C-678-98

Sentencia C-678/98

LEY ORGANICA-Improcedencia/PARAFISCALIDAD-Improcedencia de regulación por ley orgánica

CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO-Desarrolla fines esenciales del Estado

La ley opera como uno de los principales instrumentos para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho, por lo tanto el establecimiento de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero no hace otra cosa que ayudar a realizar los deberes que le impone la Carta a los poderes públicos, al establecer contribuciones como apoyo a la producción pecuaria. Si los recursos que se recaudan mediante la contribución parafiscal para el fomento del sector ganadero y lechero, están destinados al cumplimiento de los fines esenciales del estado, no se ve como no se asegure la justicia y la igualdad, ni se garantice la vigencia de un orden político, económico y social justo.

DERECHO A LA IGUALDAD-No vulneración por cuota parafiscal que grava actividades diferentes/CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO-Grava hechos y no personas

Se trata de dos actividades distintas (producción de leche y de carne). La cuota de fomento es una contribución parafiscal que grava hechos y no personas, contribución que redunda sobre todos los que se dedican al desarrollo de la misma actividad económica a cuyo fomento se encuentra destinada. Queda claro que la Ley 89 de 1993, no presenta un trato diferente o discriminatorio entre los contribuyentes.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Facultad del Congreso para crearlas

La Constitución faculta al Congreso para establecer excepcionalmente la creación de recursos parafiscales, distintas de las rentas fiscales; los recursos parafiscales no afectan el fisco, no hacen parte de los ingresos presupuestales del Estado, al contrario, el legislador puede crearlos, en los casos en que considere que se justifica por razones de interés social y en sectores en los que sea posible la aplicación de este sistema excepcional para los fines señalados por la propia ley que los crea.

LIBERTAD ECONOMICA-No vulneración por política tributaria o por establecimiento de rentas parafiscales

PARAFISCALIDAD-Es aplicación concreta de principio de solidaridad

RECURSOS PARAFISCALES-Participación de contribuyentes en administración

Si una de las características de la parafiscalidad, es que quienes aporten los recursos se beneficien exclusivamente de ellos, forzosamente han de tener participación en lo que tenga que ver con el manejo e inversión de tales recursos.

RECURSOS PARAFISCALES-Congreso regula administración

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 pecularíedades de esa administración de recursos públicos por parte de los particulares.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Estructura democrática de entidades

CUOTA DE FOMENTO GANADERO Y LECHERO-Constitucionalidad condicionada de administración por FEDEGAN

En relación con el artículo 7 de la Ley 89 de 1993, 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.

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES

Referencia: Expediente D-2068

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 2º (parcial) y 7º de la Ley 89 de 1993, "Por la cual se establece la cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado", y el parágrafo 2° del artículo 16 (parcial) de la Ley 395 de 1997, "Por la cual se declara de interés general nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a este fin".

Demandante: Pablo Cárdenas Pérez

Magistrado Ponente :

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número cuarenta y siete (47), a los dieciocho (18) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Pablo Cárdenas Pérez, con base en el artículo 241-4 de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad de los artículos 2 (parcial) y 7 de la Ley 89 de 1993 "Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado", y el parágrafo 2° del artículo 16 (parcial) de la Ley 395 de 1997 "Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a este fin".

Por auto del ocho (8) de junio de mil novecientos noventa y ocho (1998), el magistrado sustanciador (e), doctora Carmenza Isaza de Gómez, admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, al Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, al Fondo Nacional del Ganado y a FEDEGAN, con el objeto de que, si lo estimaban oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

A. Norma acusada.

El siguiente es el texto de las normas demandadas, con la advertencia de que se subraya lo acusado.

LEY 89 DE 1993

(Diciembre 10)

“Por la cual se establece la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y se crea el Fondo Nacional del Ganado”

“Decreta:

“Artículo 2º Cuota de Fomento Ganadero y Lechero. Establécese la cuota de fomento ganadero y lechero como contribución de carácter parafiscal, la cual será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de un salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio.

“Parágrafo 1º Las cooperativas de leche quedan exentas del recaudo de esta contribución cuando la originen en compras de leche a los productores cooperados. Sin embargo, mediante decisión de su Consejo Administrativo podrán participar en la mencionada contribución para los fines previstos en esta Ley.

“Parágrafo 2º En caso de que el recaudo que deba originarse en el sacrificio de ganado, ofrezca dificultades, autorízase al Ministerio de Agricultura, previa concertación con la Junta Directiva del Fondo Nacional del Ganado, para que reglamente el mecanismo o procedimiento viable, con el fin de evitar la evasión de la cuota en aquellos lugares donde no existan facilidades para su control y vigilancia.”.

“Artículo 7º Administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-, la administración y recaudo final de las cuotas de Fomento Ganadero y Lechero.

“El respectivo contrato administrativo deberá tener una duración no inferior a diez (10) años,

y en el cual se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieren para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación por la administración de las cuotas, cuyo valor será el cinco por ciento (5%) del recaudo anual.

“Parágrafo. La Junta Directiva del Fondo, podrá aprobar subcontratos de planes, programas y proyectos específicos con otras agremiaciones, cooperativas y fondos ganaderos del sector que le presente la administración del Fondo o cualquiera de los miembros de la Junta Directiva.”.

LEY 395 de 1997

(Agosto 2)

“Por la cual se declara de interés social nacional y como prioridad sanitaria la erradicación de la fiebre aftosa en todo el territorio colombiano y se dictan otras medidas encaminadas a este fin”

“Artículo 16. De los recursos del Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa. El Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa contará para su funcionamiento con los siguientes recursos :

* El 70% de los recursos públicos provenientes de la venta de los activos de Vecol, los cuales se determinarán en el decreto o decretos reglamentarios de la presente ley.

* Una vez cumplidos los objetivos de ésta, el saldo sobrante si lo hubiere, se entregará al Fondo de Fomento Agropecuario del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que con ellos y el otro 39% de dichos recursos públicos ejecute otros programas de fomento en el sector agropecuario.

* Por lo menos el 30% de los recaudos del Fondo Nacional del Ganado.

* Los recursos causados por multas impuestas con fundamento en la presente ley y los demás recursos que el ICA destine para el cumplimiento del Programa Nacional de Erradicación de Fiebre Aftosa.

* Los recursos que los Fondos Ganaderos destinen a la erradicación de la fiebre aftosa, en todo caso no menos del 30% del rubro de extensión agropecuaria.

* Otros recursos de fuente nacional e internacional.

“Parágrafo 1º. La afectación de recursos a que se refiere el presente artículo, terminará una vez se hayan cumplido los objetivos de la presente ley.

“Parágrafo 2º. A partir del 1º de enero de 1998 la contribución de que trata el artículo 2º de la Ley 89 de 1993, será del 0.75% y de 75% de un salario diario mínimo legal vigente, por concepto de leche y carne respectivamente. Los recursos correspondientes a este incremento se asignarán en un 50% al Programa Nacional de Erradicación de Fiebre Aftosa, mientras se cumplen los objetivos de la presente ley.

El restante 50% se destinará a la constitución de un fondo de estabilización para el fomento de la exportación de carne y leche y sus derivados en los términos establecidos en el Capítulo VI de la Ley 101 de 1993”.

