

Sentencia C-536/99

CUOTA DE FOMENTO TABACALERO-Exportación de hoja de tabaco

Lo acorde con la naturaleza de la contribución parafiscal es que la misma grave a las personas que se dedican a la actividad que busca modernizarse y diversificarse con su establecimiento, en las distintas fases de la cadena productiva y de comercialización, bien para el mercado nacional o internacional, pues ciertamente, los exportadores de la hoja de tabaco son también beneficiarios del mejoramiento de la infraestructura de producción de la misma. Es característica inherente a un renta parafiscal, el gravar a las personas a quienes son comunes los intereses que resultan del mejoramiento y la modernización de la infraestructura del sector en el que desarrollan su actividad, en este caso, la tabacalera y que, por tal razón, como grupo gravado, en particular, resultan beneficiadas con la inversión de los ingresos que resultan de su recaudo.

COMERCIO EXTERIOR Y COMPETENCIA IMPOSITIVA DEL CONGRESO

CUOTA DE FOMENTO TABACALERO-Exportadores de la hoja de tabaco como agentes retenedores

La objeción presidencial confunde el sujeto gravado, con el agente retenedor de la renta parafiscal. Respecto de ninguno de estos elementos la facultad de regulación del comercio exterior que al Presidente de la República corresponde al tenor de lo preceptuado en el artículo 189-25 de la Carta, supone, en modo alguno, restricción a la atribución que constitucionalmente corresponde en forma amplia al Congreso de la República de acuerdo al artículo 150-12 ibídem, para imponer rentas parafiscales y de regular normativamente, en las condiciones que fije la ley, todos sus aspectos, incluyendo el relativo a la forma en que se efectuará su recaudo, que es precisamente de lo que se ocupa el artículo 6º en estudio.

CUOTA DE FOMENTO TABACALERO-Constitucionalidad condicionada de administración por FEDETABACO

El que exista la posibilidad de que el Legislador hubiera optado por autorizar al Ejecutivo para celebrar el contrato de administración del Fondo, no es óbice para que el Congreso, si así lo decide, ejerza esta competencia que, constitucionalmente le es propia, que fue lo que en este caso hizo. Igual salvedad a la que a propósito del contrato de administración de la cuota de fomento lechero y ganadero hizo esta Corte, al referirse a su contrato de administración con FEDEGAN, hará la Corporación en este caso, para preservar la efectividad de los principios democrático y participativo, en cuya virtud, al igual que en el anterior, se hace imperativo supeditar la constitucionalidad de la norma a la condición de que se garantice la estructura democrática en la Federación Nacional de Productores de Tabaco- FEDETABACO- o, en la entidad sin ánimo de lucro lo suficientemente representativa del sector tabacalero a nivel nacional con la que, en defecto de la primera, el Gobierno contratara la administración y recaudo de la cuota de fomento tabacalero, de modo que se permita a los gravados con la contribución parafiscal, su participación efectiva en la administración y recaudo del citado gravamen parafiscal.

FONDO NACIONAL DEL TABACO-Nación podrá celebrar contratos de empréstitos externo e interno

En lo atinente al artículo 12 del proyecto que establece que la Nación podrá celebrar contratos de empréstito externo e interno con destino al Fondo Nacional del Tabaco, y, además, otorgar aportes con cargo al Tesoro Nacional con destino a dicho Fondo y que llevó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a objetarlo por considerar que “privilegia al sector tabacalero en detrimento de otros sectores agrícolas que también tienen gravámenes parafiscales”; esta Corporación la considera también carente de fundamento, pues, como bien lo anotan las Cámaras legislativas en su insistencia, el artículo objetado en modo alguno está prohibiendo que los demás fondos parafiscales los reciban; por lo tanto, no se está violando el artículo 13 de la Constitución como lo plantea el ejecutivo. Así mismo no existe ni auxilio ni donación al señalar el proyecto en su artículo 12 que el Fondo Nacional del Tabaco puede recibir “aportes e inversiones del Tesoro Nacional”. Es por el contrario, manifestación clara de la actividad de fomento que ordena el artículo 334 de la Constitución.

Referencia: Expediente O.P. 027

Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley No. 47 de 1997 – del Senado de la República y 048 de 1996 – Cámara de Representantes “Por la cual se establece la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero y se crea el Fondo Nacional del Tabaco”.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá D.C, veintiocho (28) de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. ANTECEDENTES

El Presidente del H. Senado de la República con oficio del dieciocho (18) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999), remitió a la Corte Constitucional el proyecto de ley No. 47 de 1997 del Senado de la República y 048 de 1996 de la Cámara de Representantes “Por la cual se establece la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero y se crea el Fondo Nacional del Tabaco”, cuyo texto fue objetado parcialmente por el señor Presidente de la República, por razones de constitucionalidad.

Como quiera que las Cámaras Legislativas han insistido en su aprobación, corresponde a esta Corporación dirimir el conflicto, una vez cumplidos los requisitos contemplados en el decreto 2067 de 1991, y agotados, como se encuentran, los trámites constitucionales y legales previstos para esta clase de asuntos, por haberse recibido en tiempo, además el concepto emitido por el señor Procurador General de la Nación acerca de los temas constitucionales materia de esta controversia.

La Corte Constitucional procede a adoptar su decisión de fondo en la cuestión constitucional planteada, en ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política.

II. EL PROYECTO DE LEY OBJETADO POR INCONSTITUCIONAL

Se destacan en negrillas los artículos del proyecto de ley objetados por razones de inconstitucionalidad, y en ellos se subrayan los apartes que el ejecutivo objetó en forma parcial.

TEXTO DEFINITIVO

PROYECTO DE LEY No. 47/97 SENADO Y 048/96 CAMARA

“POR EL CUAL SE ESTABLECE LA CUOTA DE FOMENTO PARA LA MODERNIZACION Y DIVERSIFICACION DEL SUBSECTOR TABACALERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO SEGUNDO: De la cuota: Establécese la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero, como contribución de carácter parafiscal cuya percepción se asignará a la cuenta especial denominada Fondo Nacional del Tabaco.

ARTICULO TERCERO: Del Fondo Nacional del Tabaco. Crease el Fondo Nacional del Tabaco para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota para la modernización y diversificación del sector tabacalero y el cual se ceñirá a los lineamientos de Política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el desarrollo del sector agrícola. El productor de la cuota de fomento, se llevará a una cuenta especial bajo el nombre de FONDO NACIONAL DEL TABACO con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley.

