, sus características son distintas.

Los impuestos tienen un carácter obligatorio, se cobran de manera indiscriminada a todos los ciudadanos, no guardan relación directa ni inmediata con un bien o servicio prestado por parte del Estado al ciudadano, e ingresan a las arcas del Estado sin que estén destinados a un servicio público específico. Las tasas constituyen el precio que el Estado cobra por un bien o servicio y, en principio, no son obligatorias, toda vez que el particular tiene la opción de adquirir o no dicho bien o servicio, pero lo cierto es que una vez se ha tomado la decisión de acceder al mismo, se genera la obligación de pagarla. Su finalidad es la de recuperar el costo de lo ofrecido y el precio que paga el usuario guarda una relación directa con los beneficios derivados de ese bien o servicio. En las tasas, ocasionalmente caben criterios distributivos como las tarifas diferenciales, y un ejemplo típico son las tarifas de los servicios públicos.

Las contribuciones parafiscales, por su parte, tienen carácter obligatorio, afectan sólo a un grupo determinado de personas cuyos intereses son comunes y sus necesidades se satisfacen con los recursos recaudados, no hacen parte del presupuesto nacional y tienen una destinación concreta y específica. Es importante anotar que cuando tales recursos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación, se incorporan al mismo pero únicamente con el objeto de registrar la estimación de su cuantía y en un capítulo aparte de las rentas fiscales.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), por el cual se compilan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, señala lo que debe entenderse por tales gravámenes:

“Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del

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

Sobre las diferencias entre dichos tributos, ya la Corte se ha pronunciado en múltiples ocasiones y vale la pena ahora recordar lo que en la Sentencia C-040 de 1993 se dijo al respecto³:

“...las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque tienen una determinada afectación.

(...)

En primer lugar que el término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”.

En efecto, las tasas se diferencian de los tributos parafiscales en cuanto aquéllas constituyen una contraprestación directa por parte de los ciudadanos a un beneficio otorgado por el Estado, hacen parte del presupuesto estatal y, en principio, no son obligatorias, toda vez que queda a discrecionalidad del interesado en el bien o servicio que preste el Estado; en tanto que las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa, motivo por el cual su tarifa se fija con criterios distintos, son obligatorias, son pagadas por un grupo determinado de personas, y los beneficios obtenidos van también destinados al mismo grupo y no entran en las arcas del Estado.

También se diferencian de los impuestos en cuanto no forman parte del presupuesto nacional

y se destinan de manera concreta a financiar un sector específico, mientras que los impuestos ingresan en el presupuesto de la Nación y no implican contraprestación alguna.

De acuerdo con lo anterior, las contribuciones parafiscales se caracterizan básicamente por su obligatoriedad, toda vez que los sujetos pasivos no pueden sustraerse al compromiso de pagarlas; su singularidad, en tanto afectan a un grupo determinado de personas; su destinación específica, lo que significa que los recursos que se extraen de un sector determinado se revierten en beneficio de ese mismo sector y finalmente porque tales recursos son públicos aunque sólo favorezcan a ciertas personas⁴.

La Constitución dispone que el Congreso, órgano democrático por excelencia, es el que tiene la facultad para establecer de manera excepcional contribuciones parafiscales a nivel nacional y territorial (art. 150, numeral 12). También las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponerlas, pero de conformidad con lo establecido en la ley.

Según el primer inciso del artículo 338 de la Carta, los elementos de la obligación tributaria, es decir, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas deben ser fijados por la ley, las ordenanzas y los acuerdos.

Es claro que aunque en la segunda parte del inciso antes referido el Constituyente utilizó el término “impuestos”, se quiso hacer referencia no sólo a su significado técnico y específico, sino a la generalidad de los tributos⁵.

Respecto a las tarifas, que en el caso de las contribuciones, se refieren a la participación en los beneficios que les proporcionen a los mismos contribuyentes, el texto constitucional permite que ellas sean fijadas por las autoridades, pero siempre que la ley, las ordenanzas o los acuerdos señalen el sistema y el método para definir tales beneficios y la forma de hacer su reparto⁶. Deja claro la Corte, que tal excepción para la fijación de las tarifas se refiere sólo a las tasas y a las contribuciones pero en manera alguna a los impuestos, caso en el cual sólo la ley puede determinarla.