B.- La demanda

El demandante considera que el inciso primero del artículo 2 de la Ley 89 de 1993 no se ajusta a lo preceptuado por el Preámbulo de la Carta, ni a lo establecido en los artículos 1, 2, 4, 13, 95-9, 150-12, 333, 334, 338 y 363 de la Constitución Política, siendo violatorio de estas normas, como quiera que la cuota de fomento ganadero y lechero “es discriminatoria, no se ajusta a los principios de justicia, equidad y progresividad, a la igualdad en cuanto a las cargas públicas, restringe la libertad y la iniciativa privadas, y no atiende a la distribución equitativa de las oportunidades entre dos sectores agropecuarios”.

Manifiesta el demandante, que cuando la Corte Constitucional decidió las demandas presentadas contra la Ley 89 de 1993, no se hizo una total confrontación con el Preámbulo y con las demás normas que cita como violatorias del inciso primero del artículo 2 de la citada ley.

Considera que las distintas Ramas del Poder Público, en el ejercicio de sus funciones y competencias, deben expedir normas ajustadas al artículo 1 de la C.P. “Colombia es un Estado Social de Derecho”, en especial el legislador, el cual en ejercicio de la atribución

conferida por el artículo 150-12, debe consultar el principio fundamental citado.

Igualmente, en tratándose del artículo 1 de la normatividad superior, señala que el legislador al imponer las cargas públicas, debe tener en cuenta la justicia distributiva "que debe predominar en el derecho público", con el objeto de que cada quien contribuya de conformidad con sus capacidades, consultado el principio de progresividad, de manera que tenga cumplido efecto el Estado Social de derecho.

Señala que la contribución parafiscal establecida en la norma en estudio (0.5% sobre el precio del litro de la leche vendida por el productor y al 50% del salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio) no asegura la justicia, la igualdad, ni garantiza la vigencia de un orden social justo, como quiera que esta contribución especial no se ajusta a los principios establecidos en el Preámbulo y en el artículo 2 .de la Carta, ni con el contenido fundamental del artículo 4 de la misma, el cual es de aplicación preferente.

De otra parte, expresa el demandante, el Congreso en el ejercicio de su función legislativa debe ajustarse a lo dispuesto por el artículo 13 superior, y en ese sentido expedir normas que no discriminen ni autoricen tratos diferentes para distintos sectores, como lo sucedido con la contribución parafiscal objeto de la presente demanda, cuando fija los sujetos pasivos de la obligación tributaria y determina las respectivas cuotas, creando un trato discriminatorio para dos sectores agropecuarios semejantes (cuota de fomento ganadero y lechero) resultando más gravado el sector lechero que el de producción de ganado, infringiéndose así mismo el artículo 363 que establece como principios esenciales de la tributación la equidad y la progresividad.

Igualmente se lesionan los principios de equidad y proporcionalidad, cuando se le exige al propietario del ganado el pago de una cantidad uniforme que equivale al 50% del salario mínimo legal vigente sin tener en consideración el precio de la cabeza de ganado sacrificado. El contenido de estos principios lo sustenta ampliamente el demandante, con varias citas de tratadistas especialistas en la materia, así como con transcripción de apartes de sentencias de esta Corporación que considera pertinentes.

Por otra parte, considera que el parágrafo 2º del artículo 16 de la Ley 395 de 1997, viola también el Preámbulo y los artículos 1, 2, 13,95-9, 333, 334 y 363 de la C.P., al disponer un incremento en la contribución establecida en el artículo 2 de la Ley 89 de 1993. En efecto, se

mantiene el carácter discriminatorio de la contribución parafiscal, contrariando los principios de equidad y progresividad, por cuanto no toma como base de la liquidación el precio de la respectiva cabeza de ganado, y también porque el ganado de leche resulta gravado dos veces, cuando se vende la leche, y cuando se sacrifica.

Indica el actor, que el legislador no esta facultado constitucionalmente para determinar específicamente con quien se debe celebrar el contrato, la duración mínima del mismo y la remuneración o compensación al contratista, y señala que, por lo tanto, el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 infringe el Preámbulo y los artículos 2, 3, 4, 6, 29, 38, 95-5, 113, 114, 115, 121, 123, 136-1-4, 150-1-9-12-21 y su inciso final, 189-23, 209, 210, 273, 333 y 334 de la C.P.

El Congreso tiene la atribución de expedir "...el estatuto general de contratación de la administración pública..." (art 150 inc. final), competencia ejercida al expedir la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de la Contratación Pública- pero esta función, expresa el actor, no ha de entenderse agotada con la expedición de la citada ley, como quiera, que el numeral 1 del artículo 150 en concordancia con el 114 de la C.P. lo faculta para reformar las leyes, tarea esta que si considera pertinente debe realizar con sujeción a los principios de la generalidad de la ley, y en especial teniendo en cuenta lo dispuesto por el artículo 209 de la Carta, y sin violar el artículo 113 superior (separación de funciones), ni inmiscuirse en asuntos de competencia privativa del Presidente de la República tal como lo ordena el numeral 1 del artículo 136 de la C.P., y respetando sus competencias (arts. 115 y 189-23 C.P.), ya que en materia contractual la competencia del Congreso, además de lo previsto por el artículo 150-14 C.P., se limita a la autorización que en materia de contratos consagra el numeral 9 del mismo artículo. Por ello, atendidas todas las normas superiores citadas, no puede el legislador determinar la entidad o persona con quien se debe celebrar el contrato, la duración mínima de éste y la remuneración o compensación al contratista, habida cuenta que la administración es reglada (arts. 121 y 123 C.P.), y sin que en el proceso de adjudicación de un contrato se tenga en cuenta lo previsto en el artículo 273 de la Constitución Política.

Por último, el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 viola los artículos 333 y 334 de la Constitución Política que consagran los principios fundamentales de libre iniciativa y actividad económica, la libre competencia como un derecho de todos y la intervención del Estado para racionalizar

la economía, al determinar la contratación del Estado con FEDEGAN, sin dar oportunidad a otras agremiaciones privadas o entidades, de prestar el servicio de administración y recaudo de las cuotas parafiscales fijadas por la misma ley.

C.- Intervención.

El 26 de junio de 1998, la Secretaría General de la Corte informó sobre las intervenciones recibidas durante el término de fijación en lista. Ellas son : del doctor Arturo Ferrer Carrasco, apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; del doctor Luis Carlos Sachica Aponte, apoderado especial de la Federación Colombiana de Ganaderos -FEDEGAN-; de los ciudadanos Luis Guillermo Guerrero Pérez, Juan Francisco Arbeláez Larrarte y Carlos Eduardo Medellín Becerra.

Se resumen las intervenciones, así :

a) Intervención del apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El interviniente al solicitar la constitucionalidad de las normas acusadas, expone las siguientes razones :

Expresa el interviniente, que antes de cualquier otra manifestación, ha de ponerse de presente que el parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 395 de 1997, se limita a imponer un incremento a partir del 1 de enero de 1998, a las tarifas de la contribución parafiscal que establece la Ley 89 de 1993, razón por la cual los argumentos que el demandante aduce son esencialmente iguales.

Considera que la Corte Constitucional en su sentencia C-253 de 1995, declaró exequible el artículo 2 de la Ley 89 de 1993 al decidir las demandas que se presentaron contra varios artículos de la ley, entre ellos el artículo 2 mencionado, presentándose por lo tanto cosa juzgada constitucional ya que en esta nueva acusación “solo hay un esfuerzo por darle a los mismos cargos alguna viabilidad bajo una aparente presentación distinta, ya que esa alta corporación manifestó que lo declaraba exequible, junto con su parágrafo 2º., pero solo en relación con los cargos formulados”.