ARTICULO CUARTO: De los sujetos de la cuota: Toda persona natural o jurídica que cultive o exporte tabaco, es sujeto de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero.

ARTICULO QUINTO: Porcentaje de la cuota: De la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero será del 2% del precio de cada kilogramo de tabaco en hoja de producción nacional.

ARTICULO SEXTO: De la retención y pago de la cuota: Son retenedores de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero, las compañías procesadoras de la hoja de tabaco, los exportadores de la hoja de tabaco y los comerciantes particulares compradores de la hoja de tabaco.

PARAGRAFO: El retenedor debe registrar las retenciones efectuadas en cuentas separadas de su contabilidad y deberá consignar los dineros de la cuota en la cuenta nacional del Fondo Nacional del Tabaco, dentro de la primera quincena del mes calendario siguiente de la retención.

ARTICULO SEPTIMO: Fines de la cuota: Los ingresos de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero se aplicará en la obtención de los siguientes fines:

A. Inversión en infraestructura física y social complementaria en las zonas tabacaleras, como sistemas de pequeña irrigación, reservorios de agua, electrificación rural, mejoramiento de vivienda rural, acueductos rurales.

A. Promoción de cooperativas de doble vía, centros de acopio, cuyo objeto social sea beneficiar a los productores y organizaciones de productores tabacaleros.

A. Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación de los productores de tabaco, para la modernización y diversificación del cultivo.

A. Programas de modernización y diversificación de la producción en zona tabacalera.

A. Apoyo de programas de reforestación y protección de microcuencas en las zonas tabacaleras.

A. Apoyo de la comercialización de tabaco y de otros productos de economía campesina, en las zonas tabacaleras.

A. Los demás proyectos que por sugerencia y conveniencia, los productores de tabaco a través de sus organizaciones crean necesarios para el mejoramiento del nivel de vida de los cultivadores de tabaco, previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

ARTICULO OCTAVO: El Gobierno Nacional: Por intermedio del Ministerio de agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la Federación Nacional de Productores de Tabaco FEDETABACO o en su defecto con otra entidad sin ánimo de lucro lo suficientemente

representativa del Sector Tabacalero a nivel nacional, la Administración del Fondo Nacional del Tabaco y el recaudo de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero.

PARAGRAFO: El contrato de administración tendrá una duración de cinco años prorrogables y en él dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requiera para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación de la administración de la cuota, cuyo valor será el 12% de recaudo. La contraprestación de la administración de la cuota se causará mensualmente.

ARTICULO NOVENO: Del Comité Directivo. El Fondo Nacional del tabaco tendrá un Comité Directivo integrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien los presidirá, dos (2) representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuatro (4) representantes de FEDETABACO o de sus organizaciones afiliadas y un (1) representante de la Asociación de Usuarios Campesinos ANUC. El Ministerio de Agricultura lo designará de terna enviada por la respectiva asociación.

PARAGRAFO: Los representantes de los productores de Tabaco serán nombrados por la Asamblea General de FEDETABACO – dando representación a todas las zonas tabacaleras del país siguiendo el procedimiento señalado en el artículo 43 de la Ley 188 de 1995, por un período de dos (2) años y podrán ser reelegidos.

ARTICULO DECIMO: Funciones del Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

A. Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por FEDETABACO, – previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

A. Aprobar las inversiones que con recursos del Fondo debe llevar a cabo FEDETABACO y sus organizaciones regionales afiliadas.

A. Aprobar los programas y proyectos a ser financiados por el Fondo.

A. Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de FEDETABACO.

ARTICULO ONCE: Del presupuesto del Fondo. – FEDETABACO – Con fundamento en los programas y proyectos aprobados por el Comité Directivo del Fondo, elaboran antes del primero de octubre, el Plan de Inversiones y Gastos para el siguiente ejercicio anual. Este Plan solo podrá ejecutarse previa aprobación del Comité Directivo del Fondo.

ARTICULO DOCE: Otros recursos del Fondo. El Fondo Nacional del Tabaco podrá recibir y canalizar recursos de crédito interno y externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinados al cumplimiento de los objetivos que le fija la presente Ley, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional y de personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras, para este mismo fin.

A. El origen de la cuota por zona y por concepto.

B. La atención especial que deba prestársele a las regiones que depende fundamentalmente del cultivo del tabaco.

C. El número de productores que se beneficiará con el programa.

D. El apoyo que debe brindarse a los pequeños productores.

E. El impacto que cada programa tendrá en el desarrollo económico y social del productor y su familia.

ARTICULO CATORCE: Del control Fiscal. El control fiscal posterior sobre la inversión de los recursos del Fondo Nacional del tabaco, lo ejercerá la Contraloría General de la República de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del Fondo y su organismo administrador.

ARTICULO QUINCE: Deducción de Costos. Para que las personas naturales o jurídicas retenedoras de la cuota tengan derecho a que en su declaración de renta y complementarios se les acepte los costos y deducciones por las compras que dan lugar al cobro de la cuota, de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero, deberán estar a

paz y salvo por concepto de la cuota para el efecto deberán conservar en su contabilidad los documentos que prueben la retención y pago de la cuota y el certificado expedido por la administradora del Fomento Nacional del Tabaco.

ARTICULO DIECISEIS: Sanciones a cargo del Sujeto y el Retenedor. El Gobierno Nacional impondrá las multas y sanciones a los sujetos de la cuota y a los retenedores, que incumplan sus obligaciones en esta materia conforme a las normas del estatuto tributario que sean aplicables.

ARTICULO DIECISIETE: De la inspección y vigilancia. La entidad administradora del Fondo y el Recaudo de la cuota podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las personas naturales y jurídicas retenedoras de la cuota, según el caso para asegurar el debido pago de la cuota de fomento prevista en esta Ley.

ARTICULO DIECIOCHO: Supresión de la cuota y liquidación del Fondo. Los recursos del Fondo Nacional del Tabaco al momento de su liquidación quedará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y su administración deberá ser contratada por dicho Ministerio con una entidad gremial del sector agropecuario que garantice su utilización en programas de apoyo y defensa del subsector tabacalero.

ARTICULO DIECINUEVE: De la vigencia de la Ley. La presente Ley entrará en vigencia a partir de su sanción.”

III. OBJECIONES DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Las objeciones formuladas por la Presidencia de la República recaen parcialmente sobre los artículos 4º, 6º, 8º, 10º literales a), b) y d), 11 y 12.

