

NORMA QUE RINDE HOMENAJE A CAFICULTORES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES-Carácter permanente de contribución cafetera, no desconoce el principio de unidad de materia/NORMA QUE RINDE HOMENAJE A CAFICULTORES-Decisión inhibitoria respecto de acusaciones por violación de la libertad de asociación/NORMAS SOBRE SUJECION DEL GOBIERNO NACIONAL PARA REGULAR CAMBIOS INTERNACIONALES Y SE ADOPTAN MEDIDAS COMPLEMENTARIAS-Decisión inhibitoria respecto de acusaciones por violación de la garantía de la libre competencia, eficacia e imparcialidad en el ejercicio de la función administrativa

La Corte estableció que los cargos alrededor de los cuales debería girar el presente proceso de constitucionalidad eran los relativos (i) a la posible violación de la libertad de asociación protegida por el artículo 38 de la Constitución, debido a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 1337; (ii) a la vulneración de los principios de imparcialidad, eficacia de la función administrativa y libre competencia, previstos en los artículos 209, 333 y 334 de la Carta, en razón a la regulación contenida en los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9ª de 1991, y (iii) a la infracción del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 constitucional, dado que el contenido del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 no guarda relación con la materia de la misma. Con el objeto de resolver las cuestiones planteadas y teniendo en cuenta que algunas de ellas parecen apoyarse en premisas inciertas, como cuestión preliminar la Corte se refiere brevemente a los elementos centrales de la institucionalidad cafetera en Colombia. Seguidamente, se analiza la aptitud de los dos primeros cargos. La Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación de la libertad de asociación en contra del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009, dado que se funda en una interpretación que no se desprende ni de su texto, ni del régimen jurídico del que hace parte. En efecto, la Corte encontró que la regla del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 establece como permanente la contribución cafetera y, en esa medida, únicamente fija la vigencia indefinida de un tributo que se destina al propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero. No prescribe dicha disposición que los caficultores beneficiarios de la contribución sean los que se encuentren vinculados a la Federación Nacional de Cafeteros. Los recursos provenientes de la contribución cafetera - administrados a través del Fondo Nacional del Café- no tienen por objeto beneficiar a la Federación Nacional de Cafeteros, ni únicamente a sus federados, sino que deben destinarse a la protección de todos los productores de café. La Corte se inhibió de emitir un

pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación de los artículos 209, 333 y 334 en contra de los artículos 23, 25, y 33 (parciales) de la Ley 9ª de 1991, puesto que carece de certeza. En efecto, a pesar de que el sentido general de la demanda consiste en cuestionar que las normas referidas de la Ley 9ª de 1991 le hubieran asignado a la Federación Nacional de Cafeteros funciones de regulación, asesoría y fomento, su objeción se dirige, principalmente, contra reglas que asignan tales funciones al Comité Nacional de Cafeteros. Dicha asimilación, consideró este Tribunal, no era posible. La Corte consideró que no desconocía el principio de unidad de materia el artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 que establece el carácter permanente de la contribución cafetera. Señaló, inicialmente, que la materia de la ley estaba constituida por el reconocimiento de la importancia de la caficultura y la consolidación de su desarrollo a través de instrumentos de apropiación de recursos públicos. A juicio de la Corte (i) el artículo impugnado se encuentra inescindiblemente relacionado con el área de la realidad social de la que se ocupa la ley, esto es, con la actividad cafetera, puesto que la regla que allí se prevé está directamente vinculada al desarrollo histórico y actual de la caficultura (conexidad material). En segundo lugar, (ii) los fines o propósitos que motivaron la expedición de la ley, puestos de presente en el curso de aprobación en el Congreso, coinciden plenamente con la definición como permanente de la contribución cafetera, puesto que esa determinación legislativa tiene por objeto asegurar la vigencia indefinida de un tributo cuya destinación a la protección y promoción del sector cafetero es clara (conexidad teleológica). Finalmente, (iii) la disposición acusada así como las restantes incluidas en la Ley, tienen contenidos relacionados dado que, a partir del homenaje que se le rinde a la caficultura colombiana, adoptan reglas para su promoción y desarrollo, de manera que todas responden a una racionalidad interna común (conexidad sistemática).

INSTITUCIONALIDAD CAFETERA-Agentes o participantes

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Naturaleza

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Funciones públicas

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Objetivos

COMITE NACIONAL DE CAFETEROS-Funciones

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS, FONDO NACIONAL DEL CAFE Y COMITE NACIONAL

DE CAFETEROS-Partícipes activos de la institucionalidad cafetera que se encuentran estrechamente relacionados, pero no pueden equipararse ni fusionarse, atendiendo su naturaleza jurídica y las funciones que cumplen en consonancia con las disposiciones legales y reglamentarias

La Federación Nacional de Cafeteros, el Fondo Nacional del Café y el Comité Nacional de Cafeteros, si bien son partícipes activos de la institucionalidad cafetera que se encuentran estrechamente relacionados, no pueden equipararse ni fusionarse, atendiendo su naturaleza jurídica y las funciones que cumplen en consonancia con las disposiciones legales y reglamentarias. Así, la Federación Nacional de Cafeteros es una entidad gremial de derecho privado que tiene como propósito promover el bienestar e interés general de los caficultores; el Fondo Nacional del Café es una cuenta conformada por recursos de naturaleza parafiscal cuya destinación se encuentra establecida en la ley y que es administrada por la Federación Nacional de Cafeteros bajo la dirección del Comité Nacional de Cafeteros. A su vez, el Comité Nacional de Cafeteros -según lo refiere el contrato de administración del Fondo Nacional del Café antes citado- es un organismo conformado por autoridades públicas y representantes del gremio cafetero que, además de ser el órgano de dirección para el manejo del Fondo Nacional del Café, tiene a su cargo la fijación de varias de las políticas generales en materia de calidad, promoción y competitividad cafetera. Las decisiones que adoptan requieren la aprobación del Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Hacienda o del Presidente de la República.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Alcance/UNIDAD DE MATERIA-Elementos

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables/JUICIO POR VIOLACION DE LA UNIDAD DE MATERIA EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA-Criterios orientadores

Para determinar si se ha vulnerado el principio de unidad de materia es necesario establecer si las disposiciones de una ley acusadas por esa razón se encuentran en relación de conexidad con su materia. Es por ello que la jurisprudencia ha señalado que para establecer la infracción de este principio es indispensable (i) verificar el contenido temático de la ley -su materia- y, seguidamente, (ii) determinar si entre la disposición impugnada y esa materia existe una conexidad constitucionalmente aceptable. Con este propósito la Corte ha dicho

que tal conexidad puede ser temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática. Sobre el particular ha indicado: “El siguiente paso del juicio, demanda establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto. Este examen debe diferenciar entre materia del proyecto y temas del proyecto dado que una ley puede ocuparse de una pluralidad de temas sin que ello signifique, necesariamente, diversidad de materias. Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-.”. Con apoyo en la sentencia C-852 de 2005, la Corte ha identificado además una regla conforme a la cual “cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa”. De conformidad con ello “si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de unidad de materia”.

Expediente: D-11703

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5 de la Ley 1337 de 2009 “Por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a los caficultores colombianos y se dictan otras disposiciones” y los artículos 23, 25 y 33 de la Ley 9 de 1991 “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”.

Actor: Luis Francisco Beltrán Acero.

Magistrado Sustanciador:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

A. TEXTOS NORMATIVOS DEMANDADOS

1. El ciudadano Luis Francisco Beltrán Acero, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en los artículos 40.6, 241 y 242 de la Constitución Política, demanda la declaratoria de inconstitucionalidad de varias disposiciones relacionadas con la regulación de la actividad cafetera. Luego de inadmitida la demanda y rechazados algunos de los cargos presentados, se dispuso en el auto correspondiente que el objeto del proceso recaería sobre las acusaciones formuladas en contra del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 y de los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9ª de 1991.

Los textos normativos acusados se subrayan a continuación:

LEY 1337 DE 2009

Por medio de la cual la República de Colombia rinde homenaje a los caficultores colombianos y se dictan otras disposiciones.http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1337_2009.html – top

ARTÍCULO 5o. Establecer con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 25 del 24 de julio de 2007.

LEY 9 DE 1991

(enero 17)

Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.

Artículo 23. El Comité Nacional de Cafeteros dictará las medidas conducentes a garantizar la calidad de café de exportación, que serán observadas por la Federación Nacional de Cafeteros y por los exportadores privados. La Federación vigilará el cumplimiento de estas medidas y sus decisiones serán apelables ante el Comité Nacional de Cafeteros.

Artículo 25. Sin perjuicio de la libertad de exportación y con miras a estimular y facilitar la actividad exportadora de carácter permanente, todo exportador de café deberá registrarse como tal ante el Incomex, o la institución que asuma sus funciones, entidad que establecerá las calidades y los demás requisitos mínimos que los exportadores deberán cumplir para obtener su inscripción como tales, oído el concepto de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, según normas y criterios establecidos por el Comité Nacional de Cafeteros.

El registro de exportadores estará exento de todo gravamen o derecho.

Parágrafo 1º. El concepto de la Federación deberá darse dentro de un término no superior a 60 días calendario. En el evento de que tal concepto fuere desfavorable, la Federación estará obligada a explicar, por escrito, las razones de su decisión, la cual será apelable ante el Comité Nacional de Cafeteros. Si la explicación no se diese, o la federación se abstuviese de dar respuesta en el plazo indicado, el interesado será necesariamente incorporado al mencionado registro, si cumple con los demás requisitos.

Parágrafo 2º. Las personas naturales y jurídicas residentes en Colombia podrán realizar operaciones de compraventa interna y externa de café y de procesamiento del grano. Igualmente sujetándose a las normas legales y a los procedimientos que establezca el Comité Nacional de Cafeteros, seleccionar libremente sus compradores.

Artículo 33. Autorizaciones contractuales y presupuestales. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar los contratos y efectuar las apropiaciones y demás operaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a lo previsto en esta Ley y en las disposiciones que para su efectividad se dicten.

Los contratos, que para dar cumplimiento a esta Ley, celebre el Gobierno Nacional con entidades públicas solamente requerirán la firma de las partes, el registro presupuestal cuando a ello hubiere lugar, y su publicación en el Diario Oficial, requisito que se entenderá cumplido con la orden de publicación impartida por el Gobierno Nacional.

Las adiciones, prórrogas o modificaciones que se introduzcan al contrato de administración del Fondo Nacional del Café y de servicios que suscriba la Federación Nacional de Cafeteros con el Gobierno Nacional continuarán sujetos a la revisión del Consejo de Estado y a la publicación en el Diario Oficial.

A. LA DEMANDA

El artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 vulnera el principio de libre asociación contenido en el artículo 38 de la Constitución

El carácter permanente y obligatorio de la contribución cafetera impone a los cultivadores de este producto la obligación de financiar el sostenimiento de una institución gremial privada, que no necesariamente ha contribuido al desarrollo de la caficultura en Colombia.

Si bien no existe la obligación de pertenecer a la Federación Nacional de Cafeteros, los cultivadores sí están obligados al sostenimiento de esta entidad, dado que la contribución cafetera es permanente y vinculante. Esta circunstancia impacta de forma negativa en aproximadamente el 15% de los ingresos de este sector de la economía, porcentaje que es muy gravoso para muchas personas de escasos recursos que derivan de allí su sustento. Es entonces “(...) inadmisibles que los cultivadores estén obligados a aportar el 15% de sus ingresos para el sostenimiento de un modelo gremial y asociativo que no favorece la competitividad del gremio, y no representa los intereses de todos los actores que intervienen en el negocio del café”.

Se advierte en la demanda, que la sentencia C-543 de 2001 indicó que confiarle el manejo de

la contribución parafiscal a una entidad gremial como la Federación Nacional de Cafeteros, no impide el surgimiento de otras asociaciones que quieran constituirse para la defensa de los intereses comunes del gremio y, por tanto, no existe agravio alguno al derecho a la libre asociación. Sin embargo, de aceptar -hipotéticamente- que estas asociaciones hubiesen podido surgir, en todo caso tendrían que pagar la contribución cafetera -destinada al fondo administrado por la Federación-, es decir que estarían obligados a financiar una entidad gremial a la que no pertenecen.

El Estado privilegia la existencia de una asociación que hoy no compite con ninguna y que por su posición puede beneficiarse de las políticas de fomento que sean creadas. Así quedó planteado por la Comisión de Ajuste a la Institucionalidad Cafetera, cuando al referirse a este tema, adujo que la maximización y la defensa del ingreso directo de los cafeteros sufrió en algunos casos un detrimento en favor de asignaciones menos consistentes con el bienestar general del cultivador. La situación descrita es contraria al artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 desconoce el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Constitución

El artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 viola el principio de unidad de materia dado que, pese a que tiene como finalidad rendir homenaje a los caficultores colombianos, fija un tributo a la exportación de carácter permanente. Esta Corporación ya se pronunció frente al tema de la unidad de materia en la sentencia C-801 de 2008, en la que se estudió la constitucionalidad del artículo 160 de la Ley 1151 de 2007 que fijaba la contribución cafetera, por estar incluida en la Ley del Plan de Desarrollo. En dicha oportunidad, declaró exequible la disposición. Sin embargo, esta providencia se produjo en el contexto y vigencia de una ley anterior a la que ahora se cuestiona. No existe conexidad entre la finalidad general de la norma, esto es, una ley de honores para los caficultores y la fijación de una contribución cafetera. Dicha cuestión no es un homenaje, es una ironía. Así, el hecho de que el Fondo Nacional del Café tenga como objetivo la defensa del grano, no garantiza que los caficultores sean beneficiados. De modo que, para el demandante al no haberse incluido la contribución cafetera en los planes de desarrollo del año 2006 y 2010 ella perdió vigencia, así como los instrumentos que permitieron materializar los objetivos previstos en la norma.

Los artículos 23, 25 y 33 vulneran los principios de imparcialidad y eficacia que rigen la función administrativa (art. 209) así como la libre competencia económica (art. 333)

Los artículos 23, 25 y 33 de la Ley 9ª de 1991 desconocen los artículos 209 y 333 de la Constitución. En el Estado colombiano sólo la ley debe regular la caficultura colombiana. No obstante, esta función ha sido delegada indefinidamente a través de un contrato celebrado entre el Estado y una institución gremial de derecho privado. La Federación Nacional de Cafeteros es entonces la encargada de administrar el Fondo Nacional del Café, pese al claro interés que puede tener en regular tal sector.