Del artículo 338 de la Carta se desprenden entonces tres principios que rigen los tributos: 1) el de legalidad⁷, que consiste en que no puede existir un tributo sin una ley previa que lo establezca, pues ese poder de imposición sólo corresponde al Congreso, a las asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales; 2) el de certeza, según el cual la

ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas; y 3) el de irretroactividad, por el cual la ley, las ordenanzas y los acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del periodo posterior a su vigencia⁸. Este precepto constitucional se aplica como norma de orden público de forzoso acatamiento y afecta no sólo a gravámenes futuros, sino inclusive a los ya existentes. Así mismo, el artículo 363 también incorpora en el sistema tributario los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

De acuerdo con el principio democrático que rige nuestro Estado social de derecho, en tiempo de paz el Congreso, las asambleas y los concejos son los únicos que están facultados para establecer las bases de los impuestos, es decir para fijar todos los elementos de la obligación tributaria, incluida la tarifa⁹. Se reitera que en materia de tasas y contribuciones, la Carta Política dispone que la regla anterior se debe observar, excepto en lo correspondiente a las tarifas, pues tratándose de estos gravámenes, la ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las mismas sean fijadas por las autoridades, pero siempre - y es una condición sine qua non- que el sistema y el método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, sean fijados por las corporaciones de elección popular. Esta fue una concesión que dentro del sistema democrático se hizo a las autoridades, pues deja en manos de otros la determinación de la tarifa.

En efecto, la misma Carta determina que el Congreso no puede revestir de facultades extraordinarias al Presidente de la República para decretar impuestos. Tal competencia es exclusiva del legislador ordinario con la única salvedad del artículo 215 ibídem que habilita al Gobierno para que en el estado de emergencia económica, social o ecológica o de grave calamidad pública establezca nuevos tributos o modifique los existentes. El artículo 150 - numeral 10- en comento, se fundamenta en el principio de legalidad, según el cual no hay gravamen sin representación. Advierte la Corte que a pesar de que en el mismo el concepto utilizado es el de "impuestos", lo cierto es que como ya lo ha sostenido la jurisprudencia dicho término es empleado por el Constituyente en este caso en un sentido amplio y, por tanto, involucra también las tasas y contribuciones "pues no tendría sentido alguno que se impidiera el traspaso de la facultad legislativa de imponer impuestos y se dejare abierta una posible delegación con el objeto de crear tasas o contribuciones"¹⁰.

Debe insistir la Corte en tres cuestiones que en esta materia son de especial importancia. En primer lugar, que el Congreso no puede delegar en el Gobierno la facultad para establecer gravámenes; en segundo término, que la excepción a la regla general de la determinación de la tarifa por la ley, consistente en la posibilidad de que la autoridad pueda fijarla, es de aplicación restrictiva y sólo se predica respecto de las tasas y de las contribuciones; y en tercer lugar, que en estos eventos la ley, las ordenanzas o los acuerdos deben fijar en forma clara el método y el sistema para su determinación. El método y el sistema son reglados y no discrecionales, es decir, mediante ellos se fija la manera como la autoridad respectiva ha de calcular la tarifa. A través de los mismos la ley, las ordenanzas o los acuerdos establecen límites a la autoridad y ésta no puede apartarse de ellos.

El sistema y el método deben ser claramente definidos en la ley respectiva y si dentro del texto legal que crea una contribución parafiscal no se establecen en forma clara, la misma resulta a todas luces inconstitucional.

En efecto, el Constituyente tuvo especial cuidado con que fueran los órganos representativos quienes tuvieran la facultad de establecer todos los elementos integrantes de los tributos, tanto los sujetos activos y pasivos, como los hechos y las bases gravables y las tarifas. Con tal precisión se cumple con el principio democrático y se da seguridad a los gobernados para que no queden expuestos a la arbitrariedad de quienes podrían estar interesados en aumentar los recaudos.

Según lo expuesto, es claro que esa concesión establecida por la propia Carta, consistente en que sólo en materia de tasas y contribuciones se pudiera delegar la facultad para fijar las tarifas en otra autoridad diferente a los cuerpos colegiados de elección popular, es restringida y de interpretación estricta, pues no se trata de una facultad absoluta e ilimitada para fijar la tarifa respectiva, sino que le puso límites claramente definidos en la norma: el método y el sistema¹¹.