1. En concepto del Gobierno, la expresión “o exporte” contenida en el artículo 4º del proyecto de ley y la frase “los exportadores de la hoja de tabaco” del artículo 6º, establecen un gravamen al comercio internacional, atinente a las exportaciones de tabaco. El Gobierno considera que tal gravamen es un componente del manejo de la política de comercio exterior, por lo cual vulnera el artículo 189, numeral 25 de la Carta pues el Congreso ha invadido la competencia constitucional propia del Gobierno, al cual corresponde, bajo los parámetros y criterios generales que le dicta la ley marco o cuadro respectiva, expedir las

disposiciones pertinentes, de acuerdo con las específicas circunstancias que en su momento ameriten la expedición de esta clase de medidas.

2. La expresión “la Federación Nacional de Productores de Tabaco- FEDETABACO- o en su defecto con otra” que connota al ente que administrará la cuota y el parágrafo del artículo 8º, que consigna las particularidades que deberá contener el contrato de administración, a juicio del Gobierno, vulneran el artículo 189, ordinal 23 de la Constitución Política, por cuanto, en su opinión, es al Gobierno Nacional a quien le corresponde decidir bajo qué condiciones y con quién celebrará el contrato, de acuerdo con la autorización que para el efecto le otorga la ley.

1. Como consecuencia de la inconstitucionalidad anotada, la Presidencia de la República considera que las competencias que en materia de presupuesto y de inversiones del Fondo se atribuyen a Fedetabaco tanto en los literales a), b) y d), como en el artículo 11º., deben desaparecer del ámbito jurídico, en cuanto necesariamente dan por supuesto que la administradora del Fondo será Fedetabaco.

1. Finalmente el Gobierno objeta el artículo 12 del proyecto en cuanto prevé que la Nación (Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural) podrá celebrar contratos de empréstito externo e interno cuyos recursos se destinarán al Fondo Nacional del Tabaco, y que a este se le podrán otorgar aportes con cargo al Tesoro Nacional, por considerar que vulnera el artículo 13 de la Carta Fundamental, en tanto privilegia, sin una diferenciación razonable de los supuestos de hecho, como lo ha exigido la H. Corte Constitucional, a un sector o grupo específico de los trabajadores del agro, en este caso al tabacalero, en detrimento de otros sectores agrícolas en cuyo favor también se han creado gravámenes parafiscales de fomento a su actividad productiva, sin que se prevea a favor de aquéllos la concesión de esta clase de aportes.

I. INSISTENCIA DE LAS CAMARAS

Las Cámaras Legislativas aprobaron el informe rendido por los miembros de las Comisiones

Accidentales de mediación que se conformaron en cada una de ellas, para el estudio de las objeciones presidenciales al proyecto de Ley No. 048 de 1996 Cámara, 47 de 1997, salvo en lo concerniente al artículo 4º, de cuya opinión se apartaron para insistir en su aprobación, según la versión original. Con la salvedad que se menciona, dicho informe fue aprobado por la Plenaria de la H. Cámara de Representantes el día 19 de mayo de 1998 y por la Plenaria del H. Senado de la República el día 12 de mayo de 1998.

Las cámaras insistieron en la sanción de los artículos del proyecto parcialmente objetados por inconstitucionalidad, con fundamento en los siguientes razonamientos:

* La objeción formulada al artículo 4º. no debe ser acogida, por cuanto si bien es cierto que la Carta en su artículo 150, numeral 19 dispone que corresponde al Congreso regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, también lo es que es al Congreso a quien corresponde imponer los gravámenes a la actividad de exportación de tabaco.

* En lo atinente al artículo 6º. del proyecto de ley objetado también por invadir la competencia constitucional propia del gobierno, al vulnerar de igual manera el artículo 189 constitucional, ordinal 25, las Cámaras estimaron que la objeción presidencial es infundada y que la atinente al artículo 4º. que cuestiona los sujetos de la cuota, no se extiende per se al 6º., pues este último sólo regula a los agentes retenedores de la cuota.

Por ello, estiman que el contenido normativo que se plasma en el aparte del artículo 6º. cuya constitucionalidad el Gobierno cuestionó, no invade sus competencias constitucionales, pues su objeto no es la regulación del comercio exterior.

* De otra parte, el Congreso de la República desestimó la objeción de inconstitucionalidad formulada en contra de la celebración del contrato de administración de la cuota de fomento tabacalero con la Federación Nacional de Productores de Tabaco, a que se refiere el artículo 8º. del proyecto, incluido su párrafo, e insistió en la sanción de este artículo, por

considerar que se ajusta en un todo a la facultad de las Cámaras de legislar a favor del fomento de actividades económicas, como lo consagra el artículo 334 constitucional y encontrar sustento en la sentencia C-678 de 1998, cuyos apartes cita para ilustrar que la competencia de crear rentas parafiscales conlleva la de señalar su régimen y ésta implica que debe, en consecuencia, regular todo lo atinente a su administración, recaudo e inversión.

CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

En criterio del señor Procurador General de la Nación, la Corte debe declarar infundadas las objeciones formuladas por el Presidente de la República a los artículos 4º., 6º., 8º. y 12º. del Proyecto de ley No. 47/97 Senado -048/96 Cámara “Por la cual se establece la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero y se crea el Fondo Nacional del Tabaco”, toda vez que su contenido normativo no causa quebranto alguno al Estatuto Superior.

A su juicio, las expresiones “o exporte” del artículo 4º. y “los exportadores de la hoja de tabaco” del artículo 6º. del proyecto, no comportan usurpación por parte del Congreso de la facultad gubernamental de regular el comercio exterior, dentro de los parámetros de la ley marco correspondiente, tal como lo ordena el artículo 150-19 lit. b) de la Constitución.

En opinión de la vista fiscal, en los fragmentos acusados, el legislador no hace otra cosa que ejercer su atribución constitucional de imponer contribuciones parafiscales, determinando los elementos de la respectiva obligación tributaria y señalando el régimen de su administración, recaudo e inversión, con arreglo a lo establecido en los artículos 150-12 y 338 de la ley fundamental, desarrollados por el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto), que define dicho gravamen.

De otra parte, el Ministerio Público considera que los vocablos objetados de los artículos 4º. y 6º. del proyecto de ley que se revisa, perfilan en forma justa y razonable la contribución parafiscal denominada “cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero”, al incluir a los exportadores de tabaco dentro de los sujetos pasivos del tributo, e involucrarlos como agentes retenedores, en consideración a que representan un eslabón muy importante en la cadena productiva de este sector económico.