Lo anterior es contrario a la función del Estado de garantizar el interés general de los productores del grano. La delegación indefinida de esa función ha llevado al punto de que se asuma que la Federación Nacional de Cafeteros representa al Estado. De hecho, es particularmente representativo que en los estatutos de esta entidad gremial se disponga como uno de sus objetivos el de orientar, organizar, fomentar e incluso regular la caficultura colombiana. Sin embargo, dicha vocación de regular riñe con el principio de imparcialidad y de eficacia de la función pública.

Un segundo aspecto relevante tiene que ver con el hecho de que si se permite esta facultad reguladora, se desconocería la libre competencia del mercado del café. Esta entidad gremial no puede cumplir el doble rol de competidor y regulador del mercado. Dicha conclusión, según el demandante, se encuentra contenida en el informe elaborado por la Misión de Estudios para la Competitividad de la Caficultura en Colombia. Allí se indica que la Federación Nacional de Cafeteros es la responsable (i) de la concertación de la política cafetera y (ii) del cumplimiento de diversas funciones regulatorias y administrativas relacionadas con la comercialización externa del producto (arts. 23 y 25 de la Ley 9ª de 1991), pues establece de manera unilateral las categorías del café exportable.

Este documento también afirma que por virtud de la delegación realizada por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a la Federación, esta organización gremial igualmente se ha encargado del registro de los exportadores del sector cafetero y de autorizar diferentes transacciones. De manera que los exportadores privados quedan sujetos a la obligación de informar a su competidor cada una de tales transacciones, obtener de ella las guías de tránsito para movilizar el café y someter el producto que se va a exportar a su inspección.

Sobre el particular el demandante indica:

“Estas responsabilidades de diseño de la política, definición y aplicación de la regulación y el control de la comercialización externa son fuente de obvios conflictos de interés que tienen su origen en no reconocer que la FNC es un jugador más en el mercado: se le han asignado tareas de política pública como si éste fuera su rol exclusivo y no hubiera conflictos de interés. Esto no es así y debe corregirse no sólo porque da lugar, como se ha dicho reiteradamente, a un terreno de competencia desigual frente a los agentes privados, sino también porque la ausencia de competencia en franca lid va en contra de la eficiencia en la operación comercial de la propia FNC y es una de las explicaciones por las cuales la industria se ha ajustado tan lentamente a las nuevas condiciones de los mercados internacionales tras el rompimiento del Pacto Cafetero”.

De allí que, con sustento en los recursos que provienen de la contribución cafetera, exista una posición de dominio y control del mercado en cabeza de la Federación Nacional de Cafeteros. Esta circunstancia es contraria a la libre competencia y restringe la libertad económica de los diferentes actores que se encuentran involucrados en la producción del grano, en virtud de que concurren en una misma entidad de carácter privado la función de regular las condiciones del mercado y la posibilidad de participar en él.

Finalmente, no puede aceptarse que los recursos del Fondo Nacional del Café sean ejecutados de conformidad con las políticas públicas de intervención, que resultan de los acuerdos contractuales entre el gobierno y la Federación Nacional de Cafeteros, limitando la concertación entre el ámbito nacional y territorial. Esta cuestión va en detrimento del desarrollo armónico de las regiones e implica que la administración de un recurso público en un ente privado termine por impedir la participación de la comunidad en las construcciones de las políticas del Estado.

Intervención posterior del Demandante

El demandante presentó un escrito el nueve (9) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)¹, en el que le solicitó a esta Corte tener en consideración “(...) el análisis integral de las normas que fundamentan la institucionalidad cafetera”. A su juicio, el objeto de control debe ser integral con el fin de intervenir en este sector y, a su vez, debe explicarse por qué se fija una contribución de carácter permanente, vinculante y fijada en moneda extranjera, pues si

bien esto en sí no configura un cargo de inconstitucionalidad, sí es un elemento que debe ser tenido en cuenta frente al análisis de permanencia de dicha contribución.

A. INTERVENCIONES

1. Intervenciones de entidades públicas

Ministerio de Comercio e Industria y Turismo

El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo² le solicitó a la Corte Constitucional la declaratoria de exequibilidad de la totalidad de las disposiciones acusadas.

1. Las normas impugnadas fueron expedidas por el Congreso de la República, en ejercicio de la libertad de configuración del legislador, y en particular de las facultades señaladas en los artículos 150.12 y 338 de la Constitución Política. Así, la potestad de legislar en materia tributaria es una función amplia que se le ha encomendado al Congreso.

2. La naturaleza jurídica del Fondo Nacional del Café y de las contribuciones parafiscales que maneja, ya ha sido estudiada por esta Corporación en las sentencias C-308 de 1994 y C-152 de 1997. Se consideraron exequibles las disposiciones acusadas al considerar, de una parte, que la intervención de los particulares en la gestión de los servicios estatales es una de las expresiones más genuinas de la democracia participativa y, de otra, que el traslado a la Federación Nacional de Cafeteros del manejo de los servicios que supone el fomento, la comercialización y la promoción de la actividad cafetera tuvo en cuenta al legislador y por supuesto a la importancia de la gestión de la administración del fondo.

Misterio de Agricultura y Desarrollo Rural

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural³ solicita a la Corte inhibirse de pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 5º (parcial) de la Ley 1337 de 2009 y de los artículos 23, 25 y 33 (parciales) o, en subsidio, declare la constitucionalidad de estas normas.

1. Después de comparar las normas demandadas con las disposiciones de la Constitución, se indica que los cargos no cumplen con los requisitos mínimos para propiciar un juicio de

fondo. Lo anterior, en virtud de que esta Corporación ha exigido que las razones de la supuesta inconstitucionalidad sean claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes. Según se explicó, la demanda no acreditó el presupuesto de claridad, en virtud de que no existe un hilo conductor en la argumentación que le permita al lector comprender el contenido de los cargos. En ese sentido, al argumentar en la demanda que la Federación no obliga a los caficultores a pertenecer a dicha institución, pero por el sólo hecho de ser caficultor sí debe contribuir al sostenimiento de esta institución, no explica de qué manera la Ley 1337 de 2009 lesiona el principio de libre asociación.

2. La parafiscalidad es uno de los atributos de la descentralización administrativa. La contribución cafetera es obligatoria y se encuentra destinada a un sector específico que, a su vez, soporta el gravamen y lo administra. Esto explica que el Fondo Nacional del Café sea administrado por una institución privada, sin que ello desvirtúe la naturaleza pública de los recursos que lo conforman y su estricta sujeción a los principios constitucionales de carácter tributario.

3. A efectos de analizar el cargo por la presunta vulneración de la libertad de asociación (art. 38 CP), debe tenerse en cuenta que esta Corte ha definido como uno de los elementos integrantes del principio de legalidad, la obligatoriedad del pago de estos recursos con independencia de quien lo administre. Al respecto indica la intervención:

“(…) la aludida inconformidad que pone de manifiesto el actor en el presente cargo, cuando refiere inconveniente la obligatoriedad de la Contribución Cafetera, debiendo ser para el demandante facultativo del contribuyente decidir si efectúa el pago de la contribución parafiscal o se abstiene de hacerlo, supeditando tal voluntad en el sentir de representatividad que el contribuyente perciba con respecto de la Federación Nacional de Cafeteros, resultará un despropósito argumentativo (...) pues la obligatoriedad de a contribución parafiscal resulta una característica estructural de la parafiscalidad, sin que la misma pueda ser optativa o facultativa del contribuyente”.

El artículo 63 de la Ley 788 de 2002 -modificado por la Ley 1151 de 2007- establece la contribución cafetera a cargo de los productores de café y con destino al Fondo Nacional del Café, la cual tiene como propósito mantener el ingreso cafetero y los objetivos del citado Fondo. Por tanto, siendo la contribución cafetera de creación legal y dado que ella no se

dirige a la Federación Nacional de Cafeteros, sino al fondo, no existe la referida vulneración. Con mayor razón, si como así lo sostiene el mismo demandante, la obligación de concurrir al pago de esta contribución no viola su derecho a pertenecer a otro gremio, ni obliga a hacer parte de éste. Asimismo, por la misma naturaleza parafiscal de estos recursos, no es cierto que pierdan su naturaleza de públicos, ni que estén desprovistos de controles.

4. Respecto al cargo por el presunto desconocimiento del principio de unidad de materia, es necesario advertir que la jurisprudencia de esta Corporación no lo ha concebido de manera estricta, sino que por el contrario debe existir una conexidad amplia. El núcleo temático de la Ley 1337 de 2009 tiene una conexidad sistemática con la disposición acusada, en consideración a que la fijación de esta contribución encuentra su razón de ser en la búsqueda del sostenimiento del sector y en que de no existir esta financiación sería imposible cumplir con las bondades de la ley.

5. Tampoco le asiste razón al demandante con el cargo relativo a la presunta violación de los principios de imparcialidad, eficacia de la función administrativa y libre competencia, en razón a que es al Comité Nacional de Cafeteros a quien le corresponde adelantar la regulación del mercado del café. Por ende, es esta entidad quien debe regular la calidad del café, los costos, las tarifas y la promoción del producto, mientras que “(...) la Federación Nacional del Café no realiza regulación alguna, pues la misma, se rige por lo que define al Comité Nacional de Cafeteros sin que la Federación a su capricho o voluntad pueda modificar su regulación”. El principio de imparcialidad de la función pública no ha sido trasgredido dado que la Federación no reglamenta y compete pues, como se explicó, ésta se encuentra supeditada a la regulación que hubiere efectuado el Comité.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público⁴ solicitó a esta Corporación que se declare la ineptitud sustancial de la demanda o que, en su defecto, de declaren exequibles las disposiciones acusada.

1. Después de hacer alusión a los presupuestos que debe reunir la argumentación propuesta para proponer un real juicio de inconstitucionalidad, se concluye que frente al primer cargo admitido por esta Corporación se omitió especificar cuál es el contenido normativo de la disposición constitucional que presuntamente se considera afectado. Además, en la demanda

el actor se limita a afirmar que si bien los cafeteros no se encuentran obligados a pertenecer a la Federación Nacional de Cafeteros, con la carga de pagar la contribución se ven obligados al mantenimiento de dicha institución. Lo expuesto, no explica con claridad la forma en la que los elementos del artículo 38 de la Constitución fueron trasgredidos.

Aunado a ello, existe -en los términos del interviniente- una falta de certeza, especificidad, pertinencia, suficiencia y claridad del cargo propuesto. Al respecto se deben cuestionar ciertos aspectos indicados por el demandante en el sentido de que la Federación no favorece la competitividad, escapa del control social y desconoce la necesidad de separar funciones públicas de las privadas. El cargo en este sentido no es específico y pertinente dado que el vicio que presuntamente se endilga no recae en la norma misma, sino en el modelo bajo el cual se encuentra estructurada la política actual del sector cafetero:

“En ese sentido, la demanda sub-judice pretende establecer la inconstitucionalidad de la permanencia de la Contribución Cafetera, afirmando que los recursos de la misma son destinados al mantenimiento de la Federación, vulnerándose de esta manera el principio de libre asociación. // De esta manera, la argumentación pierde claridad en la medida en la que el actor vincula la obligatoriedad y permanencia de la Contribución Cafetera con la institución que administra dicha contribución por delegación del gobierno, con sujeción a la Ley 101 de 1993, aspecto que resulta necesario diferenciar. Tampoco es claro por qué el demandante considera que los recursos van destinados a la Federación, pues del precepto demandado no se desprende tal afirmación”.

2. El segundo cargo es inepto para propiciar un juicio de constitucionalidad. No basta con que en el concepto de la violación se dé una simple enunciación de la norma constitucional que se considera vulnerada. Además, el actor no enuncia con claridad cuáles son las disposiciones constitucionales que fueron desconocidas, pues además de las admitidas por esta Corporación -esto es los artículos 209, 333 y 334 de la Constitución- se mencionan en otros apartes como vulnerados los artículos 150 y 13 de la Carta Política. Tampoco existe en la construcción de este cargo razones ciertas, suficientes, específicas, pertinentes y claras, en consideración a que la acusación propuesta no se deriva de la lectura de los artículos demandados. Por el contrario, se parte de una interpretación particular del demandante en la que se llega a la errónea conclusión de que la Federación Nacional de Cafeteros ostenta la doble calidad de regulador y competidor.

3. Asimismo, el cargo por la presunta violación del artículo 158 de la Constitución en razón de no existir conexidad entre una ley de honores y la contribución, no basta para configurar una duda razonable respecto del precepto demandado. La acusación no cumple con los requisitos mínimos de suficiencia y claridad, dado que no exista un hilo conductor que permita comprender su contenido y justificación pues si bien, en un principio, se hace alusión a un juicio por unidad de materia, después se indica que la leyes marco deben ser adoptadas por el Congreso de la república, sin que exista conexidad con el tema central.

4. En gracia de discusión, si esta Corporación se pronuncia de fondo, las disposiciones acusadas deberían declararse exequibles por no contrariar la Constitución. El primer cargo desconoce que el Congreso de la República cuenta con un amplio margen de configuración legislativa -artículo 363 de la Constitución- y, en ese sentido, es posible que la administración del Fondo Nacional del Café esté en cabeza de la Federación Nacional de Cafeteros. No obstante, se debe aclarar que estos recursos no ingresan al patrimonio de la Federación en razón de ser parafiscales, sino al Fondo Nacional del Café y su administración, de cualquier forma, debe ajustarse a lo dispuesto en la ley y en el contrato de administración.

5. Tampoco debe prosperar el cargo por unidad de materia pues este principio se debe interpretar de forma amplia para evitar invalidar la órbita de competencia del legislativo, que se basa en el principio democrático. En efecto, de la revisión de la Ley 1337 de 2009 es posible extraer que el legislador estableció la contribución cafetera como permanente, en la medida en que sus recursos van destinados a fortalecer al sector al que se le rindió un homenaje con la ley. Existe conexidad teleológica y sistemática dado que el objetivo de todas sus disposiciones, e incluso de la cuestionada, es desarrollar el sector cafetero.