Sobre el método y el sistema aunque la Constitución no los definió expresamente, la jurisprudencia ha precisado tales conceptos. Es oportuno recordar lo que esta Corte sostuvo en la Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994¹²:

“Dentro de la filosofía que inspira la normatividad constitucional al respecto, no hubiera podido entenderse que la atribución de competencia para la fijación de tarifas de tasas y

contribuciones implicara la transferencia de un poder absoluto e ilimitado a manos de las autoridades encargadas de prestar los servicios, facultadas a la vez para su percepción y cobro y claramente interesadas en la captación de recursos por esta vía.

En consecuencia, el Constituyente tuvo buen cuidado en determinar que el sistema y el método para definir los expresados costos y beneficios, con base en los cuales habrán de ser fijadas las tarifas, así como la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

De lo dicho se concluye que cuando el Congreso, las asambleas y los concejos hacen uso del expediente previsto en el inciso segundo del artículo 338 de la Carta, están condicionados por la misma preceptiva superior y, por ende, no les es dado traspasar a otra autoridad de manera absoluta e incontrolada la competencia para fijar tarifas de tasas y contribuciones. Es decir, la falta de cualquiera de los enunciados requisitos implica la inconstitucionalidad del acto mediante el cual se otorgó a una autoridad específica tal atribución, pues en ese evento se estaría resignando una facultad propia del respectivo cuerpo colegiado por fuera de los límites señalados en el Ordenamiento Fundamental.

(...)

Tan importante es en la norma que nos ocupa la posibilidad de que mediante ley, ordenanza o acuerdo se faculte a determinada autoridad para fijar las tarifas de tasas o contribuciones como lo son los requisitos constitucionales en cuyo desarrollo el respectivo acto de autorización debe señalar el sistema y el método para definir los costos que se busca recuperar mediante el tributo y los beneficios en los que habrá de participar el contribuyente como factores indispensables para la señalada fijación, así como la forma de hacer el reparto de aquéllos elementos.

En esos términos, una interpretación coherente de la normatividad constitucional y el fin del precepto superior, llevan a la conclusión según la cual los métodos -pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa- y los sistemas -formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación- son directrices cuyo acatamiento es obligatorio para el encargado de fijar la tarifa y constituyen a la vez garantía del

contribuyente frente a la administración”.

Es necesario, entonces, que los elementos del tributo y en su caso el método y el sistema para fijar la tarifa correspondiente sean definidos en la ley de manera clara y precisa, sin que ello implique que deba nombrarlos expresamente en su texto. El señalamiento de los elementos y procedimientos que permitan fijar los costos y definir las tarifas no requiere de una regulación detallada y rígida¹³. Es decir, bien puede ocurrir que la disposición, sin nombrarlos, los esté determinando y de la lectura íntegra se desprenda la existencia de aquellos, pero también puede suceder que a pesar de que se señalen con la denominación respectiva, materialmente no se hallen contenidos en la misma, evento este último en el cual los preceptos serían inconstitucionales.

Al respecto, dijo la Corporación “no es necesario que las leyes previstas en el inciso segundo del artículo 338, usen las palabras “sistema” y “método”, como si se tratara de fórmulas sacramentales. Basta que de su contenido se deduzcan el uno y el otro, es decir, los principios que deben respetar las autoridades y las reglas generales a que están sujetas, al definir los costos recuperables y las tarifas correspondientes”¹⁴.

Entrará la Corte a analizar si en las normas acusadas se cumplen las previsiones constitucionales antes señaladas.

5. Los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros son independientes de las cesiones de estabilización. Estas cesiones son contribuciones parafiscales. Es el legislador directamente quien las crea y determina sus elementos

Funda su deducción en los siguientes argumentos: 1) solamente el Congreso puede establecer una contribución parafiscal por medio de una ley especial y excepcional que defina todos sus elementos; 2) en tiempo de paz solamente el legislador ordinario puede imponer contribuciones parafiscales y, por ende, no puede conferir facultades extraordinarias al Gobierno para tal fin; 3) al dictar el decreto que organice cada Fondo de Estabilización, el Ejecutivo no sólo establece la contribución parafiscal sino que define dos de sus elementos, los sujetos activos y pasivos, que son temas reservados a la ley; y 4) según la Ley 101 la autoridad encargada de establecer en cada caso concreto la contribución parafiscal es el Comité Directivo del Fondo, porque a éste corresponde determinar los hechos, las bases gravables y las tarifas, lo que viola la Constitución toda vez que es un asunto reservado al

Congreso.