Señala el interviniente que al realizar la comparación de las dos demandas, se presenta una indefinición de los elementos mínimos que la ley establece sobre los gravámenes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 338 superior, argumento este que no fue acogido en el fallo constitucional, así mismo, también se alega una doble tributación y violación del artículo 363 de la C.P., según el cual el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, argumentos estos que también fueron rechazados en el fallo de la Corte Constitucional. Como prueba de estas afirmaciones, el interviniente transcribe apartes de la sentencia C-253 de 1995, agregando que frente a la nueva demanda no es pertinente hacer nuevas consideraciones sobre la exequibilidad de la norma, por cuanto existe cosa juzgada constitucional al ser enfrentada a los mismos preceptos de la Constitución Política, y porque los cargos formulados son esencialmente iguales a los ya decididos en la sentencia citada.

Para el apoderado del Ministerio, no existe cosa juzgada constitucional, respecto del artículo 7 de la Ley 89 de 1993, si bien la Corte Constitucional se declaró inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo sobre todo el articulado de la citada ley, en razón de la ineptitud sustancial de ellas.

En cuanto al reparo que hace el demandante sobre la determinación del contratista para la administración y recaudo final de la cuota de fomento ganadero y lechero, por un término mínimo y con una contraprestación definida, manifiesta el interviniente, que si bien es cierto que los contratos celebrados por la administración deben sujetarse ordinariamente a las previsiones contenidas en la Ley 80 de 1993, no es menos cierto que la Constitución Política faculta al Congreso para otorgar autorizaciones especiales al gobierno para la celebración de algunos contratos, apartándose de esta manera de los preceptos contenidos en el Estatuto General de Contratación Pública, y que además de esta autorización, la Carta prevé la contratación sin autorización por razones de evidente necesidad nacional, sometida posteriormente a la aprobación del Congreso; añade que una interpretación como la que aduce el demandante, dejaría sin efecto los numerales 9 y 14 del artículo 150 superior.

Por otra parte, expresa que uno de los instrumentos por excelencia a través de los cuales se lleva a cabo la ejecución presupuestal, entre otros, son los contratos que la administración celebra, los cuales afectan recursos de naturaleza fiscal, que son incorporados al Presupuesto General de la Nación, de conformidad con las leyes que regulan la materia (38 de 1989, 179

de 1994 y 225 de 1995, orgánicas del presupuesto nacional). Si bien los recursos parafiscales son de carácter público, de acuerdo con sentencias de la Corte Constitucional, estas contribuciones por su esencia no están incorporadas al presupuesto, igualmente señala que el decreto 111 de 1996 dispone en su artículo 29 que :"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".

En concordancia con los preceptos y jurisprudencia que cita, dice que leyes ordinarias anteriores a las orgánicas del presupuesto, ya habían dicho que algunas contribuciones parafiscales no se incluyeran en el presupuesto, tal como lo dispone la Ley 101 de 1993 -Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero- que dispone en su artículo 29 que "los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación".

Finalmente dice, hay que tener en cuenta que el carácter parafiscal de esas contribuciones no las vuelve ni privadas ni las despoja de su naturaleza pública y que es "perfectamente sabio" que la ley que las establece para ser manejadas por un gremio determinado prevea las condiciones, modalidades y peculiaridades de la administración de esos recursos de los particulares. Que no se compadece con la esencia de la parafiscalidad, que para la administración de las contribuciones parafiscales se cumplieran con los procesos señalados en la Ley 80 de 1993, que como lo manifiesta están diseñados para la ejecución del Presupuesto General de la Nación, "cuyo mayor componente está constituido por ingresos tributarios, esto es, fiscales…".

a. Intervención del apoderado especial de la Federación Colombiana de Ganadero -FEDEGAN-.

Justifica la constitucionalidad de las normas acusadas, con los argumentos que se resumen de la siguiente manera :

En primer lugar, el interviniente manifiesta que la Constitución Política (art. 150-12) le

confiere al Congreso la facultad impositiva ordinaria de “establecer contribuciones fiscales”, y como innovación de la Constitución de 1991 “establecer por excepción contribuciones parafiscales que, por ser otra cosa, tendrán régimen diferente, deferido a la ley, en los casos y bajo las condiciones que ésta señale”, creando una distinción y separación en el régimen de los tributos ordinarios del de los recursos parafiscales, distinción esta, que no es tenida en cuenta por el demandante, dice el interviniente.

Así las cosas, los recursos parafiscales gozan de un régimen legal propio y autónomo, no sujeto a las disposiciones específicas señaladas en la Constitución para los tributos ordinarios, “régimen que en cada caso es la ley que crea el recurso”.

Indica que la Corte Constitucional en abundantes sentencias ha definido los caracteres propios de los recursos parafiscales, en las cuales se deja en claro que el producido de estos recursos no ingresa al presupuesto, que su administración puede ser otorgada a los particulares, y “que su destinación especial a actividades de interés social implica una nueva técnica de financiación del fomento de las mismas”, concluyendo que no todas los preceptos constitucionales sobre tributación son aplicables de la misma manera a la creación de recursos parafiscales.

El interviniente expresa que no se puede tampoco asimilar el contenido de una norma constitucional prescriptiva, con el presunto desconocimiento de un principio o declaración de principios y formulación de programas de ejecución gradual. En el primero de los casos -agrega- la confrontación de una norma de carácter constitucional con una que no ostente este rango, permite concluir si son excluyentes o incompatibles, resultando en consecuencia, inexequible la segunda; y en el otro evento, no se pueden hacer absolutos los principios sin atender la realidad que exigen las circunstancias concretas “produciéndose una decisión arbitraria por no relativizar, en el contexto de lo fáctico, postulados ideológicos que son propósitos y metas para políticas de largo plazo”. En este orden de ideas, se pregunta si alguien puede plantear con prosperidad la violación del Preámbulo de la Carta o los principios que orientan el sistema tributario, a saber, equidad, eficiencia y progresividad, en tratándose de asuntos tributarios sin consultar los hechos y situaciones realmente existentes.

Manifiesta que la Ley 89 de 1993 ya fue objeto de sentencia con efectos parciales, sentencia que al tratar el cargo de violación al principio de la equidad tributaria declara que no existe

violación del mismo frente a los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución, razón por la cual ya hay cosa juzgada constitucional.

Hace una distinción entre las leyes de intervención del Estado en las actividades productoras generadoras de bienes y servicios y las leyes de fomento, como la ley 89 de 1993. En las primeras el Estado interviene en la respectiva actividad, estableciendo directrices económicas y sociales que restringen la libre empresa y la iniciativa privada, en aras del interés social o bien común, con carácter imperativo. En las segundas, es decir en las leyes de fomento, lo que se busca es encontrar incentivos para actividades económicas de interés para el país, "institucionalizando" los recursos de carácter parafiscal como instrumento de financiamiento de las respectivas políticas de fomento.