2. Intervenciones gremiales y ciudadanas

Federación Nacional de Cafeteros

La Federación Nacional de Cafeteros⁵ defendió la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

1. Frente al cargo por la presunta vulneración de la libertad de asociación en contra del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009, se indica que pese a que en el auto admisorio se efectúa

un análisis de los cargos presentados para establecer si éstos reúnen los presupuestos de claridad, certeza, pertinencia, especificidad y suficiencia, este examen es preliminar y está sujeto a su verificación al momento de proferir la sentencia. En ese sentido, no existe certeza en el cargo objeto de estudio, en consideración a que el demandante formula su reproche contra un contenido normativo que no se encuentra en la disposición acusada.

En efecto, fundamenta el cargo de inconstitucionalidad en que el carácter permanente de la contribución cafetera vulnera la libertad de asociación de los caficultores porque los recursos de dicho tributo van dirigidos a la Federación, a la que se califica como una organización gremial de carácter privado. No obstante, en la disposición demandada no se establece que dicha contribución vaya dirigida a financiar a la Federación Nacional de Cafeteros y, por tanto, las expresiones cuestionadas carecen de certeza.

El supuesto destinatario de la contribución cafetera se estableció en otra disposición que no fue demandada y frente a la cual no se integró la unidad normativa, pues por regla general es al demandante a quien le compete esta labor y sólo, por vía de excepción, a la Corte Constitucional cuando se compruebe alguno de los supuestos señalados por la jurisprudencia. Ninguno de tales supuestos se configura en relación con la norma demandada, pues si bien la contribución cafetera aparece en otras disposiciones, ellas no reproducen su carácter permanente. Con todo, tampoco existiría certeza en el cargo expuesto si la Corte de forma oficiosa realiza la integración normativa, en virtud de que esta última disposición establece que el destinatario es el Fondo Nacional del Café y no la Federación Nacional de Cafeteros.

Contrario a lo expuesto, le correspondería al demandante acusar a las disposiciones que le atribuyen a la Federación Nacional de Cafeteros la administración del Fondo del Café, porque realmente contra estas previsiones es que se dirige su reproche. Entre las normas que se refieren a este tema se encuentran el artículo 2º de la Ley 11 de 1972, el artículo 4º de la Ley 66 de 1942 y el inciso tercero del artículo 33 de la Ley 9ª de 1991, los cuales ya fueron declarados exequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C-543 de 2001 por el cargo de violación a la libertad de asociación. Así, tampoco se cumple con el presupuesto de suficiencia pues no existe argumentación dirigida a sustentar el motivo por el que la Federación se beneficia de forma autónoma del tributo. Con mayor razón, si a partir del control abstracto efectuado por esta Corporación -al que ya se hizo mención- se configura la

cosa juzgada constitucional, la cual es contraria al entendimiento del demandante, dado que se dispuso que la Federación no es la destinataria o propietaria de los recursos de la contribución cafetera, premisa a partir de la cual se erige la supuesta violación al principio de libre asociación. Además, según se expuso en la sentencia C-308 de 1994, los recursos provenientes de la contribución cafetera no ingresan al patrimonio de la Federación Nacional de Cafeteros.

2. De otro lado, no existe la alegada violación al principio de unidad de materia que se cuestiona frente al artículo 5º de la Ley 1337 de 2009. La facultad de expedir leyes de honores se encuentra definida, de manera expresa, en el artículo 150.15 de la Constitución y, de conformidad con la sentencia C-766 de 2010, dichas leyes deben ser dictadas dentro de los principios de prudencia, razonabilidad, proporcionalidad y no pueden usarse para desconocer la prohibición de decretar auxilios o donaciones en favor de particulares o las competencias estatales en materia de gasto público.

Ahora bien, en relación con el principio de unidad de materia, ha sido esta misma Corporación quien se ha ocupado de advertir que la noción de “materia” debe cobijar un concepto amplio, es decir que debe ser posible establecer una conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con el tema dominante. En ese sentido, frente a la disposición acusada y el cargo propuesto por el demandante, debe decirse que parece estructurarse un juicio de conveniencia, al plantear que una ley de honores no puede fijar una contribución cafetera como permanente, de manera que se trata de un cargo impertinente e insuficiente.

Al margen de este análisis y aunque se efectúe un examen de fondo, no existiría la vulneración alegada. Los distintos contenidos normativos de la ley hacen referencia a la apropiación de recursos con diversos propósitos, entre otros, relacionados con el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias cafeteras, el desarrollo económico de la regiones cafeteras y la promoción y protección de la industria del café, de manera que el artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 sí guarda relación estrecha y directa con el contenido normativo de las restantes disposiciones.

3. Asimismo, no existe la alegada violación al principio de imparcialidad y eficacia de la función administrativa que se atribuye a los artículos 23, 25 y 33 de la Ley 9ª de 1991. Es

preciso advertir que el artículo 23 se refiere a las facultades regulatorias del Comité y no de la Federación, razón por la cual no existe certeza sobre la supuesta doble condición de la Federación como reguladora y participante del mercado del café. Por su parte, en relación con el artículo 25, también existen competencias demandadas que hacen parte del Comité y no de la Federación.

Sin embargo, frente al inciso primero de este artículo -el cual sí se refiere a una competencia de la Federación- debe decirse que lo hace con el fin de establecer que ella será la entidad que rinda concepto ante la entidad encargada de establecer los requisitos y las calidades de los exportadores de café y no de establecer una facultad de regulación. Ahora bien, respecto al artículo 33 se indica que se trata de una disposición sin contenido normativo y sin vínculo con la demanda de la referencia.

4. Con relación al desconocimiento de la libertad de competencia en contra de los artículos 23 y 25, es necesario indicar que este reproche también se funda en la supuesta acumulación de facultades de regulación y de competidor del mercado en cabeza de la Federación, supuesto que -por lo expuesto- ya fue desvirtuado. Aunado a lo anterior, esta Corporación debe ceñirse a lo dicho en la sentencia C-543 de 2001 como precedente directamente aplicable.

Dirección Ejecutiva del Comité de Cafeteros de Antioquia

El Director Ejecutivo Departamental de Cafeteros de Antioquia⁷, solicitó declarar exequibles las disposiciones acusadas en la demanda de la referencia.

1. La contribución cafetera no desconoce el principio de libre asociación. No existe relación alguna entre la supuesta violación de este principio y la parafiscalidad creada con el Fondo Nacional del Café, dado que el pago de dicha contribución no obliga a los cafeteros a ser miembros de la Federación. En ese sentido, es necesario diferenciar a la Federación Nacional de Cafeteros -como entidad gremial- de la cuenta parafiscal denominada Fondo Nacional del Café, a la cual se destina dicha contribución con el fin de maximizar el ingreso cafetero, con independencia de si es agremiado o no. Al respecto sostiene:

“La calidad de federado es facultativa de cada caficultor y le concede una serie de derechos gremiales, entre ellos la posibilidad de ser elegido representante del Congreso Nacional de

Cafeteros, órgano que tiene la suprema dirección de la Federación Nacional de Cafeteros, dicho congreso está compuesto por los representantes de los Comités Departamentales de Cafeteros. // Ahora bien, el Fondo Nacional del café es una cuenta parafiscal, que por definición va dirigida a TODOS los caficultores del país, es decir, que los recursos deben reinvertirse en el mismo sector cafetero, en otras palabras, la Federación a la hora de ejecutar los recursos del Fondo Nacional del Café, dirige todos sus esfuerzos hacia la totalidad de los caficultores, sin importar la calidad de federado o no, prueba de ello fue el Programa de Protección al Ingreso Cafetero (...).

2. No existe violación del principio de unidad de materia, pese a que la Ley 1337 de 2009 se expidió con el propósito de rendir un homenaje a los caficultores colombianos. El artículo 5º de esta ley estableció, con vocación de permanencia, la contribución cafetera, la cual concierne y afecta a los sujetos de este homenaje por la destinación exclusiva de estos recursos al sector. En ese sentido, existe una conexidad temática y teleológica entre la Ley 1337 de 2009 y el artículo cuestionado, en la medida en que la financiación de los programas que garantizan el ingreso cafetero, sin lugar a dudas, constituye la mejor herramienta para reconocer la importancia del sector caficultor en Colombia.

Más allá de la naturaleza parafiscal de este fondo, la cuestionada disposición buscó impulsar y promover el desarrollo cafetero, al garantizar la permanencia de una de las fuentes destinadas para su financiación. Además, según lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corporación, el principio de unidad de materia no puede aplicarse con rigor extremo a tal punto que anule la libertad de configuración del legislador.

3. La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia y el Fondo Nacional del Café ha sido muy importante para las 83.000 familias cafeteras. En efecto, el Departamento de Antioquia cuenta con 94 municipios cafeteros con presencia de este Comité, a través del servicio de extensión, el cual tiene por objeto facilitar -mediante procesos educativos- la adopción de tecnologías que contribuyan a la sostenibilidad de la caficultura y al bienestar del caficultor, su familia y la comunidad.

3. Intervenciones de instituciones académicas y educativas

Universidad Externado de Colombia

El Grupo de Investigación del Departamento de Derecho Fiscal de esta universidad⁸ solicitó la inhibición de la Corte respecto de todos los cargos propuestos por el demandante dada su ineptitud sustancial. Como fundamento de su pretensión expuso las siguientes consideraciones.

1. Pese a que pueda parecer atractivo presentar acciones ante las más altas instancias jurisdiccionales con el fin de debatir las orientaciones políticas e ideológicas del Estado en el manejo de las principales instituciones económicas, ésta es una pretensión equivocada debido a la existencia de precisos mandatos constitucionales y legales.

Los cargos de inconstitucionalidad, en los términos de la jurisprudencia de esta Corporación, deben tener un hilo conductor que permita establecer un juicio de reproche frente a un mandato constitucional determinado. La argumentación del demandante parece basarse más en los efectos que sobre la economía cafetera ha tenido la evolución de los mercados mundiales, que en la verdadera trasgresión del legislador de los principios rectores de la economía contenidos en la Constitución Política. En consecuencia, se solicita la inhibición frente a los cargos presentados.

2. No obstante, con relación a este tema, se advierte en la intervención que se comparten las posturas sostenidas por la Corte. Así, precisan que en una materia tan sensible como la actividad cafetera, convertida en el eje central del crecimiento económico durante más de un siglo, el Estado debería intervenir a fin de organizar de manera eficiente los recursos para lograr un crecimiento sostenido.

3. Con fundamento en la sentencia C-840 de 2003, la constitucionalidad de la institucionalidad cafetera ha sido estudiada y por ello no puede pretender mediante un análisis de supuestas condiciones económicas cambiantes, solicitar que se declare la inconstitucionalidad de estas disposiciones. Ello es a todas luces excesivo.

4. Entre la ley y su contenido existe un estrecho vínculo presupuestal y no se puede predicar la existencia de un desconocimiento de la unidad de materia. El artículo 5° de la Ley 1337 de 2009 es constitucional en tanto dicha ley apuntó, en su gran mayoría, a dotar de recursos al sector cafetero.

La Universidad de Caldas⁹ le pide a esta Corporación declarar inexecutable el artículo 5º (parcial) de la Ley 1337 de 2009 y exequibles los artículos 23, 25 y 33 de la Ley 9ª de 1991.

1. Después de referirse a los requisitos de admisión de la demanda de inconstitucionalidad, se concluye que el cargo por violación de unidad de materia cumple con los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia, pero incumple parcialmente con el de claridad y especificidad. A pesar del esfuerzo argumentativo del actor, las razones planteadas en la demanda y en su escrito de corrección resultan -por momentos- inconexas y contradictorias, lo que denota una falta de claridad y en otras oportunidades falta de especificidad en el cargo expuesto, en razón de que el actor incurre en afirmaciones de carácter general o ajenas al concepto de violación.

No obstante, se concluye que en general existe un hilo conductor que denota que la Ley 1337 de 2009 resulta interrumpida por su artículo 5º y, en consecuencia, trasgrede el artículo 158 de la Constitución relativo a la unidad de materia. En efecto, el título de la ley no contempló en su génesis la posibilidad de establecer un tributo de naturaleza parafiscal, por lo cual también se trasgredió el artículo 169 constitucional, que al respecto indica que “[e]l título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido (...)”. El artículo demandado evidencia la existencia de una disposición anónima que tergiversa el propósito inicial del texto legal. Esto no significa que el Congreso de la República no pueda establecer tributos al amparo de su libertad de configuración; sin embargo lo que no puede es hacerlo sirviéndose de leyes que no tienen un objeto afín al mencionado propósito.

2. El segundo cargo, esto es el que cuestiona el presunto incumplimiento de la libertad de asociación, cumple parcialmente con los presupuestos de claridad, especificidad, pertinencia y suficiencia, no obstante que no satisface el de certeza. Contrario a como se expuso en la demanda y en el escrito de corrección, no es cierto que la contribución cafetera financie a la Federación Nacional de Cafeteros. Los fines del Fondo no comprenden, de ninguna forma, la financiación directa de la mencionada asociación gremial y, por el contrario, el objeto y los límites al uso de los recursos se encuentran reglados y limitados en el capítulo II del contrato de administración suscrito. En consecuencia, se solicita la inadmisión de este cargo.

3. Frente a la vulneración de los principios de imparcialidad, eficacia de la función administrativa y libre competencia, resulta necesario manifestar que el actor cumple,

parcialmente, con el presupuesto de suficiencia. No obstante, en relación con los demás requisitos existe la necesidad de dividir su procedencia respecto de cada uno de los principios. Con relación (i) a la vulneración del principio de imparcialidad se considera que el actor parte de falsas suposiciones, dado que el artículo 23 de la Ley 9ª de 1991 –objeto de reproche– plantea que es el Comité, y no la Federación Nacional de Cafeteros, el encargado de dictar medidas conducentes a garantizar la calidad del café de exportación, las cuales deben ser observadas tanto por la Federación como por los exportadores privados. No obstante, sí es la Federación –según la última parte de la disposición– la encargada de vigilar el cumplimiento de estas medidas, pese a que sus decisiones serán apelables ante el Comité Nacional de Cafeteros.

También constituye una interpretación errónea cuestionar la vulneración de este principio con el artículo 25 de la misma normatividad, pues no puede interpretarse que la facultad de la Federación Nacional de Cafeteros de emitir conceptos previos para que los exportadores puedan ejercer esta actividad, implique una ausencia de neutralidad. En ese orden de ideas, tampoco se desconoce el principio de imparcialidad con el artículo 33 de esta ley, en consideración a que las adiciones, prórrogas o modificaciones que se introduzcan al contrato de administración continuarán sujetas a los controles judiciales y políticos correspondientes.