En respuesta a lo anterior, la Corte Constitucional encuentra que no es posible identificar, para todos los efectos, la organización de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros con las cesiones de estabilización, que son una de las fuentes de financiación de tales Fondos.

Éstas son dos figuras jurídicas diferentes, consagradas en dos normas distintas -el párrafo del artículo 36 y el numeral 1 del artículo 38 de la Ley 101-, entre las cuales el demandante construye una aparente relación de causalidad. Sin embargo, no existe tal manera de vinculación entre ellas puesto que una es la función que la Ley 101 de 1993 le asigna al Gobierno para que, cuando lo considere necesario, organice Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, y otra es la circunstancia que las cesiones de estabilización sean una de las fuentes de recursos de aquellos Fondos de Estabilización de Precios. Es decir que organizar un Fondo, es una actividad diferente a la determinación de una contribución parafiscal.

En esta ocasión el Congreso de la República no está delegando en el Gobierno Nacional la creación de los Fondos de Estabilización de Precios, dado que es la propia Ley 101 la que los crea. Así se desprende claramente del artículo 36 ibídem¹⁵.

En efecto, la facultad que se difiere en el Ejecutivo no es crear los Fondos, pues precisamente es a través del texto legal que se crean, se determina su funcionamiento, la naturaleza de sus recursos, su administración y sus funciones. Al Gobierno Nacional sólo se le otorga la facultad para que, en atención a la diversidad de subsectores que integran el sector agropecuario y pesquero, organice dichos Fondos o los ponga en funcionamiento cuando lo considere necesario, pero dentro de las normas establecidas en la misma Ley.

Es sin duda una facultad reglada la que se otorga al Ejecutivo, toda vez que sólo puede organizar unos fondos que ya están creados en la Ley y en la cual se le señalan sus características propias.

Por otro lado, no hay duda que, tal como lo dispone la misma Ley, las cesiones de estabilización que los productores, vendedores o exportadores hagan de acuerdo con ella son contribuciones parafiscales. Dichas cesiones representan una contrapartida a cargo de un

determinado grupo de personas y no afectan a un universo de contribuyentes; el producto de esas erogaciones se destinan al mismo sector agropecuario y pesquero, tales dineros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación y tienen objetivos orientados a beneficiar a ese sector económico¹⁶.

Las cesiones de estabilización son las que debe pagar todo productor, vendedor o exportador cuando el precio del mercado internacional de un producto, para el día en que se registre la operación en el Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, fuere superior al precio de la referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia, y equivale a un porcentaje de la diferencia entre ambos valores.

Es claro que es el legislador ordinario quien crea la contribución parafiscal directamente y define sus elementos, sin que se advierta en manera alguna delegación de dicha función en el Ejecutivo. Si una de las características de toda ley es su carácter general, no por ello se la puede tildar de inconstitucional, máxime si dentro de ese marco general se están trazando los lineamientos necesarios en una determinada materia.

Del contenido de la Ley 101 de 1993 no se desprende que, en lo que toca con las contribuciones parafiscales creadas, dentro de su generalidad propia se desconozca precepto constitucional alguno. No hay que olvidar que a pesar de tratarse de una ley ordinaria¹⁷, su título indica que la materia a desarrollar es la relativa a los campos agropecuario y pesquero y dentro de ellos existe una gran variedad de subsectores y de productos. Bien podía el legislador haber decidido dictar una ley para cada uno de ellos cuando lo considerara oportuno y viable, y con ello no habría reparo alguno dada su especificidad, pero no lo hizo.

No obstante, encuentra la Sala que tal circunstancia no hace inconstitucional el gravamen, precisamente por la naturaleza del asunto del que se ocupa, por las especiales características de los sectores agropecuario y pesquero y por la gran cantidad de productos que dentro de ellos se encuentran.