Insiste en el carácter excepcional de la parafiscalidad, señalando que no se trata de la facultad impositiva ordinaria del Estado, la cual le es inherente, sino por el contrario, es otra tributación de la cual ha de hacerse uso con medida y en los casos en que se justifique por razones de interés social y en los sectores en los que sea posible aplicar ese procedimiento de fomento económico. La contribución parafiscal no obedece al deber de contribuir al sostenimiento del Estado según lo dispone el artículo 95 superior, sino al interés directo que tienen los contribuyentes para fortalecer su sector económico, asumiendo ese aporte como una retribución correlativa que mejora su actividad productiva.

Analiza el apoderado de FEDEGAN los cargos de la demanda, expresando que en cuanto al Preámbulo es de conocimiento general, que su contenido es el enunciado de propósitos políticos inspiradores de la Constitución, que sirven de criterios para la interpretación de las normas, pero que por no tener un contenido normativo no son susceptibles de ser infringidos "en el sentido técnico-jurídico que se evalúa en el proceso de inconstitucionalidad". De la misma manera la violación de los artículos 1, 2 y 4 de la Carta no tienen relación directa con los artículos demandados, -dice el interviniente- por cuanto su carácter principista excluye violaciones concretas y directas. En cuanto a la violación del artículo 13, aduce, que no se presenta trato discriminatorio entre los contribuyentes, por cuanto la cuota de fomento grava hechos, como son la producción y venta de carne y leche, y no personas, y que redunda sobre las personas dedicadas a la misma actividad económica a cuyo fomento esta destinada la contribución "sin que pueda establecerse una proporción entre el aporte y el beneficio, ya que el interés fomentado es de orden social y no individualizado".

Anota que la Ley 80 de 1993 no es aplicable al contrato previsto en el artículo 7 de la Ley 89 de 1993, por cuanto regula únicamente la contratación estatal financiada con recursos del presupuesto, y no a los que se financian con recursos parafiscales que no hacen parte del presupuesto y por lo tanto tienen un régimen legal especial y separado; por esta razón son infundados los cargos de violación de la ley de contratación estatal, ya que el contrato de que trata el artículo 7 no "compromete la responsabilidad ni el patrimonio estatal", ni tampoco viola los artículos 333 y 334 superiores, porque lo que se pretende es adoptar medidas de fomento de una actividad específica, como es la ganadera y lechera y no intervenirla.

Finalmente, señala que las reiterativas referencias de la demanda sobre la proporcionalidad y progresividad no vienen al caso, teniendo en cuenta que el artículo 363 en el cual se enuncian los principios de equidad, eficiencia y progresividad, son aplicables al sistema tributario que prevé los recursos fiscales y no los parafiscales cuya fuente es el aporte de un sector económico privado para el fomento del mismo que dada su excepcionalidad y especialidad, no pueden etenderse incorporados al sistema tributario.

c. Intervención del ciudadano Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Se resume su intervención de la siguiente manera :

Los contratos celebrados para la administración de los recursos parafiscales, no se encuentran sujetos en términos generales a las prescripciones de la Ley 80 de 1993, si bien dichos recursos no hacen parte del fisco y por lo tanto no ingresan al presupuesto nacional, a contrario sensu, estos contratos deben ceñirse a las especificaciones y postulados que gobiernan la parafiscalidad y por lo tanto no puede predicarse una indebida intromisión del legislador al establecer las condiciones específicas que lo regularán, ya que está ejerciendo una competencia directa atribuida por el ordenamiento superior.

Añade el interviniente, que en Colombia el legislador en la mayoría de los casos en los cuales se establece una contribución parafiscal ha optado por designar la persona privada que habrá de administrarlo, y cita como ejemplos el Fondo Nacional del Ganado y los Fondos establecidos por la ley para el café, arroz, la palma y la panela entre otros. La explicación de esta situación obedece a la "necesidad de dar certeza al manejo de la contribución y continuidad al desarrollo de los programas que a través de ella se cumplen, y así mismo evita

cualquier pugnacidad en el gremio destinatario al no ser susceptible de ganarse o perderse en “sectores, subsectores o grupos del propio gremio”,

Adicionalmente, agrega que la norma demandada no lesiona los “principios fundamentales de libre iniciativa y de actividad económica y la libre competencia como un derecho de todos” ya que los mismos responden a un concepto económico que no se afecta por la designación que de un ente privado se haga para la administración de unos recursos parafiscales; señala que la propia ley a fijado como “conditio sine qua non para que una determinada entidad gremial tenga acceso a la administración de recursos parafiscales y pueda luego mantenerse en ella, el cumplimiento de unos requisitos de representatividad, apertura y organización democrática”.

Para terminar, el interviniente considera que el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 no viola el debido proceso, y considera inapropiada la cita de la Corte Constitucional que el demandante hace, cuando dice “toda actuación administrativa deberá ser el resultado de un proceso en el que la persona tuvo la oportunidad de expresar sus opiniones así como de presentar las pruebas que demuestran su derecho…”.

d. Intervención del ciudadano Juan Francisco Arbeláez Larrarte

Defiende la constitucionalidad de las normas acusadas, en los siguientes términos :

Inicia su intervención, señalando que esta Corporación ya se pronunció sobre la exequibilidad del inciso primero y el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 89 de 1993, en cuanto que no violan los artículos 150-12, 151 y 363 de la Constitución Política.

Manifiesta que la jurisprudencia y la doctrina han realizado importantes precisiones en torno al concepto de parafiscalidad, en efecto, la naturaleza jurídica de estos recursos imponen su manejo extrapresupuestalmente con el objeto de agilizar y permitir autonomía en su manejo por parte de las entidades que los perciben. Agrega que un principio esencial de la parafiscalidad es que “jamás las rentas parafiscales pueden confundirse con las rentas fiscales, ni menos con los ingresos corrientes de la Nación”, así mismo, precisa que el artículo 29 de la ley orgánica del presupuesto establece la posibilidad de que estos recursos sean administrados y ejecutados por los representantes del gremio o grupo social que los tributa. Es así como el legislador ha sido reiterativo al designar para el recaudo y administración de

las cuotas parafiscales, a entidades de notoria representación, como es el caso de Fedegan, ya que no tendría “una repercusión positiva” sobre el sector económico beneficiado con dichos recursos, que una entidad o gremio distinto asumiera el recaudo y administrara los recursos percibidos.

El legislador al establecer los términos del contrato que ha de celebrar la Nación con Fedegan (art.7 de la Ley 89 de 1993), no sólo se ajusto a lo dispuesto por los artículos 150-12 y 136 de la C.P. sino que tuvo en cuenta los intereses generales de los sujetos pasivos de la cuota parafiscal, por cuanto la designación del contratista se adecua al concepto de representatividad de los destinatarios de dichos recursos.

No comparte el interviniente el criterio del actor, en el sentido de una posible violación a los principios que orientan el sistema tributario y de igualdad ante las cargas públicas, por cuanto esta Corporación en sentencia C-465 definió al productor como sujeto pasivo de la cuota, lo cual no representa violación al principio de equidad consagrado en la Carta.

Resalta las características especiales de las contribuciones parafiscales, señalando que estas no son parte del sistema tributario y por lo tanto no nutren el presupuesto nacional, y cita la definición de las contribuciones parafiscales que trae el artículo 29 del Decreto 111 de 1996.

Para terminar manifiesta que la Ley 80 de 1993 -Estatuto General de Contratación Administrativa- fue concebida como una herramienta para el manejo y ejecución de los recursos del presupuesto nacional, razón por la cual no es aplicable a los recursos de índole parafiscal, ya que estos son de naturaleza extrapresupuestal.

a. Intervención del ciudadano Carlos Eduardo Medellín Becerra.