Ahora bien, respecto de los principios de (ii) eficacia de la función administrativa y (iii) de libre competencia en el mercado, se constata la carencia del requisito de certeza en la argumentación del accionante. No se advierte la existencia de un verdadero cargo de inconstitucionalidad en contra de los artículos 23, 25 y 33, por cuanto no es posible comprender el sentido de la acusación y la supuesta afectación a la Constitución, dado que los argumentos del demandante se basan en suposiciones que no son confirmadas en su totalidad.

Centro de Estudios de Derecho de la Competencia

El Centro de Estudios de Derecho de la Competencia¹⁰ le solicita a esta Corte la declaratoria de exequibilidad de las disposiciones acusadas. Advierte además que debe tenerse en cuenta que el concepto de violación en una demanda de inconstitucionalidad implica, de conformidad con la sentencia C-206 de 2016, una carga material que impone claridad,

certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

1. El primer cargo, en contra del artículo 5º (parcial) de la Ley 1337 de 2009 por el presunto desconocimiento de la libertad de asociación (art. 38 CP), no está llamado a prosperar. El artículo 38 de la Constitución configura una libertad y un derecho de toda persona a asociarse y a no ser obligado a formar parte de la asociación. La norma demandada no infringe el ámbito de protección de esta disposición constitucional puesto que en ella no se obliga, de forma directa o indirecta, a formar parte de una asociación. Por el contrario, se establece con carácter permanente una contribución cafetera que había sido definida en el artículo 25 de la Ley 1151 de 2007. En consecuencia, la norma debe declararse exequible por este cargo.

2. El segundo cargo en contra de la misma disposición -artículo 5º (parcial) de la Ley 1337 de 2009-, pero esta vez por la trasgresión al principio de unidad de materia, tampoco debe conducir a su declaratoria de inconstitucionalidad. Al estudiar el origen de esta ley, se advierte que el inciso primero de esta disposición no estaba previsto en el texto original del proyecto de ley, sino que fue incorporado en la ponencia para el primer debate en la que se consideró, como un homenaje a los caficultores, la circunstancia de darle un carácter de permanente a esta contribución y la necesidad de adoptarla, dado que se debe “(...) ofrecer a los cafeteros la certidumbre que esta no dependerá de los cambios periódicos de leyes del Plan Nacional de desarrollo y (de) la Ley del Presupuesto General de la Nación. La importancia de la contribución cafetera radica en que permite proveer al productor (de) los servicios y bienes públicos colectivos básicos para darle la competitividad internacional al sector y mejorar las condiciones de vida de los más de 2 millones de personas que dependen de este cultivo a nivel nacional”.

Dentro de los componentes de la contribución cafetera, se resalta en la ponencia la garantía de compra en cerca de quinientos puntos de todo el país, lo que le permite al caficultor la comercialización de su producto al mejor precio de mercado y sin límite de cantidad. Esta visión fue compartida no sólo por el Senado de la República, en donde se dio inicio al proyecto de ley que concluyó en la disposición acusada, sino también por la Cámara de Representantes en donde se culminó su discusión.

Además, de conformidad con lo establecido en el artículo 150.15 de la Constitución, es una

competencia del Congreso de la República decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado un servicio a la patria. La sentencia C-817 de 2011, en relación con la naturaleza jurídica de las leyes de honores, dispuso que éstas se fundan en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacados públicamente y, en todo caso, su expedición debe ejercerse bajo los presupuestos de prudencia, proporcionalidad y razonabilidad, sin que -además- puedan ser un pretexto para otorgar gracias, dadas o favores personales a cargo del erario público.

A partir de lo anterior, es claro que el artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 debe ser declarado exequible por los cargos planteados, en consideración a que la disposición mantiene un hilo conductor con la ley aprobada, por la cual se rinde homenaje a los caficultores colombianos y, además, fue considerada desde el inicio del debate legislativo hasta su terminación. Así, existe una vinculación objetiva y razonable entre la materia y la finalidad de la ley -rendir honores a los caficultores- así como con los motivos que dieron origen a su expedición -conexidad causal- y los objetivos perseguidos por la ley -conexidad teleológica-. Igualmente debe considerarse que el artículo cuestionado es un componente armónico dotado de racionalidad interna -conexidad sistemática-.

3. Después de hacer referencia a (i) los principios de imparcialidad y eficacia (art. 209) y a la sentencia C-449 de 1992 -en el aparte relativo al contrato celebrado entre la Nación y la Federación Nacional de Cafeteros-, así como (ii) al principio de la libre competencia económica (art. 333 y 334), se concluyó que las disposiciones acusadas no vulneran los contenidos constitucionales estudiados.

El artículo 23 (parcial) de la Ley 9ª de 1991, con base en la reserva legislativa establecida en el artículo 150 de la Constitución, le asigna una competencia al Comité Nacional de Cafeteros para dictar medidas que permitan garantizar la calidad del café de exportación, las cuales deben ser atendidas por los exportadores privados y por la Federación. A su vez, establece el inciso segundo de esta disposición, la función de la Federación Nacional de Cafeteros de verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas por el Comité y el derecho de apelar sus decisiones ante el Comité. Para el interviniente estas dos son funciones públicas, que permiten realizar la solidaridad entre las personas y la prevalencia del interés general como concreción de los principios de eficacia e imparcialidad. A su vez, respecto del artículo 33 de la Ley 9ª de 1991 debe decirse que en la sentencia C-449 de 1992 se indicó

que su contenido encuentra fundamento en el artículo 150.9 de la Constitución conforme al cual el Congreso de la República puede conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos.

Las normas demandadas no vulneran los principios imparcialidad y eficacia de la función administrativa y, por el contrario, los materializan. Las competencias asignadas al Comité, a la Federación y al Gobierno Nacional son regladas y operan de forma armónica para el cumplimiento de los fines del Estado, de manera que el ejercicio de la función administrativa se encuentra destinado a satisfacer el interés general y autoriza la coordinación de sus componentes (art. 209). Para ello, pueden aplicarse los instrumentos que la misma Constitución establece, esto es, la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Ahora bien, las normas tampoco desconocen el principio de libre competencia económica reconocido en los artículos 333 y 334 de la Constitución. Las facultades y contenidos previstos no dirigen su contenido a que alguno de los organismos allí establecidos realice, de forma directa o indirecta, prácticas indebidas de restricción de la libertad de competencia económica o la vulneración de esta libertad, sino que su función se circunscribe al ámbito concreto de aplicación normativa, en armonía con la Constitución. Estas normas permiten asegurar la competencia efectiva entre los agentes del mercado con miras al orden y el equilibrio en las actividades que en ese ámbito se desarrollan.

E. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

La Procuradora General de la Nación (E) solicita a la Corte adoptar una decisión inhibitoria respecto de algunos de los cargos. A su vez, plantea en relación con otros la procedencia de una decisión de exequibilidad.

1. El cargo tendiente a señalar que el artículo 5º de la Ley 1337 de 2009, parcialmente demandado, viola el principio de la libre asociación, carece de los requisitos formales para que sea evaluado de fondo. En particular, se omitió establecer un auténtico concepto de violación y de cualquier forma, los argumentos propuestos carecen de certeza en tanto se omite establecer el contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñen con las normas cuestionadas.

El demandante cuestiona aspectos que no se derivan de la disposición demandada. En efecto, “[e]l error del actor surge de considerar que la contribución referida está destinada a sostener a esta Federación, incluso cuando esto no está estipulado en la normatividad acusada”. Cabe decir entonces que “lo cierto es que esa contribución va destinada no a la Federación sino al Fondo Nacional del Café, mismo que, como se señala (en) el artículo que establece la definición actual de la contribución que ahora se declara de carácter permanente, (...) cumple las funciones de una cuenta parafiscal a la que contribuyen únicamente los caficultores y cuyos recursos, administrados por la Federación, se usan exclusivamente para el beneficio de todo el gremio cafetero más allá de su pertenencia o no a la Federación”. A partir de lo expuesto, es posible constatar que la regla que se acusa no se desprende del artículo demandado, sino de una interpretación errónea que hace el demandante sobre ella.

Ni siquiera es posible dar cuenta de cómo se ve vulnerado el artículo 38 de la Constitución -libre asociación- como consecuencia de definir la permanencia y la obligatoriedad de la contribución cafetera, pues como incluso lo menciona el demandante, la norma no obliga a los caficultores a asociarse a la Federación.

2. Es imposible establecer de forma cierta, tanto del escrito inicial de la demanda como en el de aclaración, las razones por las cuáles el actor entiende que el artículo 33 de la Ley 9ª de 1991 es contrario a los artículos 209, 333 y 334 de la Constitución. No es factible determinar el concepto de violación propuesto por el actor. Incluso en algunos apartes de la demanda se agrupa el cuestionamiento dirigido en contra de esta disposición con los artículos 23 y 25 de la misma ley, con los cuales no existe ningún tipo de conexidad. En adición a ello, el referido cargo carece del requisito de especificidad en razón de que no se exponen, de forma clara y concreta, las razones por las cuales la disposición demandada puede vulnerar la Constitución.

3. El artículo 5º de la Ley 1337 de 2009, parcialmente acusado, es constitucional por no vulnerar el principio de unidad de materia. Contrario a lo expuesto por el demandante, la permanencia de la contribución cafetera no rompió este principio ya que, con sustento en la jurisprudencia en la materia, existe conexidad entre la finalidad de la norma -relativa a rendir honores a los caficultores- y la regulación asuntos relativos a la sostenibilidad del gremio y del mercado cafetero. La disposición tiene una relación directa con la ley que la contiene,

tanto desde el punto de vista temático como teleológico. En efecto “(...) la disposición demandada le da un carácter permanente a una contribución cafetera, de naturaleza parafiscal, destinada al Fondo Nacional del Café que es, a su vez, una cuenta parafiscal cuyos recursos se destinan exclusivamente para el beneficio de todos los cafeteros”.

4. Con relación al cargo presentado en contra de los artículos 23 y 25 de la Ley 1337 de 2009 frente a los cuales se sostiene la existencia de una violación a la libre competencia así como a los principios de imparcialidad y de eficacia de la función pública, se concluye que el concepto de la violación que allí se propone es el resultado de una interpretación errónea y de un desconocimiento del funcionamiento y de la estructura de la Federación. Es equivocado considerar que el Comité Nacional de Cafeteros tiene la misma naturaleza que la Federación, cuando lo cierto es que el primero está compuesto no sólo por los cafeteros federados elegidos democráticamente dentro de los distintos órganos de representación territorial de la Federación, sino también por los distintos Ministros, como el de Hacienda y el de Agricultura, así como representantes del Ministerio de Industria y Comercio y del Departamento Nacional de Planeación, entre otros.

En ese sentido, las facultades de regulación son ejercidas por el Comité y no por la Federación y en todo caso, a ellas deben sujetarse no sólo los cafeteros federados, sino también los actores privados del mercado, sin distinción alguna. Por lo expuesto, no es posible concluir que la Federación regule e intervenga en el mercado. Además, el Comité Nacional en el ejercicio de sus funciones se rige por los principios de la administración pública, como también deben hacerlo los particulares a los que les sean asignadas funciones públicas, como es el caso de los encargados de la administración del Fondo Nacional del Café.

A. COMPETENCIA.

1. Este tribunal es competente para pronunciarse sobre la demanda en los términos del artículo 241.4 de la Constitución.

A. PROBLEMA JURÍDICO Y MÉTODO DE LA DECISIÓN

2. Tramitada la admisión de la demanda la Corte estableció que los cargos alrededor de los cuales debería girar el presente proceso de constitucionalidad eran los relativos (i) a la posible violación de la libertad de asociación protegida por el artículo 38 de la Constitución, debido a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 1337; (ii) a la vulneración de los principios de imparcialidad, eficacia de la función administrativa y libre competencia, previstos en los artículos 209, 333 y 334 de la Carta, en razón a la regulación contenida en los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9ª de 1991, y (iii) a la infracción del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 constitucional, dado que el contenido del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 no guarda relación con la materia de la misma.

3. Con el objeto de resolver las cuestiones planteadas y teniendo en cuenta que algunas de ellas parecen apoyarse en premisas inciertas, como cuestión preliminar la Corte se referirá brevemente a los elementos centrales de la institucionalidad cafetera en Colombia (Sección C). Seguidamente, se analizará la aptitud de los dos primeros cargos (Sección D). Finalmente y en el evento que tales cargos no cumplan las condiciones mínimas para provocar un pronunciamiento de fondo, la Corte se limitará a juzgar la validez constitucional del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 a la luz del principio de unidad de materia (Sección E).

A. LA INSTITUCIONALIDAD CAFETERA: LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS, EL COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS Y EL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ

4. La Corte estima necesario presentar brevemente, algunas de las principales reglas referidas a los agentes o participantes de la institucionalidad cafetera. Ello resulta importante para establecer la aptitud de los cargos, si se considera que varias de las intervenciones advierten que los mismos se sustentan en premisas equivocadas. Con ese propósito y a partir de una referencia principalmente normativa, la Corte identificará la posición que ocupan en dicha institucionalidad la Federación Nacional de Cafeteros, el Fondo Nacional del Café y el Comité Nacional de Cafeteros.

La Federación Nacional de Cafeteros

4.1 La jurisprudencia constitucional ha reconocido que la Federación Nacional de Cafeteros, creada en la década de los años veinte, es una entidad gremial de derecho privado que tiene como propósito el impulso de acciones de diferente naturaleza para asegurar el bienestar de los caficultores y promover el desarrollo de la industria cafetera¹¹. Teniendo en cuenta dicha naturaleza, a través de diferentes disposiciones el Congreso de la Republica y el Gobierno Nacional han impulsado la participación de la Federación en la ejecución de actividades de diverso orden.