Para ese Despacho es claro que la atribución constitucional del Gobierno para regular el comercio exterior, no puede ser tan amplia e indefinida como para enervar la función impositiva del Congreso de la República, que se encuentra establecida en la Carta Política con la finalidad de realizar los objetivos superiores de promoción del desarrollo armónico de las regiones y estímulo a la competencia y productividad del sector empresarial del país.

Por lo anterior, para el señor Procurador General de la Nación, también resulta evidente que las alocuciones “la Federación Nacional de Productores de Tabaco -FEDETABACO-; en su defecto con otra” del artículo 8º. del proyecto, así como su párrafo, no transgreden la Constitución Política, porque mediante estos preceptos no se desarrollan los artículos 150-9 y 189-23 superiores, referentes a la autorización legal para la celebración de contratos por el Ejecutivo, sino que se dispone sobre el manejo, administración y ejecución de los recursos parafiscales provenientes del pago de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero.

En efecto, la indicación de FEDETABACO como la entidad con la cual el Gobierno puede contratar la administración del Fondo Nacional del Tabaco, así como la regulación detallada de los requerimientos formales que implica la realización de tal acto, constituyen un aspecto central del régimen jurídico que debe establecer expresamente el legislador en cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, con el fin de configurar normativamente la mencionada contribución parafiscal.

Así, con la determinación de las entidades contratantes, la fijación de los parámetros que deben cumplir las cláusulas del contrato de administración, el valor de la contraprestación que ocasiona este servicio y su causación, el legislador pretende asegurar la gestión eficiente y diligente de los dineros arbitrados por el Fondo Nacional del Tabaco y, por ende, el logro de las metas de modernización y diversificación que orientaron la creación de la cuota de fomento para el subsector tabacalero.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- El examen de las objeciones, por el aspecto formal.

Consta en el expediente que el trámite legislativo del proyecto de ley a que pertenecen los artículos materia de objeción presidencial, fue el siguiente:

a. Fue presentado ante la Cámara de Representantes el 31 de julio de 1996, por el Congresista Mauricio Jaramillo Martínez.

a. La iniciativa fue debatida y aprobada en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el 23 de abril de 1997, y por la plenaria de esta Corporación el día 12 de agosto del mismo año.

Por su parte, la Comisión quinta constitucional permanente del Senado, debatió y aprobó el proyecto los días 20 y 26 de noviembre de 1997, y la plenaria el 17 de marzo de 1998.

a. De conformidad con lo establecido en los artículos 161 de la Constitución Política y 186 de la Ley 5ª. de 1992, las Mesas Directivas del Senado y Cámara de Representantes, integraron una comisión accidental para unificar el texto definitivo del Proyecto, cuyo informe fue aprobado en la sesión plenaria de las Cámaras Legislativas los días 12 y 19 de mayo de 1998, respectivamente.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en el artículo 166 de la Carta Política, el Gobierno contaba con seis días para devolver con objeciones el proyecto de ley que se revisa, puesto que consta de menos de veinte artículos.

El Presidente de la República actuó dentro del término establecido en el citado precepto constitucional, toda vez que en el expediente figura constancia de haber recibido la Presidencia de la República el proyecto de ley el 3 de junio de 1998 y de haberlo devuelto el día 11 del mismo mes y año, sin la correspondiente sanción.

Como quedó visto, el procedimiento del Congreso se ajusta a lo dispuesto por el artículo 167

de la Constitución Política, puesto que el proyecto parcialmente objetado volvió a las Cámaras para segundo debate, en el cual se acordó insistir en la constitucionalidad de sus disposiciones.

Segunda.- Examen material

Corresponde a la Corte determinar, en primer lugar si la competencia de regulación del comercio internacional, constitucionalmente asignada al Presidente de la República por el artículo 189, numeral 25 de la Carta, comporta para el Ejecutivo las competencias privativas de: fijar gravámenes a los exportadores como sujetos de una contribución parafiscal (i); y, la de determinar los sujetos retenedores de la cuota, en este caso los agentes exportadores (ii).

En segundo término, la Corte deberá dilucidar si la competencia de determinación del ente administrador de la cuota y de las condiciones del contrato de administración corresponde al Ejecutivo o, por el contrario, al Congreso.

Finalmente, le corresponde a la Corporación examinar si viola la igualdad la previsión normativa que faculta al Fondo Nacional del Tabaco para recibir y canalizar recursos del crédito interno y externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el fin de destinarlos al cumplimiento de los objetivos que le fija la ley que establece la cuota de fomento tabacalero, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional y de personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras, para ese mismo fin.

Tercera.- El examen constitucional de las objeciones

En oportunidades anteriores esta Corporación ha estudiado el tema de las contribuciones parafiscales y su regulación en la Constitución de 1991. Ahora bien, resulta pertinente traer a colación el estudio que sobre esa temática consignó en sentencia C-040 de 19931, con ocasión de demanda ciudadana que cuestionaba la constitucionalidad de la cuota de fomento panelero, puesto que en ella se refirió in extenso a las características inherentes a una contribución parafiscal.

Ciertamente, en punto al examen de las objeciones de constitucionalidad planteadas por el Ejecutivo a algunos elementos de la cuota de fomento tabacalero, es indispensable hacer

claridad acerca de la naturaleza y notas distintivas de una contribución parafiscal, pues ello permitirá despejar los equívocos que las han originado.

“1. La parafiscalidad

Como es bien sabido, la categoría de ingresos parafiscales surge en Francia -a mediados del presente siglo- cuando el entonces ministro Robert Schuman calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos que, a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado contaban con ciertas y determinadas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. Los recursos parafiscales eran aquellos cobrados a una parte de la población, destinados específicamente a cubrir intereses del grupo gravado, que no engrosaban el monto global del presupuesto nacional.

Posteriormente la teoría de la hacienda pública ha desarrollado prolíficamente este concepto y aunque las definiciones no son ciertamente unívocas existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. En suma, una característica esencial de los recursos parafiscales es su especial afectación.

La doctrina ha coincidido también en diferenciar claramente a las contribuciones parafiscales de categorías clásicas tales como: los impuestos y las tasas.

A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público.

La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran sólo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.

Puesto que la definición de lo parafiscal es aún tema de debate tanto en la doctrina nacional como en la extranjera, conviene conocer la forma como ha llegado a nuestro medio.

En constancia escrita hecha a la Asamblea Nacional Constituyente, el Dr. Alfonso Palacio Rudas propuso, la introducción de contribuciones parafiscales en la Carta y trajo entonces a cuento algunos antecedentes doctrinarios a saber:

“Maurice Duverger en su tratado de Hacienda Pública califica de parafiscales las exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertos organismos públicos o semipúblicos, económicos o sociales, para asegurar una financiación autónoma <<En síntesis –agrega- la parafiscalidad está constituida por una serie de ‘impuestos corporativos’ que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas, que tienen el carácter de colectividad>>. Para Duverger las cuotas pagadas a la seguridad social constituye el ejemplo más importante de esa clase de recursos.