Justifica la inconstitucionalidad de la norma acusada de la siguiente manera:

Comienza su intervención haciendo relación al principio de transparencia que debe cobijar las acciones del Estado en el manejo de los recursos públicos. Por lo tanto, expresa el demandante, el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 no sólo transgrede las normas jurídicas, sino que otorga competencias no previstas en la normatividad superior, lo cual conlleva a la

indebida intromisión de una rama del poder público en otra, poniendo en riesgo el propósito general de asegurar el cumplimiento de los fines supremos que legitiman y justifican la existencia del Estado.

El artículo 113 de la C.P. establece que el poder público esta organizado de

tal manera que las tres ramas (legislativa, ejecutiva y judicial) tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente en la realización de sus fines, definiéndose claramente por la Constitución la competencia legisladora del Congreso. Es así, como el artículo 150-9-14 de la Carta faculta al legislador para conceder autorizaciones al Gobierno para la celebración de contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (num. 9), aprobar o improbar contratos o convenios que por razones de evidente necesidad nacional hubiere celebrado el Presidente de la República con particulares, compañías o entidades públicas, sin autorización previa (num.14), y expedir el estatuto de contratación de la administración pública, desarrollando así, el postulado del artículo 113 superior citado.

Manifiesta el interviniente que los contratos estatales son "una expresión sensible" de la función pública por cuanto implican el manejo de recursos públicos y en algunas ocasiones la concesión de servicios que de manera originaria se encuentran previstos como una actividad propia del Estado, de tal suerte, que el querer del constituyente fue que el Congreso en desarrollo de su función legisladora se limitará a conceder autorizaciones previas, o a darlas a posteriori y a expedir el estatuto de contratación estatal (Ley 80 de

1993), implicando con esto que son las entidades estatales las que tienen la autonomía pública de impulsar en cada caso concreto las etapas del proceso contractual contenidas en la Ley 80 de 1993. Ese fue el querer de la Constitución, inspirada en la separación de poderes, la que conlleva la separación de responsabilidades de los funcionarios públicos, situación que se desdibuja en la norma sub examine al no otorgar a la administración la posibilidad de seleccionar a la persona idónea para asumir las correspondientes responsabilidades.

Hace énfasis en la forma como el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 contradice la Constitución en cuanto a la separación de las ramas del poder público, y en la obligación de respetar el principio de igualdad orientador de la función administrativa, al imponer un contratista determinado para que asuma la administración y recaudo de las Cuotas de Fomento

Ganadero y Lechero.

En este orden de ideas, en la formación del contrato de que trata el artículo 7 de la Ley 89 de 1993, no existió igualdad de oportunidades frente a las personas que eventualmente hubieran podido estar interesadas en asumir esa responsabilidad, ni se le dio la posibilidad a la Administración de escoger la mejor oferta para el Estado, originándose como consecuencia de esta situación, que se hubiera ignorado el principio de responsabilidad (art. 23 Ley 80 de 1993) "principio que se nutre en el mismo principio de legalidad" al confundir las funciones de las distintas ramas del poder público, que en el caso de la contratación estatal se traduce en la posibilidad que tiene la entidad estatal de expresar su consentimiento en el contrato que se celebra.

a. Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto Nro. 1590, de fecha 21 de julio de 1998, el señor Procurador solicita declarar constitucionales las normas demandadas. Sus razones se pueden resumir así :

En primer lugar, considera que los cargos que se formulan contra los artículos 2 de la Ley 89 de 1993 y Parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 395 de 1997 son en esencia los mismos, razón por la cual los analiza en forma conjunta.

El Procurador pone de presente que la naturaleza jurídica de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero es la de un recurso parafiscal, pretendiendo el actor asimilar dicha cuota a las contribuciones ordinarias de carácter fiscal, y en consecuencia, someter las contribuciones parafiscales a las normas superiores que orientan el régimen tributario. En efecto, el constituyente de 1991, distinguió entre estas dos clases de contribuciones, al preceptuar en el artículo 150-12 de la Constitución Política, que el Congreso de la República tiene dos competencias, una para establecer contribuciones fiscales, y la otra para excepcionalmente establecer contribuciones parafiscales, en los casos y según los términos fijados en la ley.

Expresa que de la lectura del artículo 150-12 de la Carta, se extraen dos características distintivas de las contribuciones parafiscales, a saber, la primera es su carácter excepcional, y la segunda derivada de la primera, es que tienen un régimen legal propio en el que se

establecen los casos en que el legislador considere pertinente imponerlas y las condiciones que las regirán. Como sustento de este argumento, transcribe apartes jurisprudenciales de esta Corporación que verifican su aseveración. De la misma manera, manifiesta que la Corte Constitucional definió la naturaleza de recurso parafiscal de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero en un pronunciamiento realizado frente a la acusación presentada contra el inciso primero del artículo 2 de la Ley 89 de 1993, jurisprudencia que cita en su parte pertinente, agregando que la determinación de las diferencias entre estas dos clases de contribuciones (fiscales y parafiscales) permite abordar con claridad el estudio de las acusaciones formuladas contra las normas en examen.

De la misma manera el Ministerio Público, considera contradictorias las apreciaciones del demandante por la presunta violación de los artículos 333 y 334 de la C.P., como quiera que no se puede predicar que una norma legal cuya finalidad es fomentar determinada actividad mediante el establecimiento de recursos parafiscales, resulte violatoria de la libertad para adelantar esa misma actividad o se torne en limitante de la iniciativa privada de quienes la realizan.

Por otra parte, considera el Procurador que no se puede predicar una doble tributación al productor, si bien se trata de dos hechos generadores de la obligación distintos, por una parte, la producción de leche, y por la otra, la producción de carne, que si bien es posible que en una persona confluyan las dos contribuciones (de leche y de carne), esto tendría plena justificación ya que “los hechos generadores de la obligación serían distintos ya que tendrían lugar en diferentes momentos de la actividad productiva, como son la producción de leche”, al respecto señala que la Corte Constitucional se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 2 de la Ley 89 de 1993 no establece una doble tributación, cita que trae a colación en el aparte pertinente.

Anota el Ministerio Público que si bien esta Alta Corporación en Sentencia C-253 de 1995 dispuso “Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del parágrafo 2º. Del artículo 2º. De la Ley 89 de 1993, pero solo en relación con los cargos formulados y en cuanto no viola los artículos 150-12, 151, 338 y 333 de la Constitución Política”, no se ha configurado la cosa juzgada constitucional, toda vez que en esta oportunidad el actor fundamentó su acusación además de las normas que se mencionan en la sentencia citada, en el supuesto quebrantamiento de otras disposiciones del Estatuto Superior, y concluye que del examen efectuado frente a los

nuevos reparos

de constitucionalidad que se formulan contra el inciso primero del artículo 2 de la Ley 89 de 1993, ha de solicitarse la constitucionalidad de ese aparte legal.

En cuanto a la constitucionalidad del artículo 7 de la Ley 89 de 1993, el Ministerio Público se pronuncia en los siguientes términos :

Aduce que el artículo 150-12 superior faculta al Congreso de la República para establecer contribuciones de carácter parafiscal "en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley", lo que significa que el legislador en ejercicio de esta función está facultado para establecer el régimen de esas contribuciones, así como para regular lo atinente a su administración y recaudo.