4.2. La Ley 76 de 1927 estableció el gravamen sobre la exportación del café y dispuso que el Poder Ejecutivo, para hacer efectivo dicho impuesto, debería celebrar previamente con la Federación Nacional de Cafeteros un contrato para la prestación de varios servicios a costa de dicha entidad. Entre esos servicios se encontraban los relativos (i) a la organización y sostenimiento de una activa propaganda científica en favor del café colombiano; (ii) a la adopción de las medidas necesarias para implantar en el país los mejores sistemas para el cultivo de la planta, para beneficio del fruto y para proteger tanto a trabajadores como a las plantaciones contra el peligro de las enfermedades propias de las zonas y climas cafeteros; (iii) a la creación por cuenta de la Federación de almacenes generales de depósito; (iv) al fomento para establecer tostadoras de café colombiano en el interior del país o en los centros conocidos o consumidores importadores del extranjero; (v) a la realización de estadísticas del ramo y a la información de los interesados en este comercio; (vi) al encauzamiento de las corrientes de exportación de café hacia los distintos mercados europeos, americanos y demás centros mundiales que se juzgue conveniente, y en general, (vii) al desarrollo de un plan definitivo y práctico en beneficio de la industria cafetera colombiana. En esa misma disposición se estableció además que el contrato que celebrara el Gobierno con la Federación no necesitaría ulterior aprobación del Congreso y tendría un término de 10 años prorrogable por períodos de igual tiempo. Además de esta regulación, el artículo 7º dispuso que si pasados seis meses de la promulgación de la ley, la Federación Cafetera no hubiere celebrado el contrato con el Gobierno, podría este celebrarlo con la Sociedad de Agricultura de Colombia.

4.3. El artículo 10 del Decreto Ley 2078 de 1940 -a raíz de la creación del Fondo Nacional del Café prevista en el artículo 8º de dicho Decreto- dispuso autorizar al Gobierno Nacional para celebrar un contrato con la Federación Nacional de Cafeteros, a fin de que dicha entidad pudiera adquirir el café en cumplimiento de lo previsto en el artículo 9º, conforme al cual

debían destinarse tales recursos, entre otras cosas, a la adquisición -y demás gastos anexos a ella- de las cantidades de café que sea necesario comprar como consecuencia de la perspectiva de aplicación del Convenio de Cuotas Cafeteras.

4.4. La Ley 11 de 1972 estableció en su artículo 2º autorizar al Gobierno Nacional para celebrar con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia contratos tendientes a impulsar y defender la Industria del Café. A su vez estableció que dichos contratos, tendrían una duración de diez años y serían prorrogables por períodos de igual duración. Igualmente dicha ley determinó (i) que únicamente la Contraloría General de la República ejercerá funciones de vigilancia, en la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, sobre la inversión de los dineros provenientes del Fondo Nacional del Café y sobre los demás bienes y fondos oficiales que ésta administre (art. 3º) y (ii) que la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia rendirá cuentas periódicas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los dineros del Fondo Nacional del Café y sobre el destino de los demás fondos y bienes oficiales que administre, para su revisión y fenecimiento (art. 4º).

4.5. Apoyándose en esa regulación, ha establecido la Corte que la participación actual de la Federación Nacional de Cafeteros en el desarrollo de funciones públicas asociadas al fomento de la industria cafetera se enmarca en la denominada descentralización por colaboración. En ese sentido ha establecido que “[n]o cabe duda que al trasladarse a la Federación Nacional de Cafeteros el manejo de los servicios que supone el fomento, comercialización y promoción de la actividad cafetera, tuvo en cuenta el legislador de 1927 y luego el de 1940, el poder contar con la colaboración del sector cafetero interesado, por supuesto, en la gestión de los referidos servicios y ofrecerle, con la administración del Fondo, el instrumento de financiación necesario para alcanzar los cometidos sectoriales”¹². En esa misma dirección, este Tribunal ha concluido que las normas que ocupan de esta materia “en lugar de determinar la creación de una organización pública (del tipo del establecimiento público, por ejemplo) encargada directamente de las acciones estatales en esta materia, dispusieron acudir, mediante contrato, a la colaboración de una entidad de origen privado, de especiales características, para confiarle bajo la dirección, regulación y control del propio Estado el recaudo, manejo e inversión de recursos que manteniendo su condición pública, se afectan de manera específica a la industria del café conforme a las políticas que al efecto adopte el propio Estado Colombiano”¹³.

4.6. La naturaleza de la Federación Nacional de Cafeteros se encuentra además reconocida en sus estatutos conforme a los cuales se trata de una persona jurídica de derecho privado, apolítica, sin ánimo de lucro, con domicilio principal en la ciudad de Bogotá, D.C (arts. 1º y 4º) y que tiene como misión promover primero y prioritariamente la prosperidad y el interés general de los productores¹⁴. Considerando tal naturaleza este Tribunal también ha destacado que “[l]a Federación es una organización no gubernamental y, en consecuencia, podría constituirse en uno de los mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión pública, de conformidad con el inciso 2º del artículo 103 de la Carta”¹⁵.

El Fondo Nacional del Café

4.7. El Fondo Nacional del Café tuvo reconocimiento normativo en el Decreto Ley 2078 de 1940 por medio del cual fueron “dictadas disposiciones relacionadas con la industria del café”¹⁶. En ese decreto se fijaron varios tributos que gravaban (i) los giros sobre el exterior que emita el Banco de la República o las entidades autorizadas para ello (art. 5) y (ii) los giros provenientes de la exportación de café o sobre el producto de las exportaciones (art. 6). Se estableció que los recursos obtenidos en aplicación de tales tributos serían destinados al Fondo Nacional del Café. A su vez, el artículo 8º prescribió que el producto de los impuestos establecidos se llevaría por la Tesorería General de la República en una cuenta especial bajo el nombre de “Fondo Nacional del Café” con destino exclusivo a los fines previstos en el Decreto. A su vez, el artículo 9º previó expresamente que los recursos entregados al Fondo Nacional del Café se aplicarían a la adquisición y demás gastos anexos a ella, de las cantidades de café que sea necesario comprar como consecuencia de la aplicación del Convenio de Cuotas Cafeteras y al servicio de las operaciones de crédito que se lleven a cabo con el mismo fin. Finalmente, para asegurar el cumplimiento de estas finalidades, el artículo 10 dispuso autorizar al Gobierno Nacional para celebrar un contrato con la Federación Nacional de Cafeteros, a efecto de que dicha entidad pudiera adquirir el café en cumplimiento de lo previsto en el artículo 9º y disponer de él, invirtiendo en dicho objeto, los recursos de que trataba la misma disposición.

4.8. El Decreto Legislativo 80 de 1958 mediante el cual se adoptaron normas relativas a la protección de la industria cafetera y al régimen de cambios, dispuso en su artículo 1º que con

el objeto de proveer a la defensa de los precios del café en el exterior y en el interior del país, se creaba una retención equivalente al 10% de la exportación efectiva de ese producto, retención que se llevaría a cabo por medio de la obligación impuesta a todo exportador y a favor del Estado -representado por el Fondo Nacional del Café- de traspasar sin compensación a dicho Fondo y entregarle en los almacenes o depósitos de la Federación Nacional de Cafeteros, una cantidad de café pergamino equivalente al 10% del café excelso que se proyectara exportar, de la calidad y tipo que aquella entidad señalara.

4.9. Posteriormente en el Decreto Ley 444 de 1967 “Sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior”, se fijaron varias reglas relevantes en esta materia. En primer lugar, se dispuso en el artículo 63 que con el objeto de regular el mercado cafetero seguiría vigente la retención de una parte de la producción nacional de ese grano. Reiterando lo establecido en el Decreto Legislativo 80 de 1958 dispuso que dicha retención se llevaría a cabo mediante de la obligación impuesta a todo exportador y a favor del Estado -representado por el Fondo Nacional del Café- de traspasar sin compensación a dicho Fondo y entregarle en los almacenes o depósitos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia una cantidad de café pergamino equivalente al porcentaje que señalara el Gobierno, oído el concepto del Comité Nacional de Cafeteros, del café excelso que se proyectara exportar, de la calidad y tipo que aquella entidad señalara. En segundo lugar, en el artículo 64 se dispuso que el Fondo Nacional del Café, a través de la Federación Nacional de Cafeteros podría realizar, entre otras, operaciones dirigidas (i) a mantener café en consignación o en depósito en el exterior, de acuerdo con la reglamentación que dicte la Junta Monetaria y con la obligación de entregar su valor al Banco de la República en el momento en que reciba las divisas correspondientes; (ii) a atender con el producto de sus exportaciones los gastos en moneda extranjera y los pagos de obligaciones externas, y (iii) a celebrar contratos para la torrefacción en el exterior de café colombiano para exportarlo en esta forma a nuevos mercados.

También en el Decreto Ley 444 de 1967 o Estatuto Cambiario, en su artículo 227 se establecieron reglas relativas a la destinación de los recursos obtenidos del impuesto cafetero, prescribiendo que del producto en moneda legal de la parte de tal impuesto que corresponde al Fondo Nacional del Café, se destinaría (i) cuatro quintas partes al Fondo Nacional del Café, con el objeto de atender los fines para los cuales fue creado, conforme a los contratos celebrados o que en el futuro se celebraran entre el Gobierno y la Federación

Nacional de Cafeteros de Colombia y b) una quinta parte a las campañas para el progreso social y económico de las zonas cafeteras, que adelanta la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia por conducto de los comités departamentales. Igualmente se señaló en el artículo 257 que el control y vigilancia del Fondo Nacional del Café correspondería al Superintendente Bancario, a cuyo cargo estaba definir las normas conforme a las cuales la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia llevaría las cuentas de los cafés que adquiriera y de los ingresos y egresos a que den lugar los contratos celebrados por dicha entidad con el Gobierno Nacional, ejerciendo a su vez el control, fiscalización y examen de las mismas.

4.10. En 1991 se expidió la Ley 9ª “por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias” -Ley marco de cambios internacionales-. En su artículo 19 estableció la denominada contribución cafetera que tendría como destino el Fondo Nacional del Café y cuyo propósito principal sería el de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que dieron origen a dicho Fondo. Según tal disposición “la contribución (...) se liquidar[ía] sobre el equivalente en pesos del valor en moneda extranjera del producto de las exportaciones del café y será igual a la diferencia entre el valor que debe ser reintegrado y el costo del café a exportar adicionado con los costos internos para colocarlo en condiciones FOB puerto colombiano”.

El artículo 22 de dicha ley determinó que el Fondo Nacional del Café podría mantener recursos en un fondo en moneda extranjera con el objeto de atender los egresos que se causen en el exterior por concepto de inversiones y gastos de comercialización del café, publicidad, funcionamiento de oficinas y empréstitos que adquieran en moneda extranjera de acuerdo con el presupuesto que se elaborará anualmente y que será aprobado por el Comité Nacional de Cafeteros y la Junta Monetaria y que estará sometido al control de la Contraloría General de la República.

La Corte ha destacado la importancia de la Ley 9ª de 1991 a efectos de unificar la conformación del Fondo Nacional del Café. Así por ejemplo, en la sentencia C-308 de 1994 explicó:

“Para completar la visión objetiva del Fondo Nacional del Café, debe señalarse que éste se ha nutrido de recursos provenientes de diferentes gravámenes, unos establecidos con

anterioridad a su creación, y otros incorporados en el decurso de su operación; entre éstos últimos se mencionan los provenientes del diferencial cambiario o diferencial cafetero (D. 637/51, Ley 1a/59), la retención cafetera (D. 80/59, Ley 1/59, D.2322/65, D.444/67), impuesto a las exportaciones (D. 107/57, L. 1/59, D. 444/67), impuesto ad-valorem (D. 444/67), impuesto de pasilla (L. 128/41, L. 66/42, D. 1781/44), impuesto a las exportaciones de inferiores o pasilla y consumo (D. 2080/40).

Con la ley 9a. de 1991, se unificó el apoyo al Fondo Nacional del Café mediante la llamada “contribución cafetera”, que al decir de dicho estatuto, se liquidará sobre el equivalente en pesos del valor en moneda extranjera del producto de la exportación y “será igual a la diferencia entre el valor que debe ser reintegrado y el costo del café a exportar adicionado con los costos internos para colocarlos en condiciones FOB puerto colombiano” (art. 19). Se eliminaron por la ley, el impuesto ad valorem a las exportaciones establecido por el decreto 444/67 (arts. 226 y 227) y el impuesto de ripio y pasilla a que se refería la ley 66 de 1942 (arts. 5 y 6) y el decreto 1781 de 1984”.

4.11. El artículo 63 de la Ley 788 de 2002 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones”, dispuso modificar el artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 con el siguiente texto:

“Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0.60 centavos de dólar por libra exportada (US\$0.60), la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra (US\$0.06) de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 ctvs de dólar por libra (US\$0.02) de café que se exporte”.

Luego de ello, el artículo 25 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”, reproduciendo el anterior contenido normativo, dispuso lo siguiente:

“El inciso 1o del artículo 63 de la Ley 788 de 2002 quedará así: // “Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0.60 centavos de dólar por libra exportada (US\$0.60), la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra (US\$0.06) de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 ctvs de dólar por libra (US\$0.02) de café que se exporte” (...).”.

4.12. Por virtud de la regulación antes referida, la Nación ha venido celebrando periódicamente con la Federación Nacional de Cafeteros, los contratos que tienen por objeto la administración de los recursos que integran el Fondo Nacional del Café. En esa dirección el artículo 1º de dicho contrato -suscrito por el Presidente de la Republica, el Ministro de Hacienda y el representante legal de la Federación Nacional de Cafeteros- se designa a dicha Federación como administradora del Fondo Nacional del Café y se caracteriza este último como una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario consiste en contribuir a maximizar los ingresos del productor de café. Este Tribunal ha advertido, desde sus primeras providencias, que “[e]l objetivo del Fondo consiste en adquirir las cantidades de café que sea necesario comprar para la aplicación del Convenio de Cuotas Cafeteras” y que dado que dicho fondo “no es pues una persona jurídica (...) el Gobierno ha venido contratando su manejo con la Federación Nacional de Cafeteros”¹⁷. Destacando esa relación, más recientemente advirtió que la Federación Nacional de Cafeteros “recauda, administra y ejecuta”¹⁸ unos recursos públicos que son los que conforman el Fondo Nacional del Café, destacando que “[s]i bien ellos ingresan al patrimonio de la Federación deben ser previstos, contabilizados y ejecutados presupuestalmente de manera separada a otros bienes y recursos que obtiene la Federación en el giro corriente de sus actividades con sus recursos propios derivados de su capacidad como persona jurídica de derecho privado”¹⁹.