De otro lado el profesor Lucien Mehl en sus lecciones de Finanzas Públicas en la Universidad de Burdeos, configura la siguiente definición de la parafiscalidad: “las tasas parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos (distintos de las colectividades territoriales) o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración y que no integradas en el Presupuesto General del Estado, se destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos. Las tasas parafiscales han tenido un gran desarrollo, particularmente en Francia desde 1940. La extensión de la parafiscalidad ha sido tan considerable que el legislador ha debido proceder a su ordenamiento. Pero a decir verdad, las definiciones legales no engloban totalmente el concepto de parafiscalidad.”

El doctor Palacio Rudas, señala más adelante que a su juicio, la definición más apropiada para la debida comprensión del concepto, es la propuesta por el profesor J.E. Merigot, así:

“La parafiscalidad es una técnica, en régimen estatal de intervencionismo económico y social, tendiente a poner en marcha y hacerlos viables, una serie de recursos de afectación (destinación especial), fuera del presupuesto, exigidos con autoridad, por cuenta de órganos de la economía dirigida, de organización profesional o de provisión social y que se destinan a defender y estimular los intereses de tales entidades. Los recaudos pueden verificarse directamente por las entidades beneficiadas o por las administraciones fiscales”.

Concluye afirmando que:

“La parafiscalidad y lo novedoso del concepto, es decir su carácter de imposición social y económica radican en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones, a los miembros que poseen intereses comunes económicos, morales y espirituales, excluyendo otros miembros de la sociedad política general, para quienes el peso de la tributación tradicional sería insoportable. Dado lo anterior, la imposición parafiscal exhibe una imagen de originalidad que no se involucra con la del impuesto ni con la de la tasa.”²

En un artículo, anexado a este expediente por el Dr. Francisco Eladio Gómez Mejía, Marcel Martín señala cómo la parafiscalidad es el conjunto de recaudos con carácter obligatorio, que se cobran -y a su vez benefician- a organismos autónomos (públicos o privados) diferentes del Estado y sus entes territoriales, y que cuentan con una especial afectación, encaminada a la realización de objetivos de tipo económico, profesional o social del grupo gravado.³

“La doctrina nacional ha hecho también algunos aportes sobre este tema y aunque no existe aún una definición unívoca, si es posible deducir algunos elementos que nuestros autores consideran esenciales para entender el concepto de parafiscalidad.

Para el profesor Juan Camilo Restrepo, los ingresos parafiscales son una institución intermedia entre tasa administrativa y el impuesto. Puesto que:

“Se trata de pagos que deben hacer los usuarios de ciertos organismos públicos o semipúblicos para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma. Se menciona como ejemplo más común las cotizaciones a la seguridad social o ciertos pagos a organismos beneficiarios de estas tasas. La diferencia entre las tasas y los ingresos parafiscales radica en que en las primeras se trata de una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por los organismos estatales; en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos pero no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos. En Colombia tenemos un buen ejemplo de un ingreso parafiscal en la llamada retención cafetera que deben pagar los particulares (exportadores de café) y con el producido de la cual se nutren los recursos del fondo nacional del café.”⁴

Por su parte, los doctores Carlos Lleras de la Fuente, Juan Manuel Charry, Carlos Adolfo Arenas y Augusto Hernández, definen las contribuciones parafiscales así:

“Se entiende por contribuciones parafiscales aquellas tasas o aportes que, por ministerio de la ley, determinados sectores económicos o sociales están obligados a pagar a favor de un ente público o privado con el fin de que reviertan en beneficio de quienes hicieron la contribución, bien sea en la forma de servicios sociales, o bien mediante la aplicación de mecanismos de regulación económica”.

“Al género de la ‘parafiscalidad’ corresponden las contribuciones destinadas, por ejemplo, a previsión social, fondos forestales, bolsas de comercio, fomento agrícola o ganadero, y el bien conocido caso en Colombia del gravamen conocido como retención cafetera, con el cual los productores proveen al Fondo Nacional del Café de recursos que se destinan a la protección y defensa de la industria cafetera y a la redistribución del ingreso a través de programas de desarrollo social y económico en las zonas cafeteras y otras actividades afines”. 5

En escrito presentado a esta Corte, el Profesor Luís Carlos Sáchica Aponte pone de presente que:

“El concepto de recurso parafiscal se refiere a un mecanismo de financiación autónoma de actividades de interés público o social, creado por ley, para dotarlo de coactividad respecto de los contribuyentes que son, al tiempo, los exclusivos destinatarios a (sic) beneficiarios de los servicios y operaciones de los organismos que gestionan los servicios así financiados.”6

De igual manera la jurisprudencia nacional ha reconocido la existencia de un tipo de recursos públicos a los cuales la ley les otorga una destinación especial y que pueden ser manejados al margen del presupuesto nacional.

...”

Resulta también pertinente recordar también la sentencia C-575 de 1992, de la que fue ponente el H. M. Alejandro Martínez Caballero, en la que caracterizó los aportes destinados por los empleadores a las Cajas de Compensación Familiar como rentas de orden parafiscal,

para lo cual la Corporación volvió a reiterar que las notas salientes de las rentas de este tipo apuntan a los sujetos gravados, a los beneficiarios y a la destinación específica del recaudo.

Ciertamente, en la oportunidad en cita, esta Corte dijo:

“...

... las cotizaciones que los patronos realizan a las Cajas son aportes obligatorios que se reinvierten en el sector. Su fundamento constitucional se encuentra hoy en el artículo 150 numeral 12 y en el 338 idem. Todos estos recursos son parafiscales, esto es, una afectación especial que no puede ser destinada a otras finalidades distintas a las previstas en la ley.

Como ya lo tiene establecido esta Corporación, “la parafiscalidad hace relación a unos recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser reinvertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad...”⁵

18. No son impuestos porque no se imponen a todos los contribuyentes ni van a engrosar el presupuesto de ninguna entidad pública bajo el principio de universalidad ni son distribuidos por corporación popular alguna.

Cuarta.- Análisis de las objeciones

* El cuestionamiento que recae sobre los exportadores de la hoja de tabaco, en tanto sujetos de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero (artículos 4º. y 6º.)