Agrega que por tratarse de un gravamen que se cobra a un sector beneficiario del mismo, resulta coherente que su administración se encuentre a cargo de una entidad representativa del mismo sector, presentándose una práctica generalizada según la cual, la administración de federaciones o agremiaciones administradoras de recursos parafiscales, se ha realizado mediante contratos celebrados entre la institución estatal designada por la ley y las entidades favorecidas con el recaudo, razón por la cual la administración de estos recursos no se someta a los procedimientos establecidos en el Estatuto General de Contratación Estatal previsto para los recursos fiscales, dado que su carácter excepcional demanda que su administración este a cargo de un gremio capacitado para responder por el adecuado manejo de los mismos "debido a su experiencia y representatividad"

Concluye su concepto anotando que los cargos que se formulan frente al artículo 7 de la Ley 89 de 1993 no constituyen auténticos argumentos de constitucionalidad, sino que apuntan a señalar la inconformidad de la norma acusada frente a las disposiciones consagradas en el Estatuto de Contratación Administrativa.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

1. De la Cosa Juzgada Constitucional Relativa

En relación con la violación de los artículos 150-12, 151, 338 y 363 de la Constitución Nacional, debe indicarse que sobre el particular, ya se pronunció esta Corporación mediante providencia C-253 de junio 7 de 1995 MP. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, declarando la exequibilidad del inciso primero y el parágrafo 2° del artículo 2 de la Ley 89 de 1993.

En dicha sentencia la Corporación sostuvo : "La Corte en sus fallos ha señalado que las leyes orgánicas que contempla la Constitución, corresponden únicamente a las que indica el artículo 151 de la C.P., entre las que no se encuentra enumerada ninguna 'Ley Orgánica sobre parafiscalidad'. El cargo de entrada no prospera. La ley que en desarrollo de la atribución del Congreso consignada en el artículo 150-12, imponga una determinada contribución parafiscal, definirá directamente los casos y condiciones en que se aplica, sin necesidad de supeditarse a los dictados generales de una supuesta ley marco en la materia, requisito éste que la Corte reputa inexistente".

"…el hecho de que con anterioridad a la ley no se hubiese dictado una ley general sobre la parafiscalidad, por no ser ello necesario ni preverse así en la Constitución, no genera vicio alguno de inexequibilidad para aquélla. La circunstancia de que con posterioridad a su expedición, una Ley Ordinaria -como es el caso de la Ley 101 de 1993- se ocupe de ciertos aspectos comunes a las contribuciones agropecuarias y pesqueras, tampoco comporta para la ley examinada ninguna consecuencia de orden constitucional…"

Y más adelante añadió : "El principio democrático que inspira las normas de la Constitución que se ocupan de la materia tributaria, obliga a que sean los órganos de elección popular -Congreso, Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales-, los que determinen soberanamente los elementos mínimos y fundamentales para estructurar una determinada imposición o gravamen (C.P., art. 338)".

Teniendo en cuenta que la presente demanda contiene reparos de constitucionalidad, frente a otras normas del Estatuto Fundamental, procede esta Corporación al estudio de fondo de esas disposiciones presuntamente infringidas.

3. Lo que se debate

3.1. Se trata de establecer si la demanda viola el Preámbulo y los artículos 1, 2, 4, 13, 95-9, 333 y 334 de la Constitución Política.

En relación con el Preámbulo y los artículos 1 y 2 de la Carta, es preciso manifestar que consagran principios y valores (Preámbulo) y formulaciones ideológicas las cuales fungen como criterios guías de la acción estatal.

El artículo 2 de la Ley 89 de 1993 no viola los principios contenidos en el Preámbulo de la Constitución Política. Si bien no se puede predicar de esta norma legal, posiciones antidemocráticas ni restrictivas del libre ejercicio de la participación, tampoco supone elementos que atenten contra la igualdad ni contra la dignidad humana. La Ley 89 de 1993, fue expedida en cumplimiento de las atribuciones del Congreso de la República, consultando los intereses del gremio ganadero, asegurando su participación y beneficio al establecer la cuota de fomento ganadero y lechero, como quiera que su recaudo redunda en provecho de los intereses del mismo sector.

El artículo 1 establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, "…fundada en el respeto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".

La ley opera como uno de los principales instrumentos para la consecución de los fines del Estado Social de Derecho, por lo tanto el establecimiento de la Cuota de Fomento Ganadero y Lechero no hace otra cosa que ayudar a realizar los deberes que le impone la Carta a los poderes públicos, al establecer contribuciones como apoyo a la producción pecuaria. En efecto, es preciso citar la disposición constitucional (art. 65) en la cual se dispone que la producción de alimentos gozará de especial protección por parte del Estado, consagrando la prioridad que ha de otorgarse al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales. Por lo que es necesario precisar, que el fomento agrícola es un instrumento de la política económica que, en un Estado Social de Derecho, ha

de estar al servicio de las mayorías, como puede observarse en la definición que sobre seguridad alimentaria fue adoptada por la reunión técnica subregional sobre prioridades de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria en los países andinos, en la cual se expresó que "Seguridad alimentaria es el grado de garantía que debe tener toda población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras". Definición esta, que se recogió en un documento presentado a la Junta del Acuerdo de Cartagena a la reunión de Ministros de Agricultura de dicho grupo, celebrada en la Paz los días 19 y 20 de noviembre de 1991.

De la misma manera, conviene recordar la sentencia T-506 de 1992 en la cual se precisó lo siguiente : "…En consecuencia, es claro que desde esta perspectiva entre las condiciones que el estado social de derecho debe promover para que la igualdad sea real y efectiva y las medidas en favor de grupos discriminados o marginados no puede estar ausente un razonable grado de garantía de que toda la población colombiana pueda disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que satisfagan sus requerimientos nutricionales".

En este orden de ideas, el artículo 2 de la Ley 89 de 1993, se encuentra conforme con los fines esenciales del Estado, consagrados en el artículo 2 del Estatuto Superior. Si los recursos que se recaudan mediante la contribución parafiscal para el fomento del sector ganadero y lechero, están destinados al cumplimiento de los fines esenciales del estado, no se ve como no se asegure la justicia y la igualdad, ni se garantice la vigencia de un orden político, económico y social justo, como lo señala el actor. Esta Corporación al analizar los principios y valores contenidos en esta norma constitucional citada, ha expresado "…También son valores los consagrados en el inciso primero del artículo 2° de la Constitución en referencia a los fines del Estado: el servicio a la comunidad, la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la participación, etc. Todos ellos establecen fines a los cuales se quiere llegar. La relación entre dichos fines y los medios adecuados para conseguirlos, depende, por lo general, de una elección política que le corresponde preferencialmente al legislador…".

Pasando a la presunta violación del artículo 13 de la Constitución Política, manifiesta el actor,

que el Congreso en el ejercicio de sus funciones debe sujetarse al principio de igualdad, y que por lo tanto las normas que expida no pueden discriminar ni autorizar que de su aplicación resulte un trato diferente para distintos sectores, habida cuenta que el sector lechero resulta más gravado que el de producción de ganado. Esta Corporación discrepa del planteamiento presentado por el demandante, toda vez que se trata de dos actividades distintas (producción de leche y de carne). Tal y como se señala en una de las intervenciones, la cuota de fomento es una contribución parafiscal que grava hechos y no personas, contribución que redunda sobre todos los que se dedican al desarrollo de la misma actividad económica a cuyo fomento se encuentra destinada.