El demandante repara en que la Ley no establece los elementos de la contribución parafiscal creada y, por ello, se torna en inconstitucional. La Corte considera que del texto de las disposiciones demandadas, vistas en conjunto con otros artículos del mismo ordenamiento, se desprende con claridad cuáles son tales elementos. A pesar de que no estén especificados con la denominación que trae la Carta Política, se advierte con claridad que el legislador los

fijó directamente, como se verá en seguida.

-El sujeto activo son los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros (arts. 36, 37 y 38).

-El sujeto pasivo es el productor, vendedor o exportador de productos agropecuarios y pesqueros (art. 38).

-El hecho generador es la operación comercial internacional a que haya lugar y que resulte superior al precio de referencia o al límite superior de la franja de precios de referencia establecida (art. 40).

-La base gravable es la diferencia de precios entre el valor del mercado internacional del respectivo producto para el día en que se registre la operación y el precio de referencia o límite superior de la franja de precios de referencia fijado (art. 40).

-La tarifa es el porcentaje de la diferencia de los precios que determinan la base gravable, establecido por el respectivo Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros.

De acuerdo con lo anterior, cuando el Gobierno organiza un Fondo de Estabilización de Precios, no determina ninguno de los elementos de la contribución parafiscal porque éstos ya fueron fijados por la Ley.

Si bien es cierto las contribuciones parafiscales deben cumplir con el principio de legalidad, ello no significa que la ley, las ordenanzas o los acuerdos tengan que señalar de manera concreta las sumas sobre las cuales ha de liquidarse el gravamen, pues debe existir un mínimo de flexibilidad dada la naturaleza de la actividad que se regula. Una interpretación extrema del referido principio debe ser desechada, toda vez que razones de tipo administrativo y técnico hacen que sea necesario admitir su ductibilidad¹⁸.

La Sala considera necesario precisar que, en todo caso, el Gobierno debe sujetarse, en el momento en que decida ejercer su función de organizar un Fondo, a las directrices fijadas por el texto legal y no puede, so pretexto de poner en funcionamiento un Fondo, cambiar, introducir nuevos elementos a la contribución parafiscal, ni modificar las reglas ya trazadas por la Ley, so pena de que tal acto devenga en ilegal e inconstitucional. En fin, debe

sujetarse en todo a la Ley y no puede, por contera, establecer nuevos elementos del tributo ni modificar los existentes.

En cuanto a la tarifa, el artículo 338 de la Carta Política concede la posibilidad de que en materia de tasas y contribuciones la ley, las ordenanzas y los acuerdos puedan permitir que la misma sea fijada por otra autoridad. La tarifa no se deja al capricho de esta última, únicamente se le otorga esa facultad para el cálculo de costos y beneficios correspondientes del cual surge la tarifa. Pero no se deja a la total discrecionalidad de la autoridad, pues el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, así como la forma de hacer su reparto deben ser obligatoriamente fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Ello tiene su razón de ser, por cuanto la tarifa es la cuantificación de lo que debe pagar el contribuyente. La misma debe ser flexible y no conviene que sea consagrada en una norma legal que por naturaleza tiene pretensiones de estabilidad¹⁹.

Precisamente las circunstancias variables e indeterminadas del mercado, la fluctuación de precios y fenómenos dinámicos tales como la inflación y la devaluación monetaria determinan la imposibilidad de que en estas materias sea el legislador el que determine directamente el monto de la tarifa a cobrar²⁰. Por lo tanto, cuando la Ley objeto de análisis autoriza a los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros para que fijen la tarifa, no está desconociendo los preceptos constitucionales invocados por el demandante.

En lo que respecta al sistema y al método para fijar la tarifa, en el artículo 40 de la Ley 101 de 1993 el Congreso los estableció, tal como se señala en el numeral 3 ibídem. Es decir, que la misma se establece por los Comités Directivos dentro de un margen máximo o mínimo que oscile entre el 80% y el 20% de la diferencia entre ambos precios del producto gravado. Pero para poder fijar ese porcentaje de la diferencia, los Comités deben establecer el precio de referencia a partir de la cotización más representativa en el mercado internacional para cada producto, lo cual se hará con base en un promedio móvil no inferior a los últimos 12 meses ni superior a los 60 anteriores.

Así las cosas, para la Corte el método y el sistema están claramente determinados por la Ley aunque no mediante densas fórmulas matemáticas, sí por reglas sencillas, definidas y precisas. Es decir, los parámetros han sido cabalmente precisados por el legislador.

De lo anterior se deduce que no son admisibles las deducciones expuestas por el actor referentes a la violación del numeral 12 del artículo 150, ni del primer párrafo del artículo 338 de la Carta, dado que es el Congreso el que establece que las cesiones de estabilización son contribuciones parafiscales y determina directamente cada uno de los elementos de la obligación tributaria.

Tampoco es del caso considerar que las normas impugnadas correspondan al otorgamiento legislativo de facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para la creación de los Fondos de Estabilización de Precios, puesto que ellos fueron creados directamente por el artículo 36 de la Ley 101 y porque la organización o puesta en funcionamiento de los Fondos corresponde a una actividad ejecutiva diferente a la facultad de su creación. Además, de ninguna de las normas acusadas se infiere que se hayan otorgado facultades extraordinarias al Gobierno, en atención a lo dispuesto por el artículo 150 numeral 10 de la Constitución.

De otra parte, el propio demandante menciona un fundamento que evidencia la razonabilidad de la medida adoptada por el legislador. Se pregunta lo siguiente: ¿cuántos productos agropecuarios o pesqueros hay en el país? Y responde que su enumeración sería casi interminable. Pues bien, dada la amplia diversidad de subsectores y de productos que podrían hacer parte de las finalidades de los Fondos de Estabilización de Precios, resulta a todas luces razonable que el legislador haya diseñado este instrumento de fomento y desarrollo de los sectores agropecuario y pesquero y que haya optado por la creación de los Fondos de Estabilización, la determinación de las diferentes fuentes de financiamiento, por la creación de una contribución parafiscal, con todos sus elementos fijados en la ley, pero haya asignado al Gobierno la misión de organizar tales Fondos de Estabilización, que por demás son fondos cuenta y sin personería jurídica, para dar cumplimiento a los principios contenidos en los artículos 64 a 66 de la Constitución Política.

Tampoco admite la Corte el argumento expuesto por el actor en el sentido que al desaparecer las cesiones desaparecen las compensaciones, en la medida en que, en atención a políticas públicas específicas, bien podría disponerse que la principal fuente de financiamiento de los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros provengan de otras fuentes, tales como los recursos asignados en el presupuesto general de la Nación. En tales circunstancias bien podría prescindirse de las cesiones como fuente de financiamiento de estos Fondos de Estabilización.

Respecto del segundo inciso del literal 3 del artículo 40 aludido, mediante el cual se establece la forma en que los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización fijarán el precio de referencia, la Corte considera importante precisar que la expresión “metodología” utilizada no quiere significar que sean aquellos los que determinen de manera discrecional la tarifa de la contribución. Como antes se precisó, es la Ley la que directamente fija el método y el sistema cuando señala los márgenes dentro de los cuales pueden actuar los Comités. Cuando la norma se refiere a que sean éstos los que establecerán la metodología para el cálculo del precio de referencia, alude a la forma en que se acordará tal precio, dentro de las directrices fijadas en la ley. En este sentido dicho precepto es ajustado a la Constitución.

Ahora bien, los Comités Directivos de los Fondos de Estabilización de Precios no gozan de una facultad ilimitada en la materia, pues la Ley 101 de 1993 establece que el porcentaje de la diferencia entre ambos precios del producto, es decir entre el del mercado internacional y el de referencia o el límite inferior de una franja de precios de referencia, es fijado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 y sus párrafos, pero siempre con el voto favorable del Ministro de Agricultura o su delegado. Es indispensable, entonces, la presencia del Gobierno no sólo en lo que a cesiones se trata, sino también en las compensaciones. Tal medida es consecuencia del deber de intervención que la propia Carta Política le asigna al Estado en procura del interés general (art. 334).

Así las cosas, las normas acusadas se declararán exequibles en los términos de esta Sentencia.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- ESTESE A LO RESUELTO en la Sentencia C-489 del 3 de noviembre de 1994 que declaró exequible la expresión “...o las que para tal efecto expida la Junta Directiva del Banco de la República”, contenida en el numeral 3 del artículo 40 de la Ley 101 de 1993, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este Fallo.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLES, por las razones expuestas y sólo por los cargos estudiados en esta Sentencia, el párrafo del artículo 36, el numeral 1 y el párrafo 2 del artículo 38 y el artículo 40, junto con sus párrafos 1 y 2 de la Ley 101 de 1993.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sobre este punto se pueden consultar la Sentencia C-478 del 9 de septiembre de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y el Auto 016 del 1 de marzo de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

3 También se pueden consultar las sentencias C-465 del 21 de octubre de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-545 del 1 de diciembre de 1994 (M.P. Fabio Morón Díaz), C-577 del 4 de diciembre de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y C-1179 del 8 de noviembre de 2001.

4 Sobre las particularidades de los recursos parafiscales se pueden consultar las sentencias C-490 del 28 de octubre de 1993 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-253 del 7 de junio de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-273 del 20 de junio de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía) y C-152 del 19 de marzo de 1997 (M.P. Jorge Arango Mejía).

5 En la Sentencia C-546 del 1 de diciembre de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) la Corporación se pronunció sobre las imprecisiones en que incurrió el Constituyente de 1991 en materia de hacienda pública y dijo que “aun cuando la Constitución 1991 es más clara que la Constitución derogada en materia de Hacienda Pública, lo cierto es que la nomenclatura empleada por la Carta fundamental en este tema no es siempre precisa y rigurosa. En efecto, si bien una interpretación sistemática de la Constitución permite diferenciar los conceptos de tasa, impuesto y contribución, la Carta no utiliza siempre términos específicos para tales categorías. Así, en ocasiones la palabra tributo es usada como un género que se refiere a la totalidad de los ingresos corrientes del Estado (CP art. 15 inciso 4), mientras que en otras ocasiones la Carta la utiliza para diferenciar los ingresos tributarios de los no tributarios (CP arts 358). Igualmente, la palabra contribuciones a veces engloba a los impuestos y a los recursos parafiscales (CP art. ord 12), mientras que en otras ocasiones la Constitución parece reservarla a las contribuciones parafiscales (CP art. 154 inciso 2)”. Sobre tal imprecisión la Corte se refirió también en la Sentencia C-711 del 5 de julio de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

6 El segundo inciso del artículo 338 de la Carta Política que “La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para

definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos”.

7 Se puede consultar la Sentencia C-583 del 31 de octubre de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

8 Ver Sentencia C-711 de 2001, ya citada.

9 Ver al respecto la Sentencia C-253 de 1995, ya citada.

10 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-040 de 1993, ya citada.

11 Sobre este punto se puede consultar la Sentencia C-816 del 20 de octubre de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

12 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

13 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-1371 del 11 de octubre de 2000 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

14 Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-482 del 26 de septiembre de 1996 (Ms.Ps. Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara).

15 La referida norma dispone que “sin perjuicio de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros regulados en la presente Ley, créanse los Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios Agropecuarios y Pesqueros, como cuentas especiales, los cuales tienen por objeto procurar un ingreso remunerativo para los productores, regular la producción nacional e incrementar las exportaciones, mediante el financiamiento de la estabilización de los precios a los productos de dichos bienes agropecuarios y pesqueros. PARÁGRAFO. Cuando el Gobierno Nacional lo considere necesario organizará Fondos de Estabilización de Precios de Productos Agropecuarios y Pesqueros, dentro de las normas establecidas en la presente Ley” (se subraya).

16 Sobre estas contribuciones ya la Corte se ha referido en las sentencias C-543 del 23 de mayo de 2001 (M.P. Alvaro Tafur Galvis) y C-651 del 20 de junio de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

17 Sobre este punto la Corte se manifestó en Sentencia C-253 de 1995, ya citada

18 sobre la aplicación de este principio ya la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse con ocasión de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra los artículos 7 y 13 de la Ley 40 de 1990 que establecía la cuota de fomento panelero, en la Sentencia C-040 de 1993, ya citada. También se puede consultar sobre el punto la Sentencia C-583 de 1996, ya citada.

19 Ver la Sentencia C-577 del 4 de diciembre de 1995 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

20 Ver al respecto la Sentencia C-583 de 1996, ya citada.