La Corte coincide con las Cámaras Legislativas en considerar que lo acorde con la naturaleza de la contribución parafiscal es que la misma grave a las personas que se dedican a la actividad que busca modernizarse y diversificarse con su establecimiento, en las distintas fases de la cadena productiva y de comercialización, bien para el mercado nacional o internacional, pues ciertamente, los exportadores de la hoja de tabaco son también

beneficiarios del mejoramiento de la infraestructura de producción de la misma.

Ya esta Corte ha indicado reiteradamente que es característica inherente a un renta parafiscal, el gravar a las personas a quienes son comunes los intereses que resultan del mejoramiento y la modernización de la infraestructura del sector en el que desarrollan su actividad, en este caso, la tabacalera y que, por tal razón, como grupo gravado, en particular, resultan beneficiadas con la inversión de los ingresos que resultan de su recaudo.

Así lo evidencian los fines a cuya obtención se aplicarán los ingresos de la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero, los que de acuerdo al artículo 7º, son los siguientes:

A. Inversión en infraestructura física y social complementaria en las zonas tabacaleras, como sistemas de pequeña irrigación, reservorios de agua, electrificación rural, mejoramiento de vivienda rural, acueductos rurales.

B) Promoción de cooperativas de doble vía, centros de acopio, cuyo objeto social sea beneficiar a los productores y organizaciones de productores tabacaleros.

C) Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación de los productores de tabaco, para la modernización y diversificación del cultivo

D) Programas de modernización y diversificación de la producción en zona tabacalera.

E) Apoyo de programas de reforestación y protección de microcuencas en las zonas tabacaleras.

A. Apoyo de la comercialización de tabaco y de otros productos de economía campesina, en las zonas tabacaleras.

A. Los demás proyectos que por sugerencia y conveniencia, los productores de tabaco a través de sus organizaciones crean necesarios para el mejoramiento del nivel de vida de los cultivadores de tabaco, previa aprobación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.”

Esta Corte coincide con la opinión de la Vista Fiscal, en considerar que la interpretación que el Ejecutivo hace en el sentido de que su competencia constitucional para regular el comercio exterior excluye la actividad exportadora del ámbito de la competencia impositiva del Congreso, carece de todo asidero constitucional pues, conduciría a la conclusión que, por su absurdo debe desecharse, según la cual al Congreso le estaría vedado gravar con contribuciones parafiscales o con impuestos las actividades productivas cuando se orientan hacia la exportación.

Nada más contrario a la teoría constitucional sobre el carácter representativo de los tributos. Para ilustrar que tal interpretación es constitucionalmente inaceptable, basta con señalar que el Congreso ha gravado la actividad de exportación de petróleo y de oro, para tan solo citar algunos ejemplos, si bien, no con contribuciones parafiscales, sí con impuestos. La Corte reitera que las decisiones de política tributaria acerca de la actividad exportadora -que son del entero resorte del Congreso de la República-, no quedan comprendidas, por obvias razones, dentro de la competencia de regulación del comercio exterior que el artículo 189, numeral 25 de la Carta Política asigna al Presidente de la República.

* Artículo 6º. Objeción a los Exportadores de la hoja de Tabaco, en cuanto se les asigna la condición de agentes retenedores de la Cuota.

A juicio de la Corte, la objeción que el Gobierno formula en relación con el artículo 6º, en cuanto incluye a los exportadores de la hoja de tabaco como sujetos que deben recaudar la renta parafiscal, junto con las compañías procesadoras y los comerciantes particulares compradores de la hoja de tabaco, es infundada pues, en su sentir, tal regulación, constituye, por el contrario, prístina expresión de la competencia que, en materia de determinación del agente retenedor, le corresponde ejercer al Congreso determinando quienes serán los agentes de retención del tributo que, como manifestación del deber de colaboración que a todos impone el artículo 95 de la Carta, cooperarán con la administración tributaria en la labor de recaudo de la renta parafiscal.

Coincide la Corte con las Cámaras en considerar que la objeción presidencial confunde el sujeto gravado, con el agente retenedor de la renta parafiscal. Respecto de ninguno de estos elementos la facultad de regulación del comercio exterior que al Presidente de la República corresponde al tenor de lo preceptuado en el artículo 189-25 de la Carta, supone, en modo alguno, restricción a la atribución que constitucionalmente corresponde en forma amplia al Congreso de la República de acuerdo al artículo 150-12 ibídem, para imponer rentas parafiscales y de regular normativamente, en las condiciones que fije la ley, todos sus aspectos, incluyendo el relativo a la forma en que se efectuará su recaudo, que es precisamente de lo que se ocupa el artículo 6º en estudio.

La objeción no prospera. Así habrá de decidirse.

* Objeción a los artículos 8º y 11º en cuanto prevén que la administración de la cuota para la modernización y diversificación del subsector tabacalero se contratará con “la Federación Nacional de Productores de Tabaco -Fedetabaco”.

* Objeción al párrafo del artículo 8º, en cuanto reguló en forma específica las particularidades del contrato de administración del Fondo Nacional del Tabaco, al fijar el plazo mínimo del contrato, su contenido y la contraprestación a favor de la entidad que se contrata.

La Corporación⁸ ha tenido oportunidad de consignar su pensamiento sobre estos aspectos, a propósito de ocasiones anteriores en las que, por estas mismas razones, se ha cuestionado el alcance de la competencia que la Carta Política confiere al Congreso, para fijar con carácter excepcional contribuciones parafiscales.

Así, las consideraciones que en Sentencia C-678 de 1998, de la que fue ponente el H. M. Alfredo Beltrán Sierra, la Corporación consignó, resultan particularmente relevantes para esclarecer la objeción que el Gobierno formula a los artículos 8º. y 11º., en cuanto en ellos el Congreso previó que la Federación Nacional de Productores de Tabaco FEDETABACO o, en su defecto, otra entidad sin ánimo de lucro lo suficientemente representativa del sector

tabacalero a nivel nacional, será el contratista para el recaudo de la cuota de fomento tabacalero.

Ciertamente, en la ocasión en cita, la Corte analizó estos temas a propósito de acusación ciudadana que entonces planteaba análogos cuestionamientos a los que en el caso presente originaron la objeción presidencial, en ese entonces, referidos al contrato de administración y recaudo de la cuota de fomento ganadero y lechero con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN, previsto en el artículo 7º de la Ley 89 de 1993, cuyo contenido normativo, en lo esencial, es igual al del objetado artículo 8º sub-examine.

Por su pertinencia para el caso presente, a continuación se transcriben:

”

....

“El artículo 150-12 de la Constitución Política faculta al Congreso para establecer contribuciones parafiscales “...en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

La norma citada faculta al Congreso para establecer por medio de leyes y excepcionalmente, contribuciones parafiscales. En desarrollo de esta atribución constitucional, fue expedido el Decreto 111 de 1996, - Estatuto Orgánico del Presupuesto, cuyo artículo 29 establece :”Artículo 29.- Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio propio del sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio.

“Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración”.

Es abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en las cuales se determinan las características esenciales de las contribuciones parafiscales, que son obligatorias, que

gravan únicamente a un grupo, gremio o sector económico, y que se destinan, exclusivamente en beneficio de ese grupo.

Por otra parte, el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 contempla dos formas de administración de los recursos parafiscales, a saber, los que se administran por particulares en virtud de contratos que celebra la Nación (inciso primero) y los que se administran por los órganos que forman parte del Presupuesto Nacional (inciso segundo), los primeros, es decir los administrados por los particulares, no se incorporan en el presupuesto de la Nación, al paso que los segundos si se incorporan pero solo para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales. Por lo tanto, como ya lo ha señalado esta Corporación, es principio esencial de la parafiscalidad, que sus rentas no hagan parte de los ingresos corrientes de la Nación.

En este orden de ideas, dada la naturaleza excepcional de los recursos parafiscales, cuando el Congreso crea una renta de carácter parafiscal, debe señalar su régimen, lo cual implica que regule su administración, recaudo e inversión, tanto más, que su excepcionalidad no las despoja de su naturaleza pública, por lo que es perfectamente válido que el legislador al expedir la ley que las establece determine con todo detalle las condiciones, modalidades y peculiaridades de esa administración de recursos públicos por parte de los particulares.

En nuestro país, el legislador por lo general, al establecer contribuciones de carácter parafiscal, ha determinado la persona privada que se encargará de la administración de los recursos y de su recaudo. Así, además de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero (Ley 89 de 1993), está la Ley 272 de 1996 (Cuota de Fomento Porcino), la Ley 212 de 1995, por la cual se establece la cuota de fomento algodonero, Ley 117 de 1994, por la cual se crea la cuota de fomento agrícola, entre otras.

Es más, el concepto de autorizaciones de la Constitución Política de 1991 (art. 150-12) se encontraba consagrado en la Constitución de 1886 en su artículo 76 numeral 11, en el cual se otorgaba al Congreso la facultad para conceder autorizaciones al Gobierno para la celebración de contratos. Es así, como bajo la vigencia de la Carta de 1886, se expidieron las leyes 67 de 1983, 51 de 1966 y 101 de 1963, por medio de las cuales se modificaron unas cuotas de fomento y se crearon unos fondos, se creó la cuota de fomento para el cultivo de cereales y se creó la cuota de fomento arrocero, respectivamente, en todas ellas, el

legislador determinó la entidad privada con la cual habría de celebrarse el contrato respectivo.

Por otra parte, ha de observarse por la Corte que, si conforme a lo dispuesto por el artículo primero “Colombia es un Estado Social de Derecho”, organizado en forma “democrática, participativa y pluralista”, ello impone, por principio, el derecho de todos a participar en los asuntos que los afectan, razón esta por la cual, en sentencia C-191 de 1996, esta Corporación expreso que conforme a la Carta Política ha de exigirse “que las entidades que manejan contribuciones parafiscales elijan a sus representantes y directivos por medios democráticos, pues de esa manera se busca que “...todos los intereses que conforman el sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos. En efecto -agregó la Corte- es necesario recalcar que las contribuciones parafiscales son fruto de la soberanía fiscal y son cobradas coactivamente. Son pues obligatorias y no voluntarias pues ‘el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución’, rasgo que diferencia a estas contribuciones parafiscales de las tasas y las acerca a la naturaleza jurídica de los impuestos”. Por ello, “uno de los más viejos y clásicos principios del constitucionalismo es aquel de que no puede haber impuesto sin representación, que se concreta en la norma según la cual solo los órganos plurales de representación popular pueden establecer impuestos (C.P. art. 338), por lo cual resulta perfectamente congruente que se exijan mecanismos de representación democrática en la elección de los directivos de las entidades encargadas de manejar recursos parafiscales” (Sent. C-191 del 8 de mayo de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Así las cosas, en relación con el artículo 7 de la Ley 89 de 1993, aquí demandado, la Corte Constitucional declarará su constitucionalidad, condicionada a la existencia de una real estructura democrática de la Federación Colombiana de Ganaderos, en cuanto por medio de instrumentos efectivos, se garantice la participación de todos los gravados con la cuota de fomento ganadero y lechero cuya administración y recaudo final se otorga por el Estado, en virtud del contrato que con esa Federación habrá de celebrarse. Ello significa, entonces, que si esa estructura democrática resultare inexistente, el contrato aludido carecería entonces de soporte constitucional, por cuanto habría, en tal caso un objeto ilícito, por lo que la exequibilidad, entonces habrá de ser condicionada a este requisito.

Ciertamente, como lo destaca la citada providencia, un examen de la normatividad sobre la

conformación y estructura de los fondos parafiscales existentes en el sector agropecuario, arroja que las respectivas leyes que los crearon, determinan el ente que los habrá de administrar.

Así pues, el Legislador ha dado estricta observancia a sus competencias, al regular en forma específica las particularidades del contrato de administración del Fondo Nacional del Tabaco, fijar el plazo mínimo del contrato, su contenido y la contraprestación a favor de la entidad que se contrata.

Ahora bien, conforme al artículo 150-99, el que exista la posibilidad de que el Legislador hubiera optado por autorizar al Ejecutivo para celebrar el contrato de administración del Fondo, no es óbice para que el Congreso, si así lo decide, ejerza esta competencia que, constitucionalmente le es propia, que fue lo que en este caso hizo.

De otra parte, igual salvedad a la que a propósito del contrato de administración de la cuota de fomento lechero y ganadero hizo esta Corte en la ocasión ya citada, al referirse a su contrato de administración con FEDEGAN, hará la Corporación en este caso, para preservar la efectividad de los principios democrático y participativo, en cuya virtud, al igual que en el anterior, se hace imperativo supeditar la constitucionalidad de la norma a la condición de que se garantice la estructura democrática en la Federación Nacional de Productores de Tabaco-FEDETABACO- o, en la entidad sin ánimo de lucro lo suficientemente representativa del sector tabacalero a nivel nacional con la que, en defecto de la primera, el Gobierno contratara la administración y recaudo de la cuota de fomento tabacalero, de modo que se permita a los gravados con la contribución parafiscal, su participación efectiva en la administración y recaudo del citado gravamen parafiscal.

* Artículo 12

En lo atinente al artículo 12 del proyecto que establece que la Nación podrá celebrar contratos de empréstito externo e interno con destino al Fondo Nacional del Tabaco, y, además, otorgar aportes con cargo al Tesoro Nacional con destino a dicho Fondo y que llevó a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República a objetarlo por considerar que “privilegia al sector tabacalero en detrimento de otros sectores agrícolas que también tienen

gravámenes parafiscales”; esta Corporación la considera también carente de fundamento, pues, como bien lo anotan las Cámaras legislativas en su insistencia, el artículo objetado en modo alguno está prohibiendo que los demás fondos parafiscales los reciban; por lo tanto, no se está violando el artículo 13 de la Constitución como lo plantea el ejecutivo.

Así mismo no existe ni auxilio ni donación al señalar el proyecto en su artículo 12 que el Fondo Nacional del Tabaco puede recibir “aportes e inversiones del Tesoro Nacional”. Es por el contrario, manifestación clara de la actividad de fomento que ordena el artículo 334 de la Constitución.

Lo anterior lleva a esta Corporación¹⁰ a reiterar, una vez mas, sus diversos pronunciamientos en materia del derecho a la igualdad y sus concretas implicaciones, en los que ha señalado que este no se traduce en una igualdad mecánica y matemática sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto; y que la aplicación efectiva de la igualdad en una determinada circunstancia no puede ignorar o desconocer las exigencias propias de la diversidad de condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los sujetos. Sin que ello sea en manera alguna óbice para hacerlo objeto de tratamiento igualitario.

Ha señalado esta Corporación:

“La igualdad designa un concepto relacional y no una cualidad. Es una relación que se da al menos entre dos personas, objetos o situaciones. Es siempre resultado de un juicio que recae sobre una pluralidad de elementos, los “términos de comparación”. Cuáles sean éstos o las características que los distinguen, no es cosa dada por la realidad empírica sino determinada por el sujeto, según el punto de vista desde el cual lleva a cabo el juicio de igualdad. La determinación del punto de referencia, comúnmente llamado *tertium comparationis*, para establecer cuando una diferencia es relevante, es una determinación libre más no arbitraria, y sólo a partir de ella tiene sentido cualquier juicio de igualdad”.

“Sin embargo, el artículo 13 de la Constitución no prescribe siempre un trato igual para todos los sujetos del derecho, o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distintas – entre ellas rasgos o circunstancias personales – diferentes consecuencias jurídicas. El derecho es, al mismo tiempo, un factor de diferenciación y de igualación. Opera mediante la definición de supuestos de hecho a los que se atribuyen consecuencias jurídicas (derechos,

obligaciones, competencias, sanciones, etc.). Pero, los criterios relevantes para establecer distinciones, no son indiferentes para el derecho. Algunos están expresamente proscritos por la Constitución y otros son especialmente invocados para promover la igualdad sustancial y con ello el ideal de justicia contenido en el Preámbulo¹¹.

De otra parte, esta Corte ha tenido también ocasión de advertir que la vigencia del derecho a la igualdad no excluye necesariamente dar un tratamiento diferente a sujetos colocados en unas mismas condiciones, cuando exista motivo razonable que lo justifique. En efecto:

“Ese principio de la igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales. Se supera así el concepto de la igualdad de la ley a partir de la generalidad abstracta, por el concepto de la generalidad concreta, que concluye con el principio según el cual no se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. Se supera también, con la igualdad material, el igualitarismo o simple igualdad matemática.

“....

La igualdad material es la situación objetiva concreta que prohíbe la arbitrariedad.

El operador jurídico, al aplicar la igualdad con un criterio objetivo, debe acudir a la técnica del juicio de razonabilidad que, en palabras del tratadista italiano Mortati, “consiste en una obra de cotejo entre hipótesis normativas que requieren distintas operaciones lógicas, desde la individualización e interpretación de las hipótesis normativas mismas hasta la comparación entre ellas, desde la interpretación de los contextos normativos que pueden repercutir, de un modo u otro, sobre su alcance real, hasta la búsqueda de las eventuales disposiciones constitucionales que especifiquen el principio de igualdad y su alcance”¹²

VII. DECISION

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

RESUELVE:

Declarar INFUNDADAS las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Ejecutivo y, en consecuencia, declarar EXEQUIBLES, en los precisos aspectos examinados los artículos 4º, 6º, 8º, 11 y 12 del Proyecto de Ley No. 47/97 Senado - 048/96 Cámara "Por la cual se establece la cuota de fomento para la modernización y diversificación del subsector tabacalero y se crea el Fondo Nacional del Tabaco."

Cópiese, comuníquese al Presidente de la República y al Presidente del Congreso, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Dr. Ciro Angarita Barón (q.e.p.d.)

2 Gaceta Constitucional No. 89, pág. 7, 8

3 MARTIN, Marcel. La parafiscalité son role, son domaine, son controle. E.D.C.E. No 14, París 1990, págs. 285 y ss.

4 RESTREPO SALAZAR, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1992 pag. 124.

5 Interpretación y Génesis de la Constitución Colombiana. Cámara de Comercio de Bogotá. 1992.

6 Documento presentado por el Dr. Luís Carlos Sáchica ante esta Corporación, en defensa de la constitucionalidad de la ley 40 de 1990, f. 46

5 Corte Constitucional. Sentencia No. C-449, del 9 de julio de 1992.

8 Ver entre otras, las sentencias C-040 de 1993 sobre la cuota de fomento panelero; C-352 de 1998 sobre la cuota de fomento para el transporte de gas natural; C-253 de 1995 y C-678 de 1998 sobre la cuota de fomento lechero y ganadero; C-418 de 1995 sobre la cuota de fomento hortifrutícula.

9 Concordante con el artículo 189-23 C.P.

10 Ver entre otras las Sentencias C-221/92; T-432/92; T-441/92; T-567/92; C-013/93;

C-021/93; T-307/93; T-510/93; T-564/93; T-100/94; T-166/94; T-402/94; T-144/95; T-298/95; C-351/95; T-352/97; C-384/97; T-390/98; T-643/98.

11 Corte Constitucional. Sentencia de la Sala Séptima de Revisión No. T-422 del 19 de junio de 1992. M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, pág. 6 a 8.

12 Corte Constitucional. Sentencia de la Sala Plena No. C-221 del 29 mayo de 1992. M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero, pág. 10 a 12.