En este sentido, es forzoso citar la sentencia C-253 de 1993 que señala : "No parece que exista dificultad en admitir que el sujeto pasivo de la cuota de fomento lechero sea el productor de leche. La disposición legal dice claramente que la cuota, equivalente al 0.5%, se aplica al precio del litro de leche 'vendida por el productor'. De otra parte, es igualmente innegable que el hecho generador de la contribución parafiscal, se predica de la venta de leche. En este sentido, no se observa que el Legislador haya violado la Constitución, pues, los elementos esenciales de la contribución, han sido fijados directamente por la ley".

"A juicio de la Corte, el sujeto pasivo de la cuota de fomento ganadero es el productor de ganado. Como bien lo señala uno de los defensores de la ley, en la expresión de la norma 'la cual [la cuota de fomento ganadero y lechero] será equivalente al 0.5% sobre el precio del litro de leche vendida por el productor y al 50% de una (sic) salario diario mínimo legal vigente por cabeza de ganado al momento del sacrificio', la 'con-junción' 'y' está utilizada en sentido copulativo, lo que indica que el gravamen se refiere igualmente al productor. De otra parte, el 'produc-tor', es ciertamente el único agente económico mencionado en la disposición"

"Desde el punto de vista lógico y sistemático se impone similar conclusión. Si el sujeto pasivo de la cuota lechera es el productor de leche, no se ve por qué la cuota ganadera no vaya a recaer sobre el productor de ganado. La contribución parafiscal, de otro lado, alimenta un fondo cuya actividad beneficia, en primer término, al productor de ganado, que por lo tanto no debería excluirse del gravamen. La ley expresamente enuncia la naturaleza

parafiscal del gravamen y sobre esa base estructura un delicado balance entre la carga que

se impone y el provecho que se deduce del fondo, todo lo cual quedaría ayuno de sustento si se suprimiera la cuota ganadera (fuente de recursos) y no se impusiera ésta al productor de ganado (beneficiario del fondo). En fin, si la venta de leche, es el indicador de riqueza y de actividad, tomado en cuenta por el legislador para imponer la cuota de fomento lechero destinada al fomento del mismo sector, el correlativo indicador en la ganadería lo es la venta y sacrificio de ganado, operaciones a las cuales está íntimamente ligado el productor".

Queda claro, entonces, que la Ley 89 de 1993, no presenta un trato diferente o discriminatorio entre los contribuyentes, razón por la cual no se viola el artículo 13 superior.

El artículo 95-9 de la Constitución Política dispone : "…contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad". El actor no señala las razones concretas por las que a su juicio el artículo 2 de la Ley 89 de 1993 viole esta norma constitucional. Sin embargo, teniendo en cuenta que el demandante pretende que los recursos fiscales y los parafiscales, se sometan a un régimen constitucional idéntico, es preciso aclarar que la Constitución faculta al Congreso para establecer excepcionalmente la creación de recursos parafiscales, distintas de las rentas fiscales; los recursos parafiscales no afectan el fisco, no hacen parte de los ingresos presupuestales del Estado, al contrario, el legislador puede crearlos, en los casos en que considere que se justifica por razones de interés social y en sectores en los que sea posible la aplicación de este sistema excepcional para los fines señalados por la propia ley que los crea.

El demandante ataca como violados por el artículo 2 de la Ley 89 de 1993, los artículos 333 y 334 de la Constitución Política. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Estado al racionalizar la economía a través de sus instrumentos interventores, busca como finalidad en los términos del artículo 334 de la C.P., "…el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano", pero este mismo precepto interventor del Estado, es aún más significativo al encauzar toda la actividad económica y su desarrollo al servicio mismo del hombre, cuando en su inciso segundo prescribe : "El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos".

En este sentido, en la sentencia C-040 de 1993, se manifestó : “En consecuencia, frente a una determinada política tributaria progresista o solidaria, no cabe alegar el derecho a ejercer la libertad económica. Si los recursos recaudados mediante impuestos, tasas o contribuciones están destinados a cumplir los fines esenciales del Estado social de derecho, no puede decirse que con su política el Estado atenta contra los derechos de libertad económica. Por el contrario, una política de esta naturaleza no estaría haciendo cosa distinta de crear las condiciones reales para que las decisiones libremente tomadas puedan ser desarrolladas, dentro del marco de la economía de mercado”.

Y más adelante, al analizar una posible vulneración de las libertades de empresa y asociación, expresó :” Ahora bien, no sólo la Carta autoriza expresamente al Estado para intervenir en ciertos gremios imponiendo contribuciones parafiscales (art. 150-12), sino que las características propias del Estado social no permiten afirmar hoy que el establecimiento de una contribución parafiscal vulnere las libertades de empresa y libre asociación por razones expuestas ampliamente ya en la presente providencia”.

“Es cierto que la Constitución consagra explícitamente la libertad de empresa, la libre competencia y el derecho a la libertad de asociación, al igual que los valores fundamentales de solidaridad e igualdad, obviamente dentro del contexto del Estado social de derecho. Pero, así mismo, existe la consagración expresa de las rentas parafiscales (art. 150-12 C.N.) que postulan una nueva manera de entender y limitar el ejercicio de las libertades económicas.”.

Y concluye, diciendo : “La parafiscalidad es una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, -destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del presupuesto nacional -determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general. Dicha técnica se utiliza, por ejemplo, para el fomento de actividades agrícolas, de servicios sociales como la seguridad social, de la investigación científica y del progreso tecnológico, que constituyen todos intereses de gremios o colectividades especiales, pero con una relevante importancia social. Es por esta razón que el Estado impone el pago obligatorio de la contribución y presta su poder coercitivo para el recaudo y debida destinación de los recursos. Se trata, en últimas, de la aplicación concreta del principio de solidaridad, que revierte en el desarrollo y fomento de determinadas actividades consideradas como de interés general.

“Por ello, carece de todo fundamento afirmar que el establecimiento de rentas parafiscales vulnera el derecho de libertad económica y los que de él se derivan. Como quedo visto, en el constitucionalismo contemporáneo y particularmente en el sistema colombiano vigente, estos derechos deben ser interpretados en el contexto del Estado social de derecho, al lado de preceptos, como el de la igualdad (art. 13 C.N.) y solidaridad (art. 1 C.N.), que tienden a la promoción de condiciones reales para el ejercicio autónomo de las decisiones libremente escogidas”.

“De otra parte, esta Corte reconoce que el fomente de la agricultura tiene su espacio propio en el Estado social de derecho. La Constitución en sus artículos 64, 65 y 66 depara protección especial, tanto a la producción de alimentos como a los trabajadores agrarios”.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional declarará exequible, también por este aspecto, el artículo 2 de la Ley 89 de 1993.

1. Violación del parágrafo 2° del artículo 16 de la Ley 395 de 1998

El demandante acusa la violación del parágrafo 2° del artículo 16 de la Ley 395 de 1998 por ser violatorio del Preámbulo y de los artículos 1, 2, 13, 95-9, 333, 334 y 363 de la Constitución Política.