El Comité Nacional de Cafeteros

El artículo 23 prescribe que dicho Comité tendrá a su cargo adoptar las medidas conducentes a garantizar la calidad de café de exportación, que serán observadas por la Federación Nacional de Cafeteros y por los exportadores privados. A su vez, ese mismo artículo dispone

que la “Federación vigilará el cumplimiento de estas medidas y sus decisiones serán apelables ante el Comité Nacional de Cafeteros”. Por su parte, el artículo 25 señala que todo exportador de café deberá registrarse como tal ante el Incomex, o la institución que asuma sus funciones, correspondiéndole a dicha entidad establecer las calidades y los demás requisitos mínimos que los exportadores deberán cumplir para obtener su inscripción como tales -oído el concepto de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia- según normas y criterios establecidos por el Comité Nacional de Cafeteros. Establece además que el concepto de la Federación deberá darse dentro de un término no superior a 60 días calendario y, en el evento de ser desfavorable “estará obligada a explicar, por escrito, las razones de su decisión, la cual será apelable ante el Comité Nacional de Cafeteros”. Consagra además dicha disposición que las personas naturales y jurídicas residentes en Colombia con sujeción a las normas legales y a los procedimientos que establezca el Comité Nacional de Cafeteros podrán seleccionar libremente sus compradores.

4.14. El contrato celebrado por la Nación representada por el Presidente de la Republica y el Ministro de Hacienda (Gobierno) y la Federación Nacional de Cafeteros²⁰ (la Federación) con el objeto de establecer la administración del Fondo Nacional del Café²¹, permite precisar la estructura de dicho Comité. En efecto, según el artículo tercero de tal contrato, el órgano de administración de dicho Fondo es el Comité Nacional de Cafeteros que se encuentra compuesto por representantes del Gremio Cafetero -designados según las reglas vigentes para ello- y representantes del Gobierno entre los que se encuentran los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Comercio, Industria y Turismo así como el Director Nacional de Planeación. Eventualmente como invitados pueden participar los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Establece esa misma estipulación (i) que la representación gremial no podrá tener un poder de voto superior al del Gobierno, (ii) que para tal efecto el Ministro de Hacienda tendrá tantos votos como sean necesarios para igualar numéricamente la votación, (iii) que todas las decisiones que adopten deberán contar con el voto favorable y expreso del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y (iv) que en aquellos casos en los que exista un empate para la adopción de una medida, este será dirimido por el Presidente de la Republica²².

El referido Comité cumple, según el artículo 4º del citado contrato, funciones relativas a la adopción de medidas para garantizar la calidad del café de exportación, a la fijación de

normas y criterios a efectos de que la Federación defina la inscripción de una persona como exportador, al diseño de la política de comercialización interna y externa del café, a la adopción de estrategias de promoción del café y a la creación de programas orientados a la competitividad de la caficultura nacional

Síntesis

4.15. Del recuento normativo efectuado, se evidencia con claridad que la Federación Nacional de Cafeteros, el Fondo Nacional del Café y el Comité Nacional de Cafeteros, si bien son partícipes activos de la institucionalidad cafetera que se encuentran estrechamente relacionados, no pueden equipararse ni fusionarse, atendiendo su naturaleza jurídica y las funciones que cumplen en consonancia con las disposiciones legales y reglamentarias. Así, la Federación Nacional de Cafeteros es una entidad gremial de derecho privado que tiene como propósito promover el bienestar e interés general de los caficultores; el Fondo Nacional del Café es una cuenta conformada por recursos de naturaleza parafiscal²³ cuya destinación se encuentra establecida en la ley y que es administrada por la Federación Nacional de Cafeteros bajo la dirección del Comité Nacional de Cafeteros. A su vez, el Comité Nacional de Cafeteros -según lo refiere el contrato de administración del Fondo Nacional del Café antes citado- es un organismo conformado por autoridades públicas y representantes del gremio cafetero que, además de ser el órgano de dirección para el manejo del Fondo Nacional del Café, tiene a su cargo la fijación de varias de las políticas generales en materia de calidad, promoción y competitividad cafetera. Las decisiones que adoptan requieren la aprobación del Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Hacienda o del Presidente de la República-.

A. PROCEDENCIA DE UNA DECISION INHIBITORIA RESPECTO DE LAS ACUSACIONES (I) POR VIOLACIÓN DE LA LIBERTAD DE ASOCIACION EN CONTRA DEL ARTÍCULO 5º DE LA LEY 1337 DE 2009 Y (II) POR VIOLACION DE LA GARANTÍA DE LA LIBRE COMPETENCIA, EFICACIA E IMPARCIALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA EN CONTRA DE LOS ARTÍCULOS 23, 25 Y 33 (PARCIALES) DE LA LEY 9ª DE 1991

5. El cargo por la infracción de la libertad de asociación lo hace consistir el demandante en que la imposición de la contribución cafetera como una obligación permanente, les impone a todos los obligados por ella a financiar una agremiación de carácter privado a la que no pertenecen. De esta manera, se desconocería la dimensión negativa de la libertad de asociación prevista en el artículo 38 de la Carta y en el artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

5.1. Analizado en detalle el cuestionamiento del demandante puede concluirse que carece de certeza en tanto se funda en una interpretación que no se desprende ni del texto de la disposición acusada ni del régimen jurídico en el que se inserta. En efecto, la Corte encuentra que la regla del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 que establece como permanente la contribución cafetera -previamente adoptada en el artículo 25 de la Ley 1151 de 2007- se ocupa únicamente de regular la vigencia indefinida de un tributo que se destina, como se desprende de la remisión a este último artículo, al propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. No define dicha disposición que los caficultores beneficiarios de la contribución sean únicamente aquellos que se encuentren vinculados a la Federación Nacional de Cafeteros.

En adición a ello, la Corte debe destacar siguiendo las consideraciones presentadas en la sección C) de esta providencia, que los recursos que conforman el Fondo Nacional del Café provenientes de la contribución cafetera, no son propiedad de la Federación Nacional de Cafeteros. En efecto, como se desprende de lo dicho, tales recursos son administrados por la Federación bajo la dirección del Comité Nacional de Cafeteros -cuyas decisiones se encuentran sometidas a la aprobación del Ministerio de Hacienda y, en caso de empate, son adoptadas por el propio Presidente de la República-. Siendo ello así, el empleo de los recursos provenientes de la contribución cafetera, ahora permanente, no tienen por objeto beneficiar a la Federación Nacional de Cafeteros, ni únicamente a sus federados, sino que deben destinarse a la protección de todos los productores de café siguiendo, para el efecto, lo dispuesto en la ley y las reglas que se establecen en el contrato de administración.

Así pues, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación de la libertad de asociación dado que se asienta en una premisa que carece de certeza.

5.2. Ahora bien, uno de los intervinientes plantea de manera genérica la posibilidad de integración de la unidad normativa, a efectos de examinar las disposiciones que establecen los obligados a pagar la denominada contribución cafetera. Tal alternativa, ciertamente excepcional, no resulta aplicable en esta oportunidad dado que no se configura ninguna de las hipótesis en las que procede examinar disposiciones no demandadas²⁴. En efecto, en el asunto que ahora se juzga (i) el artículo demandado tiene un contenido deóntico propio dado que establece una regla precisa consistente en conferir carácter permanente a la contribución cafetera; (ii) dicho contenido normativo no se encuentra claramente reproducido en otras disposiciones y, (iii) no existen otros artículos estrechamente relacionados con el artículo 5 de la Ley 1337 de 2009, cuya constitucionalidad se encuentre en duda.

Para este Tribunal, cuando se dirige una acusación en contra de una disposición cuyo contenido normativo es claro y, a pesar de ello el demandante le adscribe un significado que no tiene -falta de certeza-, no le corresponde a este Tribunal establecer si en el ordenamiento existe otro artículo del que se desprenda la norma cuya inexecutable se ha solicitado. Proceder de manera diferente implicaría asumir una competencia oficiosa que la Corte no tiene y, adicionalmente, eliminar el deber de los ciudadanos de identificar adecuadamente los artículos cuya inexecutable solicitan. Dicho de otra forma, es diferente que la Corte integre al análisis un artículo que se requiere para comprender adecuadamente la disposición demandada, que ocuparse de establecer si existe alguna disposición que contenga la prescripción que el demandante, erróneamente, adscribe al artículo que solicita sea expulsado del ordenamiento. Lo primero es posible; lo segundo no.

La Corte encuentra que esta acusación también carece de certeza. En efecto, el sentido general de la demanda consiste en cuestionar que las normas acusadas de la Ley 9ª de 1991, le hubieran asignado a la Federación Nacional de Cafeteros funciones de regulación, asesoría y fomento. Sin embargo, la objeción del demandante se dirige, principalmente, contra reglas que asignan tales competencias al Comité Nacional de Cafeteros que, tal y como se dejó explicado anteriormente, corresponde a un órgano diferente de la Federación Nacional de Cafeteros no solo por su naturaleza, sino también por las funciones que le fueron atribuidas. No es posible entonces, sin incumplir el requisito de certeza, demandar disposiciones que se refieren al Comité Nacional de Cafeteros interpretando que ello es equivalente a aludir a la Federación Nacional de Cafeteros. Semejante postura, debe insistir la Corte, desconoce la

necesaria diferenciación a la luz de las normas que delimitan la institucionalidad cafetera entre los referidos actores y, adicionalmente, el Fondo Nacional del Café. En este sentido, tampoco puede admitirse el examen de aquellas consideraciones del demandante que presuponen que el funcionamiento de dicho Fondo se confunde con el de la Federación que lo administra.

Igualmente el ciudadano cuestiona la regla que impone, a la entidad que realiza el registro de exportadores y que tiene a su cargo fijar los requisitos y calidad para el efecto, el deber de oír previamente el concepto de la Federación de Cafeteros según las normas y criterios que señala el Comité de Cafeteros. Sin embargo, el demandante no tiene en cuenta en su impugnación que el concepto de dicha Federación no solo debe ajustarse a las reglas establecidas por el Comité sino que, en caso de ser desfavorable, puede ser objeto de apelación ante dicho Comité. En esa medida no es la Federación Nacional de Cafeteros la que adopta finalmente tal decisión.

En adición a lo señalado, del artículo 33 de la Ley 9ª de 1991 no se desprende regla alguna que tenga como resultado la acumulación de funciones que alega el demandante. Si se entendiera que su objeción se dirige en contra de la posibilidad de que el Gobierno celebre un contrato para la administración del Fondo Nacional del Café, es claro que tal contrato no implica que los recursos provenientes de la contribución cafetera sean propiedad de la Federación Nacional de Cafeteros. Igualmente, insiste la Corte una vez más, el órgano de dirección para su administración es el Comité Nacional de Cafeteros cuyas decisiones dependen, según las reglas vigentes, de la posición asumida por el Gobierno Nacional.

7. Concluye entonces la Corte que los cargos dirigidos en contra del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 por violación de la libertad de asociación y en contra de los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9ª de 1991 por la infracción de los principios de imparcialidad, eficacia de la función administrativa y libre competencia, carecen de certeza y, en esa medida, la Corte se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo.

A. EL ARTÍCULO 5º DE LA LEY 1337 DE 2009 NO DESCONOCE EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE

MATERIA RECONOCIDO EN EL ARTÍCULO 158 DE LA CONSTITUCIÓN

8. A diferencia de lo ocurrido con las acusaciones analizadas en la sección anterior, la Corte encuentra que el cargo formulado en contra del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 por violación del principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta, cumple las condiciones mínimas para un pronunciamiento de fondo. Así las cosas, le corresponde a este Tribunal definir si la norma que prevé el carácter permanente de la contribución cafetera en la Ley 1337 de 2009 se encuentra vinculada a la materia de dicha Ley o si, por el contrario, carece de relación con ella.

9. En numerosas oportunidades, esta Corporación se ha ocupado de precisar el alcance del principio de unidad de materia. Los elementos más importantes del precedente vigente y aplicable en este caso²⁵ pueden sintetizarse del modo siguiente.

9.1. El fundamento constitucional del principio de unidad de materia se encuentra en el artículo 158 de la Carta conforme al cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. Igualmente el artículo 148 de la Ley 5ª de 1992 prevé que “[c]uando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia (...)”.

9.2. Al principio de unidad de materia se adscribe un mandato conforme al cual todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia. Ha dicho la Corte que no se trata de “un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado (...) sino “una restricción a la iniciativa de hacerlo en un contexto temático predeterminado.”²⁶ Según lo ha señalado, tal principio “[i]mpide entonces que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley y, en esa medida, asegura (i) que la deliberación legislativa se surta adecuadamente, respetando el principio democrático (art. 3) y (ii) que la aprobación de leyes resulte ordenada a fin de que los ciudadanos y las autoridades puedan conocer las normas que rigen su comportamiento, asegurando así la vigencia del Estado de Derecho (arts. 1 y 6) y el principio de publicidad (art. 209)”²⁷.

9.3. Para determinar si se ha vulnerado el principio de unidad de materia es necesario establecer si las disposiciones de una ley acusadas por esa razón se encuentran en relación de conexidad con su materia. Es por ello que la jurisprudencia ha señalado que para

establecer la infracción de este principio es indispensable (i) verificar el contenido temático de la ley -su materia- y, seguidamente, (ii) determinar si entre la disposición impugnada y esa materia existe una conexidad constitucionalmente aceptable. Con este propósito la Corte ha dicho que tal conexidad puede ser temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática. Sobre el particular ha indicado:

“El siguiente paso del juicio, demanda establecer si la disposición examinada, atendiendo el contenido normativo que se desprende de ella, guarda conexión con la materia del proyecto. Este examen debe diferenciar entre materia del proyecto y temas del proyecto dado que una ley puede ocuparse de una pluralidad de temas sin que ello signifique, necesariamente, diversidad de materias.

Esa conexión puede ser de muy diferente tipo y en cada caso deberá establecerse su relevancia. El vínculo o relación puede darse en función de: (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-.”²⁸.

9.4. Con apoyo en la sentencia C-852 de 2005, la Corte ha identificado además una regla conforme a la cual “cuando los propósitos que justifican el reconocimiento del principio de unidad de materia han sido satisfechos durante el debate legislativo, el rigor en el examen que debe adelantarse puede disminuir significativamente haciendo posible, en consecuencia, el empleo de criterios interpretativos más deferentes con la actividad legislativa”²⁹. De conformidad con ello “si una disposición con una conexión lejana a la materia del proyecto fue objeto de discusión y votación a lo largo de todo el trámite legislativo y, en esa medida, alrededor de la misma se desarrolló un adecuado proceso de deliberación, el requerimiento de conexidad podrá resultar menos exigente, en tanto ya se habría controlado uno de los riesgos que pretende enfrentarse con el reconocimiento constitucional del principio de

unidad de materia”³⁰.

10. Examinado el contenido de la Ley 1337 de 2009 así como los antecedentes de la misma, encuentra la Corte que la materia de la misma puede identificarse como el reconocimiento de la importancia de la caficultura y la consolidación de su desarrollo a través de medidas de apropiación e inversión de recursos públicos. Esta conclusión encuentra apoyo no solo en el contenido mismo de la ley, sino también en algunas de las consideraciones presentadas en el curso de los debates en el Congreso de la República.

10.1. La Ley 1337 de 2009 incluye disposiciones (i) que rinden un homenaje a los caficultores considerando los 80 años de creación de la Federación Nacional de Cafeteros -art. 1- previendo para el efecto una autorización de apropiación de recursos públicos destinados (ii) a la investigación y promoción de nuevas tecnologías que incentiven la producción, exportación y consumo nacional del café colombiano de alta calidad -art. 2- y (iii) a la financiación de una biblioteca documentaria del café -art.3-. También contiene prescripciones con un mayor impacto en el sector cafetero, al autorizar al Gobierno (iv) para apropiar recursos en el presupuesto nacional a fin de fomentar el desarrollo socioeconómico de las zonas cafeteras del país, mediante el financiamiento de proyectos para agua potable y saneamiento básico, vivienda rural, educación, tecnología de información y comunicaciones así como vías de intercomunicación cafetera -art. 4-; (v) para destinar los recursos presupuestales necesarios a fin de garantizar la sostenibilidad del ingreso de las familias cafeteras, en cuanto se afecte por el precio interno costos de producción del grano -art. 6-, y (vi) para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación y/o impulsar a través del Sistema Nacional de Cofinanciación las apropiaciones requeridas en la presente ley -art. 7-. En ese contexto normativo es en el que se inscribe el artículo 5 al disponer (vii) que tendrá carácter permanente la contribución cafetera definida en el artículo 25 de la Ley 1151 de 2007.

Se trata entonces de una regulación que no solo hace un reconocimiento de la caficultura en Colombia sino que, con el propósito de profundizar la protección de ese sector, adopta medidas de naturaleza estructural que comprenden acciones de diferente naturaleza y alcance. En ese contexto, la Corte encuentra que uno de los elementos dominantes en el texto de las disposiciones referidas, se encuentra constituido por el hecho de regular la apropiación y destinación de recursos públicos para el apoyo de diferentes dimensiones de la

caficultura.

10.2. La delimitación de la materia de la ley en los términos indicados, encuentra también apoyo en las consideraciones presentadas en el curso del trámite legislativo. Así por ejemplo en la exposición de motivos del proyecto, luego de referir al desarrollo de la caficultura en Colombia, se indica que “[l]a institucionalidad cafetera que reúne el capital humano de nuestros cafeteros debe continuar su positiva evolución y con innovación y desarrollo seguir siendo el ejemplo de las mejores prácticas de gobierno corporativo y compromiso social empresarial en nuestro país”³¹. Adicionalmente, en el curso del primer debate³² uno de los senadores explicó que “lo que busca este proyecto es rendirle un homenaje como lo decía anteriormente a los caficultores de Colombia”, advirtiéndole allí mismo que “no solamente queremos hacerle un reconocimiento como en verdad tenemos que hacerlo, sino que se tiene que traducir en hechos reales, en hechos tangibles”. Seguidamente indicó, que “allí dentro del proyecto se trae a consideración una serie de artículos que fundamentalmente buscan autorizar al Gobierno Nacional para que pueda destinar unos recursos del Presupuesto General de la Nación, no solamente para promover esta celebración, para promover esta actividad, que tantos beneficios nos ha dado al País, a los colombianos, pero especialmente a esos 2 millones de campesinos colombianos que hoy viven de la caficultura”. Luego de ello señaló que era muy importante la aprobación del proyecto “para que realmente tengamos una caficultura de largo plazo, una caficultura sostenible, una caficultura más moderna, una caficultura vigorosa, una caficultura que represente no solamente los intereses de los caficultores sino los intereses del País”. Destacó además que con el proyecto se pretendía también “comentar (sic) el desarrollo socioeconómico de las zonas cafeteras de nuestro país” dado que “si bien algunos de los caficultores de nuestro País tienen unas condiciones económicas aceptables, no es la generalidad” si se consideran las dificultades que enfrentan “los pequeños corregimientos, las pequeñas veredas, zonas apartadas de nuestro País”. Entre tales dificultades, señaló, se encuentran las relacionadas “en el tema de salud, en el tema de educación, falta de vivienda, mejoramiento de vivienda”.

10.3. La materia de la ley puede entonces identificarse claramente a partir de la interpretación del contenido de sus artículos, así como de los propósitos que fueron puestos de presente en el curso de su aprobación. Si bien uno de sus contenidos es rendirle un tributo a los caficultores por su destacado papel en el desarrollo del país y en esa medida

podría encuadrarse como una ley de honores, lo cierto es que también dispone la adopción de medidas más generales dirigidas a consolidar y profundizar el desarrollo de la caficultura y la protección a los productores del grano, incluyendo instrumentos de apropiación e inversión de recursos públicos.

11. Precisada la materia de la Ley 1337 de 2009 en los términos que han quedado referidos - reconocimiento de la importancia de la caficultura y la consolidación de su desarrollo a través de medidas de apropiación e inversión de recursos públicos- debe preguntarse la Corte si entre tal materia y el artículo 5º acusado, existe el tipo de conexidad constitucionalmente requerida a efectos de no vulnerar el principio de unidad de materia. Para la Corte, la conclusión es positiva.

11.1. La disposición que se demanda prescribe el carácter permanente de la contribución cafetera que se encontraba definida en el artículo 25 de la Ley 1151 de 2007 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010”. Esta última disposición prevé:

“El inciso 1o del artículo 63 de la Ley 788 de 2002 quedará así: // “Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0.60 centavos de dólar por libra exportada (US\$0.60), la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra (US\$0.06) de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 ctvs de dólar por libra (US\$0.02) de café que se exporte”

Conforme a ello, el artículo 5º demandado, mediante la referencia al artículo 25 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, asegura la vigencia indefinida de la contribución cafetera en los términos en que ella se encontraba prevista en dicha ley. Se trata entonces de una contribución, que por su naturaleza parafiscal, (i) grava a los productores de café y (ii) se dirige a la conformación del Fondo Nacional del Café a fin de destinar el recaudo, prioritariamente, a mantener el ingreso cafetero.

“El artículo 5º establece con carácter permanente la contribución cafetera definida en la Ley 1151, artículo 21 del 25 de julio de 2007.

El mayor homenaje que el Congreso de la República puede hacer a los caficultores colombianos es darle un carácter permanente a la contribución cafetera. Esta herramienta, pieza fundamental del desarrollo del sector, debe garantizarse de manera permanente y así ofrecer a los cafeteros la certidumbre que esta no dependerá de los cambios periódicos de leyes como el Plan Nacional de Desarrollo y la Ley del Presupuesto General de la Nación.

La importancia de la contribución cafetera radica en que permite proveer al productor los servicios y bienes públicos colectivos básicos para darle competitividad internacional al sector y mejorar las condiciones de vida de más de 2 millones de personas que dependen de este cultivo a nivel nacional.

¿Cuáles son esos bienes públicos colectivos de los cafeteros? En primer lugar, la garantía de compra en cerca de 500 puntos en todo el país, que le permite a la institucionalidad tener presencia en toda la geografía cafetera y poder cumplir los compromisos internacionales de comercialización de una manera consistente y fiable. Esta garantía de compra le permite al caficultor, acceder a la comercialización de su producto, al mejor precio de mercado y sin límite de cantidad, situación muy distinta a lo que sucede en otras economías cafeteras en las cuales los productores quedan a merced de multinacionales comercializadoras que no les trasladan la totalidad del precio de su producto.

En segundo lugar, la existencia de la contribución permite ofrecer a los caficultores colombianos servicios prioritarios para su sostenibilidad como la extensión rural, la investigación científica y la transferencia de tecnología. Estos son bienes públicos que recogen el conocimiento sin el cual, no se tendría una caficultura vigorosa, competitiva y con futuro.

Igualmente, los recursos de la contribución cafetera son fundamentales para proveer servicios como la promoción internacional del café de Colombia. Al respecto, es bien conocido que el Café de Colombia, desde el punto de vista de costos, no podría competir con los cafés baratos del resto del mundo, particularmente con los cafés de Brasil y Vietnam. Para que el mercado esté dispuesto a pagar lo que vale la calidad del café de Colombia, es necesario que la reconozca. Sin mercadeo y publicidad y sin las campañas institucionales, los consumidores finales no tendrían esa conciencia. Un ejemplo claro de esto son los éxitos alcanzados gracias a las campañas de promoción a través del personaje Juan Valdez, las

cuales se han traducido en unos diferenciales positivos del café de Colombia frente a otros orígenes.

Finalmente, los recursos de la contribución permiten impulsar el desarrollo social y el bienestar en las zonas cafeteras. Sin ella, no existirían los Programas de Seguridad Social en Salud, ni los programas de alimentación, ni los programas de vías, o mucho menos los programas de educación.

De allí la importancia de la contribución y de la necesidad de que a través de lo dispuesto en esta ley se genere la certidumbre, predictibilidad y estabilidad que los caficultores necesitan”³³.

Del citado planteamiento, que incluso sería reiterado en los informes ponencia para segundo³⁴ y tercer debate³⁵, se desprende que conferir carácter permanente a la contribución cafetera tuvo por objeto (i) ofrecer certidumbre a los cafeteros sobre su estabilidad, en tanto no depende de su aprobación en normas con vigencia temporal como las leyes de presupuesto o las que aprueban el plan nacional de desarrollo; (ii) asegurar la provisión de los bienes y servicios que se requieren para darle competitividad al sector cafetero y promover las condiciones de vida de los caficultores; (iii) hacer posible el impulso de actividades de promoción internacional del café para asegurar una adecuada competencia con productores de otros países, y (iv) impulsar el desarrollo y bienestar de las zonas cafeteras.

11.3. Como se dejó señalado antes, la materia de la ley consiste en el reconocimiento de la importancia de la caficultura y la consolidación de su desarrollo a través de instrumentos de apropiación de recursos públicos. Encuentra la Corte que el contenido de la disposición analizada se encuentra en estrecha conexión con la materia de la ley.

Para este Tribunal (i) dicho artículo se encuentra inescindiblemente relacionado con el área de la realidad social de la que se ocupa la ley, esto es, con la actividad cafetera, puesto que la regla que allí se prevé está directamente vinculada al desarrollo histórico y actual de la caficultura (conexidad material). En segundo lugar, (ii) los fines o propósitos que motivaron la expedición de la ley, puestos de presente en el curso de aprobación en el Congreso,

coinciden plenamente con la definición como permanente de la contribución cafetera, puesto que esa determinación legislativa tiene por objeto asegurar la vigencia indefinida de un tributo cuya destinación a la protección y promoción del sector cafetero es clara (conexidad teleológica). Finalmente, (iii) la disposición acusada así como las restantes incluidas en la Ley, tienen contenidos relacionados dado que, a partir del homenaje que se le rinde a la caficultura colombiana, adoptan medidas para su promoción y desarrollo, de manera que todas responden a una racionalidad interna común (conexidad sistemática). Es necesario advertir que desde el punto de vista material, no existe incompatibilidad que en una ley que destaca y valora la actividad de los caficultores se adopte al mismo tiempo una medida que establece, en los mismos términos en que ello había sido hecho por el legislador, la vigencia indefinida de un tributo –en el caso la contribución cafetera- destinada a la protección de los productores de café.

No cabe duda que la regla acusada se inscribe directamente en la materia que domina a la ley, en tanto la permanencia de la contribución cafetera constituye un instrumento que hace posible contar con recursos para la inversión en la actividad cafetera.

11.4. En apoyo de la constitucionalidad de la disposición anterior, debe además considerarse que la definición de la contribución cafetera como un tributo permanente, fue valorada a lo largo del trámite legislativo. En efecto, si bien dicha propuesta no se encontraba en la exposición de motivos, fue debatida a partir del primer debate³⁶ y objeto de análisis sucesivo³⁷ en los debates subsiguientes. Ello resulta relevante dado que, tal y como lo ha sostenido este Tribunal en el pasado, el examen de unidad de materia puede resultar especialmente deferente de la decisión legislativa, en aquellos casos en los cuales la disposición acusada por la presunta infracción del principio de unidad de materia, ha sido objeto de valoración a lo largo del curso legislativo, de manera tal que no ha sido incluida de forma sorpresiva o con el propósito de eludir su examen detenido por parte del Congreso.

11.5. Conforme a lo expuesto, puede concluirse que la disposición acusada no desconoce el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución.

A. SINTESIS DE LA DECISION

12. La Corte estableció, inicialmente, que los cargos alrededor de los cuales debía girar el presente proceso de constitucionalidad eran los relativos (i) a la posible violación de la libertad de asociación protegida por el artículo 38 de la Constitución, debido a lo dispuesto en el artículo 5º de la Ley 1337; (ii) a la vulneración de los principios de imparcialidad, eficacia de la función administrativa y libre competencia, previstos en los artículos 209, 333 y 334 de la Carta, en razón a la regulación contenida en los artículos 23, 25 y 33 (parciales) de la Ley 9ª de 1991, y (iii) a la infracción del principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 constitucional, dado que el contenido del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 no guarda relación con la materia de la misma.

13. Luego de un análisis detenido de la regulación que rige la institucionalidad cafetera, la Corte advirtió que la Federación Nacional de Cafeteros, el Fondo Nacional del Café y el Comité Nacional de Cafeteros, si bien son partícipes activos de tal y se encuentran estrechamente relacionados, no pueden equipararse ni fusionarse, atendiendo su naturaleza jurídica y las funciones que cumplen en consonancia con las disposiciones legales y reglamentarias. Así la Federación Nacional de Cafeteros es una entidad gremial de derecho privado que tiene como propósito promover el bienestar e interés general de los caficultores; el Fondo Nacional del Café es una cuenta conformada por recursos de naturaleza parafiscal cuya destinación se encuentra establecida en la ley y que es administrada por la Federación Nacional de Cafeteros bajo la dirección del Comité Nacional de Cafeteros. A su vez, el Comité Nacional de Cafeteros es un organismo conformado por autoridades públicas y representantes del gremio cafetero, que además de ser el órgano de dirección para el manejo del Fondo Nacional del Café, tiene a su cargo la fijación de varias de las políticas generales en materia de calidad, promoción y competitividad cafetera.

14. La Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación de la libertad de asociación en contra del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009, dado que se funda en una interpretación que no se desprende ni de su texto, ni del régimen jurídico del que hace parte. En efecto, la Corte encontró que la regla del artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 establece como permanente la contribución cafetera y, en esa medida, únicamente fija la vigencia indefinida de un tributo que se destina al propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero. No prescribe dicha disposición que los caficultores beneficiarios de la contribución sean los que se encuentren vinculados a la Federación Nacional de Cafeteros. Los recursos provenientes de la contribución cafetera -administrados a través del

Fondo Nacional del Café- no tienen por objeto beneficiar a la Federación Nacional de Cafeteros, ni únicamente a sus federados, sino que deben destinarse a la protección de todos los productores de café.

15. La Corte se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación de los artículos 209, 333 y 334 en contra de los artículos 23, 25, y 33 (parciales) de la Ley 9ª de 1991, puesto que carece de certeza. En efecto, a pesar de que el sentido general de la demanda consiste en cuestionar que las normas referidas de la Ley 9ª de 1991 le hubieran asignado a la Federación Nacional de Cafeteros funciones de regulación, asesoría y fomento, su objeción se dirige, principalmente, contra reglas que asignan tales funciones al Comité Nacional de Cafeteros. Dicha asimilación, consideró este Tribunal, no era posible.

16. La Corte consideró que no desconocía el principio de unidad de materia el artículo 5º de la Ley 1337 de 2009 que establece el carácter permanente de la contribución cafetera. Señaló, inicialmente, que la materia de la ley estaba constituida por el reconocimiento de la importancia de la caficultura y la consolidación de su desarrollo a través de instrumentos de apropiación de recursos públicos. A juicio de la Corte (i) el artículo impugnado se encuentra inescindiblemente relacionado con el área de la realidad social de la que se ocupa la ley, esto es, con la actividad cafetera, puesto que la regla que allí se prevé está directamente vinculada al desarrollo histórico y actual de la caficultura (conexidad material). En segundo lugar, (ii) los fines o propósitos que motivaron la expedición de la ley, puestos de presente en el curso de aprobación en el Congreso, coinciden plenamente con la definición como permanente de la contribución cafetera, puesto que esa determinación legislativa tiene por objeto asegurar la vigencia indefinida de un tributo cuya destinación a la protección y promoción del sector cafetero es clara (conexidad teleológica). Finalmente, (iii) la disposición acusada así como las restantes incluidas en la Ley, tienen contenidos relacionados dado que, a partir del homenaje que se le rinde a la caficultura colombiana, adoptan reglas para su promoción y desarrollo, de manera que todas responden a una racionalidad interna común (conexidad sistemática).

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus

competencias constitucionales y legales,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado, el artículo 5º de la Ley 1337 de 2009.

Segundo.- INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 23, 25 y 33 de la Ley 9ª de 1991, por ineptitud sustantiva de la demanda.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Vicepresidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (E)

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (E)

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIAN

Secretaria General (E)

1 Esta comunicación fue recibida en esta Corporación antes del término de fijación en lista, según hace constar la Secretaría General en el folio 200.

2 El ciudadano Diego Fernando Fonnegra Vélez presentó intervención en su condición de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio.

3 El ciudadano Heider Rojas Quesada presentó intervención en su condición de apoderada de dicho Ministerio.

4 La ciudadana Nury Juliana Morantes Ariza presentó intervención en su condición de

apoderada de dicho Ministerio.

5 El ciudadano Humberto Antonio Sierra Porto presento intervención en su condición de apoderado de dicho Ministerio.

6 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

7 José Álvaro Jaramillo Guzmán.

8 Escrito suscrito por Julio Roberto Piza Rodríguez, como Director del Departamento del Derecho Fiscal de esta universidad.

9 Suscriben el documento los ciudadanos Nicolás Villamil Ramírez, estudiante del programa de Derecho, y Gustavo Mejía Chávez, Monitor del Área de Derecho Laboral y Seguridad Social del Consultorio Jurídico

10 Suscribe el documento el ciudadano José Hernán Muriel Cierci.

11 En la sentencia C-449 de 1992 esta Corte indicó: “La Federación Nacional de Cafeteros es, de acuerdo con el artículo 2o. de sus estatutos, una persona jurídica de derecho privado, sin ánimo de lucro, de carácter asociativo, de orden gremial que tiene como objetivo principal la defensa de la industria cafetera colombiana. Ello es así por su origen, por su patrimonio. Por lo tanto no hace parte del Estado y se rige por sus Estatutos”.

12 Sentencia C-308 de 1994.

13 Sentencia C-543 de 2001.

14 Disponible en www.federaciondecafeteros.org/static/files/ESTATUTOS%20REFORMADOS%202007.pdf

15 Sentencia C-449 de 1992.

16 Refiriéndose al surgimiento del Fondo Nacional del Café, en la sentencia C-308 de 1994 explicó: “El primer pacto de cuotas o Convenio Internacional del Café se suscribió en Washington el 28 de Noviembre de 1940, acuerdo que tenía por finalidad regular la oferta del grano en el mercado de los Estados Unidos. // Con el objeto de aprontar los medios

necesarios, especialmente de carácter fiscal, para asumir el compromiso suscrito por el país, el Congreso expidió la Ley 45 del 21 de Noviembre de 1940, mediante la cual se buscó, “que la Convención sobre cuotas cafeteras pueda llegar a ser aplicada en forma satisfactoria, si el Congreso la aprobare” (art. 1o). // Con tales propósitos, la ley le otorgó al gobierno facultades extraordinarias para “dictar ...las medidas y disposiciones de control de cambios y exportaciones, y las impositivas y de crédito, relativas al café que juzgue necesarias” // En ejercicio de tales facultades el gobierno expidió el Decreto 2078, también de 1940, mediante el cual se adoptaron diversas determinaciones que tuvieron que ver con el establecimiento de una contribución sobre los giros provenientes de las exportaciones de café, la creación del Fondo Nacional del Café como una cuenta especial y se dispuso, además, que dicho Fondo sería administrado por la Federación Nacional de Cafeteros con arreglo al contrato que debería suscribirse entre este organismo y el Gobierno Nacional”.

17 Sentencia C-449 de 1992.

18 Sentencia C-543 de 2001.

20 www.federaciondecafeteros.org/static/pergaminofnc/uploads/CONTRATO_DE_ADMINISTRACION_DEL_FONDO_NACIONAL_DEL_CAFE_FIRMADO.pdf

21 Este contrato se suscribe con apoyo en varios fundamentos legales. En primer lugar en el artículo 2 de la Ley 11 de 1972 que establece lo siguiente: “Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia contratos tendientes a impulsar y defender la Industria del Café. Los contratos que el Gobierno celebre en desarrollo del presente artículo, tendrán una duración de diez años y serán prorrogables por períodos de igual duración”. A su vez tiene fundamento en el inciso tercero del artículo 33 que se refiere a algunos de los requisitos aplicables a las adiciones, prórrogas o modificaciones que se introduzcan al contrato de administración del Fondo Nacional del Café y de Servicios que suscriba la Federación Nacional de Cafeteros con el Gobierno Nacional. Igualmente encuentra apoyo en lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 101 de 1993 cuyo texto establece: “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”.

22 La cláusula establece lo siguiente: “COMITÉ NACIONAL DE CAFETEROS: El órgano de dirección para el manejo del Fondo Nacional del Café es el Comité Nacional de Cafeteros, el que para efectos del presente contrato, estará integrado por los representantes del GOBIERNO y del Gremio Cafetero, así: a) En representación del GOBIERNO los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural, cuya participación no será delegable; el Ministro de Comercio, Industria y Turismo, quien podrá delegar su representación en el Viceministro o en el Negociador Internacional de Comercio Exterior; y el Director del Departamento Nacional de Planeación, quien podrá delegar en el Subdirector de Planeación Nacional. Los Ministros de Relaciones Exteriores y de Ambiente y Desarrollo Sostenible serán invitados a las sesiones en las cuales se traten temas relacionados con las funciones de sus respectivos Despachos. b) En representación del Gremio Cafetero forman parte los miembros que establezcan los Estatutos de la Federación. La representación gremial en el Comité no podrá tener un poder de voto superior a la representación del GOBIERNO. El Ministro de Hacienda y Crédito Público tendrá tantos votos como sean necesarios para igualar numéricamente la votación. En todo caso, las decisiones que se adopten en el Comité Nacional de Cafeteros deberán contar con el voto expreso y favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público. Cuando se presenten empates al votarse una medida, serán dirimidos por el señor Presidente de la República”: Contrato de Administración del Fondo Nacional del Café suscrito el día 7 de julio de 2016.

23 En la sentencia C-644 de 2016 la Corte se refirió a los elementos característicos de los recursos parafiscales indicando: “Tales contribuciones (i) son obligatorias en tanto se imponen en ejercicio del poder coercitivo del Estado, esto es, de su soberanía fiscal; (ii) tienen por objeto gravar a un grupo, gremio o sector económico de manera que de ellas se predica la singularidad (...); (iii) su inversión se encuentra orientada de forma exclusiva al grupo, gremio o sector económico que resulta gravado lo que supone que son específicas (...); (iv) los recursos que de su recaudo se obtienen son públicos y, en consecuencia, la

administración se encuentra sometida a los controles que corresponden a dicha naturaleza; y (v) la administración de dichos recursos puede ser conferida a personas jurídicas de derecho privado mediante la celebración de los contratos respectivos o gestionarse directamente por parte de un órgano que forme parte del presupuesto general (...), sin que ello implique que hagan parte del presupuesto general en consideración a la autonomía que a ellos se reconoce[86]. Recientemente reiteró que dichas contribuciones “han sido descritas como un punto medio entre la tasa y el impuesto, y su característica esencial es que el cobro solo se impone a un grupo de ciudadanos o un sector de la economía, con el propósito de que sea utilizada en su propio beneficio” (...).”

24 La jurisprudencia temprana de este Tribunal se ocupó de decantar los supuestos bajo los cuales es procedente la integración de la unidad normativa. En esa dirección, la sentencia C-539 de 1999 indicó: “Ahora bien, excepcionalmente, la Corte puede conocer sobre la constitucionalidad de leyes ordinarias que no son objeto de control previo u oficioso, pese a que contra las mismas no se hubiere dirigido demanda alguna. Se trata de aquellos eventos en los cuales procede la integración de la unidad normativa. Sin embargo, para que, so pretexto de la figura enunciada, la Corte no termine siendo juez oficioso de todo el ordenamiento jurídico, la jurisprudencia ha señalado que la formación de la unidad normativa es procedente, exclusivamente, en uno de los siguientes tres eventos. // En primer lugar, procede la integración de la unidad normativa cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada. En estos casos es necesario completar la proposición jurídica demandada para evitar proferir un fallo inhibitorio. // En segundo término, se justifica la configuración de la unidad normativa en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas. Esta hipótesis pretende evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo. // Por último, la integración normativa procede cuando pese a no verificarse ninguna de las hipótesis anteriores, la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad. En consecuencia, para que proceda la integración normativa por esta última causal, se requiere la verificación de dos requisitos distintos y concurrentes: (1) que la norma demandada tenga una estrecha relación con las disposiciones no cuestionadas que formarían la unidad normativa; (2) que las disposiciones no acusadas aparezcan, a primera

vista, aparentemente inconstitucionales. A este respecto, la Corporación ha señalado que “es legítimo que la Corte entre a estudiar la regulación global de la cual forma parte la norma demandada, si tal regulación aparece prima facie de una dudosa constitucionalidad”. (...)”.

25 Se precisa ello dado que el principio de unidad de materia adquiere un contenido particular cuando se trata del juzgamiento de normas incorporadas al Plan Nacional de Desarrollo.

26 Sentencia C-016 de 2016

27 Sentencia C-016 de 2016.

28 Sentencia C-896 de 2012.

29 Sentencia C-896 de 2012.

30 Sentencia C-896 de 2012.

31 Gaceta del Congreso 589 de 2007.

32 Gaceta 692 de 2008.

33 Gaceta del Congreso 297 de 2008. En el curso del tercer debate en la Cámara de Representantes uno de los integrantes de dicha Corporación indico: “(...) Y uno de los grandes puntos de este proyecto y en el cual yo deseo que pongamos especial atención, es precisamente en la contribución cafetera. A través de los proyectos de ley, o el último proyecto de ley, Ley 1151 del 2007, básicamente se estipula esta contribución cafetera, pero para un lapso específico en el tiempo, y la contribución cafetera es uno de los mecanismos de herramientas que ha brindado pues digamos el gran desarrollo, que ha permitido el gran desarrollo para todo este gremio y para el país entero. De ahí se sacan los recursos para promocionar la marca del café colombianos, o por decirlo de una mejor manera, para promocionar a Colombia en el mundo, para desarrollar proyectos de tecnología, de desarrollo científico que benefician últimamente la producción en última instancia, la producción y la comercialización de nuestro café en el mundo. Pero más aún, de cubrir los recursos para la promoción de la actividad es que lleva bienestar, calidad de vida a los campesinos a estos 2 millones de colombianos, con programas de salud, con programas de educación, con

programas de asistencia (...)".

34 Gaceta del Congreso 775 de 2008.

35 Gaceta del Congreso 370 de 2009. Estas consideraciones fueron reiteradas en el informe ponencia para segundo debate en la Cámara de Representantes, tal y como consta en la Gaceta 434 de 2009.

36 Gaceta del Congreso 775 de 2008.

37 Así se desprende, por ejemplo, del Contenido de las Gacetas del Congreso 953 de 2008 y 434 de 2009

{p}