Las normas superiores presuntamente violadas por la disposición legal citada, son las mismas que el actor indicó como violatorias del artículo 2 de la Ley 89 de 1993, las cuales ya fueron analizadas constitucionalmente en el aparte 3.1. de la presente sentencia. Por lo tanto, teniendo en cuenta que el parágrafo del artículo 16 de la Ley 395 de 1997, se limita única y exclusivamente a establecer un incremento en la tarifa de la contribución parafiscal de la cuota de fomento ganadero y lechero, pagada por los productores de carne y leche con el fin de obtener unos recursos adicionales para el programa nacional de erradicación de fiebre aftosa y la constitución de un fondo de estabilización para el fomento de la exportación de carne y leche y sus derivados, las mismas consideraciones hechas para rechazar la inconstitucionalidad del artículo 2° de la Ley 89 de 1993, habrán de ser tenidas en cuenta para declarar la exequibilidad del parágrafo 2 del artículo 16 de la Ley 395 de 1997.

1. Violación del artículo 7 de la Ley 89 de 1993

Según el actor, la determinación específica del contratista para el recaudo de la cuota de fomento ganadero y lechero, la fijación del plazo mínimo del contrato y la contraprestación a favor de la entidad con la que se contrata, viola el Preámbulo y los artículos 2, 3, 4, 6, 29, 38, 95-5, 113, 114, 115, 121, 123, 136-1-4, 150-1.9,12,21 y su inciso final, 189-23, 209, 210, 273, 333 y 334 de la Constitución Política.

Dejando de lado el Preámbulo de la Carta, el cual como se anotó en su oportunidad, consagra principios y valores, es necesario, en primer lugar, señalar que la participación de los aportantes de la contribución parafiscal en su administración y recaudo, se fundamenta en el derecho constitucional consagrado en el inciso primero del artículo 2 de la Carta, el cual reconoce la "participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica,…de la Nación". Por lo tanto, si una de las características de la parafiscalidad, es que quienes aporten los recursos se beneficien exclusivamente de ellos, forzosamente han de tener participación en lo que tenga que ver con el manejo e inversión de tales recursos.

En el presente caso, el artículo 7 de la Ley 89 de 1993 determina que el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura contratará con Fedegan la administración y recaudo final de la cuota de fomento ganadero y lechero.

Fedegan agrupa asociaciones, federaciones, comités de índole departamental y municipal, así como fondos ganaderos y cooperativas lecheras, lo que significa, que Fedegan es el gremio aceptado a nivel nacional, como interlocutor válido de los ganaderos para trazar conjuntamente con el Gobierno las políticas dirigidas al desarrollo del sector pecuario. Por lo tanto, no cabe duda que la intención del legislador al expedir la Ley 89 de 1993, artículo 7 consulta el espíritu constitucional consagrado en el artículo 2 superior.

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 pecularidades 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 al 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 soberania 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.

Ataca como infringidos -el actor- los artículos 113 y 136-1 del Estatuto Superior. En este sentido, la Corte Constitucional ha dicho "La teoría de la separación de poderes ha sido reelaborada por la doctrina constitucional, pasando de su concepción clásica inicial de Montesquieu, en la que cada rama del poder hacía una sola y misma cosa -legislar, ejecutar, juzgar-, a una nueva concepción en la que los diversos órganos del poder se articulan mediante funciones separadas, destinadas a la consecución de unos mismos y altos fines el Estado (artículos 2, 3, 113, 365 y 366 de la Constitución). Es por eso que el Congreso y el Gobierno deben coordinarse pero no duplicarse en las actividades que requieren su concurso simultáneo".

"Surge pues una interdependencia de las distintas ramas y órganos del poder, lo cual implica incluso un control recíproco entre ellos. No se trata por tanto de una fragmentación del poder del Estado sino de una artículación a través de la integración de varias fuerzas. Un nexo sistemático vincula entonces los fines esenciales del Estado y su organización. Como ya lo tiene establecido la reciente jurisprudencia de la Corte Constitucional en su primera sentencia en Sala Plena, 'la visión de una rígida separación de los poderes debe ser superada en la concepción que concilia el ejercicio de funciones separadas -que no pertenecen a un órgano sino al Estado- con la colaboración armónica para la realización de sus fines, que no son otros que los del servicio a la comunidad…" (Sent. C- 449 del 9 de julio de 1992. M.P. Alejandro Martínez Caballero).

Además, el demandante invoca como violadas, normas que a juicio de esta Corporación no tienen relación directa con el objeto de esta demanda, entre otras, los artículos 29, 38 y 95-5, los cuales en su orden, se refieren a la garantía del debido proceso, la libertad de asociación y el deber cívico de participar en la vida política y comunitaria del país. El Congreso de la República en el ejercicio de su función legislativa debe observar los procedimientos y requisitos exigidos por la Constitución y la ley para el trámite de las leyes. Su inobservancia, en principio, no puede enmarcarse como una violación del debido proceso de que trata el artículo 29 superior, tal como lo insinúa el actor.

De todo lo expuesto, esta Corte considera que carecen de justificación los ataques contra todas las otras normas superiores atacadas, razón por la cual no entra a individualizarlas.

Por último, hecho el análisis de la presunta violación de la Ley 2 de 1993, artículos 2 y 7 y parágrafo 2° del artículo 16 de la Ley 395 de 1997, frente a la integridad de las normas que consagra la Constitución Política, ha de concluirse en su exequibilidad, como en efecto se hará.

4. DECISION

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

RESUELVE :

Primero: Declárase EXEQUIBLE el artículo 2 de la Ley 89 de 1993.

Segundo: Declárase EXEQUIBLE el artículo 7 de la Ley 89 de 1993, bajo la condición de que se garantice la estructura democrática de la Federación Colombiana de Ganaderos -Fedegan-, que permita a los gravados con la contribución parafiscal de Fomento Ganadero y Lechero creada por la citada ley, su participación en lo atinente a la administración y recaudo de este gravamen parafiscal, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Tercero: Declárase EXEQUIBLE el parágrafo 2° del artículo 16 de la Ley 395 de 1997.

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVÍRIA DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL, HACE CONSTAR QUE:

El H. Magistrado doctor Vladimiro Naranjo Mesa, no suscribe la presente providencia por encontrarse en comisión oficial en el exterior, debidamente autorizada por la Sala Plena de esta Corporación.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-678/98

PARAFISCALIDAD-Regulación por ley orgánica (Aclaración de voto)

Las contribuciones parafiscales son excepcionales y la actividad del Congreso al crearlas debe estar previamente delimitada por una ley, que no es la misma que en concreto establece cada gravamen. Creo, además, que tal ley debe ser orgánica.

Referencia: Expediente D-2068

Aclaro mi voto en el asunto de la referencia para reiterar que, a mi juicio, la Corte Constitucional, en esta y en otras providencias, ha debido sentar doctrina, fijando con exactitud los alcances del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución en materia de parafiscalidad.

“Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(…)

12) Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley” (subrayo).

En mi criterio, como del texto constitucional resulta, las contribuciones parafiscales son

excepcionales y la actividad del Congreso al crearlas debe estar previamente delimitada por una ley, que no es la misma que en concreto establece cada gravamen. Ella debe fijar los casos y las condiciones en que se pueden crear, mediante leyes específicas, contribuciones parafiscales.

Creo, además, que tal ley debe ser orgánica, si, como lo expresa el artículo 151 de la Constitución, a esa clase de leyes estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra.