

Sentencia C-708/01

MATERIA TRIBUTARIA-Constitución no es unívoca en designación de asuntos/TRIBUTO-Asuntos

La Corte ha indicado que la Constitución no es unívoca en la designación de los asuntos que forman parte de la materia tributaria, y ha sentado ciertos parámetros generales para la interpretación de las normas pertinentes. Ha dicho que los “asuntos relativos a los tributos” a los que se refiere el artículo 154 de la Carta, cobijan, no sólo los impuestos, sino cualquier ejercicio del poder impositivo estatal tendente a establecer cargas económicas sobre los ciudadanos.

TRIBUTO-No inicio de etapas de aprobación en el Senado

MATERIA TRIBUTARIA-Contenido

TRIBUTO-Materias no pertenecientes

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Elementos

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Cuota de fomento del subsector agropecuario de la yuca

TRIBUTO-Inicio de trámite de proyecto de ley

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Inicio trámite de proyecto de Ley

TRIBUTO-Inicio de trámite en la Cámara

OBJECION PRESIDENCIAL-Inicio de trámite de proyecto en materia tributaria

Referencia: expediente O.P. 048

Objeciones presidenciales al proyecto de Ley 54/99 Senado – 144/99 Cámara, “por medio de la cual se establece la cuota de fomento para la modernización del subsector agropecuario de la yuca y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración”.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., julio cinco (5) de dos mil uno (2001)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, en especial la contemplada en los artículos 167 y 241, numeral 8 de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

al decidir sobre las objeciones por inconstitucionalidad que formulara el Presidente de la República contra el proyecto de ley 54/99 Senado - 144/99 Cámara, “por medio de la cual se establece la cuota de fomento para la modernización del subsector agropecuario de la yuca y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración”.

I. ANTECEDENTES

Mediante oficio recibido por esta Corporación el día once (11) de junio de dos mil uno (2001), el Presidente del Senado de la República, hizo llegar a la Corte Constitucional el expediente legislativo del proyecto de Ley 54/99 Senado - 144/99 Cámara, “por medio de la cual se establece la cuota de fomento para la modernización del subsector agropecuario de la yuca y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración”, objetado por el Presidente de la República.

Las Cámaras consideraron infundadas las objeciones presentadas por el Gobierno, e insistieron en la aprobación del proyecto de Ley 54/99 Senado - 144/99 Cámara, en los términos por ellas acordados. El Presidente del Senado de la República, en cumplimiento del artículo 167 de la Constitución, remitió a esta Corporación el expediente legislativo correspondiente, para que sea la Corte Constitucional quien decida definitivamente sobre las objeciones presentadas.

II. NORMAS OBJETADAS

A continuación, se transcribe el texto de los artículos del proyecto de ley objetado por el

Gobierno:

“LEY N° ___

“por medio de la cual se establece la cuota de fomento para la modernización del subsector agropecuario de la yuca y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración”

El Congreso de Colombia,

D E C R E T A:

ARTICULO 1º. La contribución parafiscal de fomento para la modernización del Subsector Agropecuario de la Yuca, se ceñirá a las condiciones estipuladas en la presente ley, en los términos del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Nacional.

ARTICULO 2º. Del Subsector Agropecuario de la Yuca. Para efectos de esta ley se reconoce por subsector agropecuario de la yuca el conformado por las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la actividad de la producción o cultivo y al procesamiento de la yuca para el consumo humano, animal o industrial, exclusivamente con este producto o en asocio combinación con otros productos.

ARTICULO 3º. De la cuota. Créase la cuota para la modernización del Subsector Agropecuario de la Yuca, como contribución de carácter parafiscal, cuya percepción se asignará a la cuenta especial denominada Fondo Nacional de la Yuca.

ARTICULO 4º. Del Fondo Nacional de la Yuca. Créase el Fondo Nacional de la Yuca, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota para la modernización del Subsector Agropecuario de la Yuca, el cual se ceñirá a los lineamientos de políticas del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el desarrollo del sector agrícola.

El producto de la cuota para la modernización del Subsector Agropecuario de la Yuca se llevará a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo Nacional de la Yuca con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

ARTICULO 5º. De los sujetos de la cuota. Toda persona natural o jurídica que se beneficie con

la utilización y explotación de la yuca en su procesamiento destinados para usos industriales, es sujeto de la cuota para la modernización del Subsector Agropecuario de la Yuca.

ARTICULO 6°. Porcentaje de la Cuota. La cuota para la modernización del subsector agropecuario de la yuca será el punto cinco por ciento (0.5%) del precio de venta de cada kilogramo de yuca en estado natural o parafinada, en trozos (chips), harina, almidón agrio y dulce, pelletz, fibra, proteínas, pegantes y demás derivados, de conformidad con el valor comercial de cada kilogramo de yuca destinado al consumo humano e industrial.

ARTICULO 7°. De la retención y el pago de la cuota. Las empresas industrializadoras, actuarán como recaudadoras de la cuota de fomento y modernización del subsector yuquero, deduciendo el valor que corresponda, de los pagos que efectúen a los proveedores, según la facturación de compra.

PARÁGRAFO. Los recaudadores de la cuota de fomento yuquero mantendrá provisionalmente los recursos respectivos en cuentas especiales y estarán obligados a transferirlos y entregarlos directamente a la entidad administradora durante los primeros diez (10) días del mes siguiente al del recaudo.

ARTICULO 8°. De los objetivos del Fondo Nacional de la Yuca. El Fondo tendrá como objetivos fundamentales los de la aplicación exclusiva de sus recursos al financiamiento de acciones tendientes al desarrollo del subsector agropecuario de la yuca mediante la ejecución de planes, y proyectos que contemplen:

1. Actividades de investigación y transferencia tecnológicas vinculadas con la producción de semillas de variedades mejoradas de yuca, procesos agroindustriales, técnicas de conservación, empaque y comercialización de raíces y semillas; programas de diversificación de la producción de conservación del entorno ambiental en las zonas de producción yuquera.
2. Promoción del nivel interno en el mercado de consumo humano en frasco y procesada, de consumo industrial, y la exportación.
3. Campañas educativas sobre las características nutricionales de la yuca, sus valores proteicos y diversificación de su uso.

4. Asistencia técnica; sanidad vegetal; capacitación y estudios económicos; acopio y difusión de información.
5. Prestación de servicios a la actividad productora, procesadora y comercializadora.
6. Velar por que los organismos competentes establezcan sistemas de regulación de precios, de manera que se obtengan beneficios para los productores, consumidores, el subsector yuquero y la economía en general.
7. Capacitación en organización gremial, técnica y en organización socioempresarial de los productores.

ARTICULO 9°. De la administración. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Productores, Procesadores, Industriales y Comercializadores de Yuca "FEDEYUCA", la administración y recaudo final de la cuota de Fomento para la Modernización del Subsector Agropecuario de la yuca.

En un término no mayor de seis (6) meses el Gobierno firmará un contrato administrativo en que se estipulará lo relativo al establecimiento de programas y proyectos, las facultades y funciones de la entidad administradora y las prohibiciones de la misma, el plazo del contrato y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación a favor del ente administrador, que podrá utilizar para gastos de funcionamiento, el cual no puede ser superior al diez por ciento (10%) del total recaudado.

PARÁGRAFO 1°. La Junta Directiva del fondo podrá aprobar subcontratos de planes, programas y proyectos específicos con entidades regionales y locales, cuyos objetivos sean afines a la producción yuquera.

PARÁGRAFO 2°. Los recursos del Fondo Nacional de la Yuca se aplicarán en el fomento de la producción y agroindustrialización del producto de acuerdo con los objetivos del mismo fondo.

ARTICULO 10. Plan de Inversión y Gasto. La entidad administradora del Fondo Nacional de la Yuca elaborará antes del 1° de octubre de cada año, el plan de inversiones y gasto por programas y proyectos para el siguiente ejercicio anual, el cual sólo podrá ejecutarse una vez

haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo.

ARTICULO 11°. Del Órgano de Dirección del Fondo Nacional de la Yuca. Como órgano de dirección del Fondo Nacional de la Yuca actuará una Junta Directiva que estará conformada así:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado quien presidirá.
2. Dos (2) representantes de las organizaciones de pequeños productores de yuca con personería jurídica vigente, elegidos por las respectivas organizaciones.
3. Un (1) Secretario de Agricultura Departamental o su delegado, elegido por el encuentro de Secretarios de Agricultura Departamentales.
4. Un (1) integrante de la CIAT, como representante de los organismos o entidades colombianas que adelanten investigaciones científicas y tecnológicas con yuca.
5. Un (1) representante elegido por la Junta Directiva de la Federación Nacional de Productores, Procesadores y Comercializadores de Yuca FEDEYUCA, escogido entre sus afiliados.
6. Un (1) representante elegido por los industriales procesadores de yuca, agremiados y con personería jurídica.

ARTICULO 12°. La Junta Directiva del Fondo tendrá las siguientes funciones:

- a). Aprobar el presupuesto anual de gastos del fondo presentado pro el ente administrador.
- b). Aprobar las inversiones que con recursos del fondo deba llevar a cabo el ente administrador con otras entidades del orden gremial al servicio de los yuqueros.
- c). Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte del ente administrador.
- d). Aprobar los programas y proyectos anuales presentados por el ente administrador, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

ARTICULO 13°. De los programas y proyectos. La entidad administradora presentará a la

Junta Directiva del Fondo, previo el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los programas y proyectos para la respectiva anualidad, en los dos (2) últimos meses de cada año. Si vencidos los primeros treinta (30) días a partir de su presentación, la Junta Directiva del Fondo no se hubiere pronunciado, se entenderá cumplida la aprobación de aquellos programas.

ARTICULO 14°. Del control fiscal. La entidad administradora del Fondo Nacional de la Yuca, rendirá las cuentas correspondientes por recaudo e inversión de los recursos del mismo ante la Contraloría General de la República, conforme a las leyes vigentes para el efecto.

PARÁGRAFO 1°. Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo, deberán incorporarse a una cuenta especial del mismo, dejando establecido en cada operación de adquisición o aceptación en donación de un bien, que este hace parte del Fondo, de tal manera que en caso de liquidación de este, todos los bienes, incluidos los dineros del Fondo que se encuentran en cajas y bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 2°. Los responsables en el manejo y administración del fondo serán vigilados por la Procuraduría General de la Nación.

ARTICULO 15°. Deducciones del Costo. Para que las personas naturales o jurídicas sujetos de la cuota para la modernización del subsector agropecuario de la yuca tengan derecho a que en su declaración de renta y complementarios se les descuenten los pagos efectuados por dicho concepto, deberán estar a paz y salvo por la cancelación de la cuota; para el efecto deberán conservar en su contabilidad los documentos que prueben la retención y pago de la misma, especialmente el certificado expedido por el fondo por dicho pago.

ARTICULO 16°. Multas y sanciones. El gobierno impondrá multas y sanciones por la mora o defraudación en el recaudo y consignación de la cuota de fomento prevista en esta ley, de conformidad con las disposiciones consagradas en el Estatuto Tributario que le sean aplicables, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

ARTICULO 17°. De la inspección y vigilancia. La entidad administradora del fondo y el recaudo de esta contribución, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de los sujetos de la cuota y/o de las personas naturales y jurídicas retenedoras de la misma

según el caso, para verificar su debido pago de conformidad con lo previsto en esta ley.

ARTICULO 19°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de promulgación.

EL PRESIDENTE DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

(firma)

MARIO URIBE ESCOBAR

EL SECRETARIO GENERAL DEL H. SENADO DE LA REPUBLICA,

(firma)

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO

EL PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE REPRESENTANTES,

(firma)

BASILIO VILLAMIZAR TRUJILLO

EL SECRETARIO GENERAL DE LA H. CAMARA DE REPRESENTANTES,

(firma)

ANGELINO LIZCANO RIVERA”

III. OBJECIONES PRESIDENCIALES

El Ministro Delegatario¹ y el Viceministro de Hacienda, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público, a nombre del Gobierno Nacional presentan objeciones por inconstitucionalidad e inconveniencia al proyecto de ley No. 54/99 Senado - 144/99 Cámara, “por medio de la cual se establece la cuota de fomento para la modernización del subsector agropecuario de la yuca y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración.”

En primer lugar, definen las contribuciones parafiscales como “gravámenes para un sector

económico o social determinado, que emanan de la soberanía fiscal del Estado – potestad tributaria – y por lo cual permiten compeler a determinado grupo de individuos al pago de una determinada obligación. Todo lo cual resulta en las características propias de los Tributos.” Sustentan esta conclusión en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y en el trabajo del autor Ramón Valdés Costa y concluyen que, establecido lo anterior, el procedimiento para la formación de la norma debe ceñirse al inciso 4° del artículo 154 de la Constitución. Allí se dispone que los articulados relativos a tributos inicien su trámite en la Cámara de Representantes y, como en este caso se llevó primero ante el Senado de la República, el proyecto presenta un vicio insubsanable de inconstitucionalidad.

IV. INSISTENCIA DEL CONGRESO EN LA APROBACIÓN DEL PROYECTO LEY 54/99 Senado – 144/99 Cámara, EN LOS TERMINOS EN QUE FUE REMITIDO AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA SU SANCIÓN

En los respectivos informes sobre las objeciones presidenciales al proyecto de ley No. 54/99 Senado – 144/99 Cámara, las plenarias de cada Cámara coinciden en señalar, que las objeciones presidenciales son infundadas por los siguientes motivos: en primer lugar, por el uso de fuentes de derecho que hace el Gobierno. Según los miembros del Congreso, las objeciones se fundan en una errónea interpretación de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “sustentada débilmente en una fuente auxiliar de menor jerarquía, como lo es la doctrina”, que llevan a la falaz conclusión de que las contribuciones parafiscales tienen todos los elementos propios de los tributos.

Proceden entonces a aclarar las características diferenciales entre estas instituciones: la tasa, por ejemplo, es una contraprestación directa y equivalente por un bien o un servicio prestado por el Estado y no es obligatoria, mientras las contribuciones “poseen una naturaleza jurídica especial” y su pago es obligatorio. Los impuestos se cobran con tarifas diferenciales basadas en la capacidad económica de los sujetos, de manera general, indiscriminada e impersonal, y en caso de no pago, coactivamente; además, el dinero recaudado ingresa a las arcas de la Nación, y se destina a financiar “servicios generales”. “Se diferencian de las contribuciones parafiscales en la medida que no implican una contraprestación al grupo de personas gravadas, estos recursos no entran a engrosar el

erario público en general, las contribuciones parafiscales carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos y cuentan con una inherente destinación específica desde su creación”.

Concluyen con una cita de la sentencia C-40/93, que especifica que las contribuciones parafiscales son gravámenes especiales, distintos de las tasas y los impuestos, y luego establecen que, si el “máximo Tribunal de la jurisdicción constitucional (...) ha establecido que las contribuciones parafiscales, no son tasas ni son tributos, (...) es difícil sostener (...) que en la génesis o formación de una Contribución Parafiscal puedan o deban aplicarse los principios de creación de cualquier tributo.” Por lo tanto, la norma que opone el Gobierno en su escrito de objeciones, que establece el procedimiento para tramitar proyectos de ley relativos a los tributos, no es aplicable al caso.

Además, ponen de presente que existen dos leyes de la República que se iniciaron en la Comisión Quinta del Senado, y establecieron contribuciones parafiscales para el sector algodónero y el porcino.²

En segundo lugar, en cuanto a la objeción por inconveniencia, las plenarios de las Cámaras del Congreso coinciden en afirmar que, aunque el Gobierno está haciendo esfuerzos para fortalecer el sector agropecuario en el país, no han sido suficientes y el “subsector” de la yuca presenta características especiales que ameritan la creación de una contribución de este tipo “que le permita a los integrantes de esta cadena productiva dar un paso adelante en el mejoramiento de su situación y recomponer sus expectativas sobre los que será el futuro de este cultivo en Colombia.”

V. INTERVENCION CIUDADANA

Dentro del término para que los ciudadanos puedan impugnar o defender la constitucionalidad de la norma objetada por el Presidente de la República, no se presentó escrito alguno.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de Nación (E), rindió concepto sobre las objeciones que presentara el

Gobierno, al proyecto de ley No. 54/99 Senado - 144/99 Cámara, y solicitó a la Corte Constitucional declararlas fundadas, pues considera que “las contribuciones parafiscales son tributos y como tales deben cumplir el requisito señalado en el inciso cuarto del artículo 154 de la Constitución Política”. Sustenta su afirmación en los argumentos que se reseñan a continuación:

En primer lugar, parte de la definición de tributo, entendido como “la prestación obligatoria exigida por el Estado en virtud de su poder de imperio” y enuncia la clasificación doctrinaria de las categorías de tributo, en impuestos, tasas y contribuciones.

En segundo término aclara, con fundamento en la jurisprudencia de la Corte, y en una interpretación sistemática de los artículos de la Constitución que hacen referencia a la potestad tributaria del Congreso, que cuando el artículo 154 de la Constitución se refiere a tributos, lo hace de manera genérica, e incluye las contribuciones fiscales y las parafiscales.

Tercero, aborda el tema específico de las contribuciones parafiscales, como una especie del género de los tributos y enuncia las características de su régimen, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional: son obligatorias, singulares, con destinación sectorial y se manejan fuera del presupuesto nacional.

Concluye: “quedando establecida la naturaleza tributaria de las contribuciones parafiscales, como una especie del género de los tributos, con características propias, y que al igual que las contribuciones fiscales, las parafiscales comportan una carga impositiva para el contribuyente perteneciente al grupo, gremio o sector gravado, ha de concluirse que el principio de representación que subyace a la imposición de las cargas tributarias, entendidas éstas desde su acepción genérica, también es predicable de las contribuciones parafiscales y como tal, han de cumplir la previsión impuesta por el artículo 154 de la Constitución, según el cual los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes.(...) El Procurador General de la Nación, solicita a la Corte Constitucional declarar FUNDADA la objeción presidencial presentada (...) y, en consecuencia, (...) debe declararse la INEXEQUIBILIDAD del mencionado proyecto, por vicios en su formación”.

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Corresponde a la Corte, en los términos de los artículos 167 y 241-8 de la Constitución Política, decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley objetados por el Presidente de la República, por razones de inconstitucionalidad. Las objeciones del Gobierno por razones de inconveniencia no serán, por tanto, analizadas.

2. Problema jurídico

El Gobierno Nacional objetó el proyecto de la referencia por considerar que en su trámite se había vulnerado el artículo 154 de la Carta. Como el proyecto pretende establecer un tipo de tributo denominado “contribución parafiscal”, su formación debía haberse iniciado en la Cámara de Representantes. El Senado y la Cámara de Representantes coinciden en afirmar que estas contribuciones no son tributos y, en consecuencia, que la norma invocada por el Gobierno no es aplicable.

Corresponde a la Corte determinar si un proyecto de ley que establece una cuota de fomento para el subsector agropecuario de la yuca, en el procedimiento de su formación debe sujetarse al artículo 154 citado, o no.

3. La materia tributaria en la Constitución y en la jurisprudencia constitucional

La Corte ha indicado que la Constitución no es unívoca en la designación de los asuntos que forman parte de la materia tributaria,³ y ha sentado ciertos parámetros generales para la interpretación de las normas pertinentes. Ha dicho que los “asuntos relativos a los tributos” a los que se refiere el artículo 154 de la Carta, cobijan, no sólo los impuestos, sino cualquier ejercicio del poder impositivo estatal tendente a establecer cargas económicas sobre los ciudadanos.⁴

La Corte ha tomado, entonces, un criterio material y no puramente nominal, para examinar las normas que aparentemente establecen tributos o los regulan, y ha dicho específicamente que “la exigencia del artículo 154 de la Constitución no se refiere al título dado a la iniciativa por sus autores – lo que haría fácil evadir el precepto superior – sino al contenido de las normas que lo componen, las cuales, cuando son de naturaleza tributaria, no pueden iniciar las etapas de su aprobación en el Senado de la República.”⁵ Por tanto, es preciso determinar

si el contenido de las disposiciones cuestionadas por inconstitucionales, cumple con ciertos criterios materiales para clasificarlas en una u otra categoría y, luego, derivar los efectos jurídicos correspondientes.⁶

Teniendo en cuenta este criterio, la Corte ha encontrado como perteneciente a la materia tributaria, por ejemplo, lo siguiente: Los impuestos,⁷ las tasas,⁸ las sobretasas,⁹ la materia aduanera,¹⁰ las contribuciones parafiscales,¹¹ la inversión forzosa en títulos emitidos por el gobierno,¹² y el sobrecosto en los servicios públicos domiciliarios.¹³

Ha dicho que, por el contrario, no son tributos, por ejemplo, las regalías,¹⁴ las rentas provenientes de la explotación de los monopolios establecidos por la ley en favor del Estado o de sus entidades territoriales.¹⁵

Con base en las premisas anteriores, la Corporación pasa a determinar si la carga impuesta por el proyecto de ley 54/99 Senado - 144/99 Cámara tiene las características acogidas por la Corte para identificar las contribuciones parafiscales y, por ende, su procedimiento debía haberse iniciado en la Cámara de Representantes.

4. La cuota de fomento del subsector agropecuario de la yuca

Aun cuando el proyecto de ley que se estudia señala expresamente que la “cuota para la modernización del subsector agropecuario de la yuca” es una contribución parafiscal (arts. 1 y 6), la Corte debe estudiar si sus elementos coinciden con la definición que estableció el Estatuto Orgánico del Presupuesto¹⁶ es decir, si se trata de un gravamen obligatorio, establecido por ley, que se cobra y beneficia a un mismo y único sector, cuya administración se rige por la ley que lo crea, cuyo recaudo corresponde a la entidad encargada de su administración y no ingresa al Presupuesto Nacional.¹⁷

En efecto, el proyecto de ley establece que la contribución en este caso se cobra a todos aquellos que se benefician con la utilización y procesamiento de la yuca en cuanto a sus usos industriales (art. 5); el producto de su recaudo se maneja a través del Fondo Nacional de la Yuca (arts. 4, 11, 12) que es administrado por “FEDEYUCA” en virtud de un contrato que el Gobierno celebra con dicha Federación (arts. 9, 10 y 14); y está destinado exclusivamente al financiamiento de acciones tendentes al desarrollo del subsector, mediante planes y proyectos de investigación, promoción, educación y asistencia técnica, entre otros (arts. 8 y

13). Adicionalmente, la ley especifica que el producto del recaudo de la cuota, se administrará en una cuenta especial; al igual que los dineros adicionales que el fondo reciba, será manejada por la Junta Directiva del Fondo y el ente administrador (arts. 9 y 12), y se destinará exclusivamente al cumplimiento de los objetivos de la ley, es decir, la promoción del subsector de la yuca (arts. 4 y 18). Por último, el proyecto prevé la posibilidad de que el gobierno imponga multas y sanciones por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de la cuota (art. 18), lo cual reafirma su naturaleza impositiva.

Es claro entonces, que la cuota creada en el proyecto objetado llena todos los elementos constitutivos de una contribución parafiscal del sector agropecuario: es una exacción obligatoria establecida por el Congreso, la deben pagar quienes pertenezcan al gremio de todos aquellos que se benefician de la utilización y procesamiento de la yuca en cuanto a sus usos industriales,¹⁸ y además, los fondos recaudados se destinan exclusivamente al beneficio del subsector de la yuca y éstos no ingresan al Presupuesto Nacional. Resta entonces verificar si el proyecto cumplió el trámite que impone la Carta.

5. El trámite de los proyectos relativos a tributos en el Congreso de la República

Respecto al mandato del último inciso del artículo 154 de la Carta, esta Corte ha dicho:

“cuando de tributos se trata (...) el trámite de aprobación del proyecto de ley que los consagre debe comenzar por la Cámara de Representantes, y la exigencia del artículo 154 de la Constitución no se refiere al título dado a la iniciativa por sus autores (...) sino al contenido de las normas que lo componen, las cuales, cuando son de naturaleza tributaria, no pueden iniciar las etapas de su aprobación en el Senado de la República. Ello significa que, si normas relativas a tributos se encuentran en otro proyecto de ley, éste debe tramitarse según la regla del inciso final del artículo 154 de la Constitución, o, de lo contrario, tienen que ser desglosadas tales disposiciones con el objeto de darles un trámite separado que se ajuste al mandato constitucional.”¹⁹

Concretamente respecto al trámite de las contribuciones parafiscales, en la sentencia C-002/98,²⁰ acerca de la ley 321 de 1996, por la cual se fijó el sistema de administración de la contribución parafiscal del sector cacaoero, la Corporación anotó:

“la ley 321 sí cumple con lo dispuesto por el inciso final del artículo 154 de la Constitución

Política, porque, en su condición de ley relativa a un tributo, inició su trámite en la Cámara de Representantes, conforme al proyecto presentado por el H. Representante Carlos Ardila Ballesteros (Gaceta del Congreso, Bogotá, Año IV, No. 194 de julio 13 de 1995, pág. 1). Esto, dicho sea de paso, constituye no una violación sino una simple aplicación de la competencia otorgada al Congreso por el numeral 12 del artículo 150 de la Constitución, disposición que faculta a esa institución para, por medio de leyes, ‘establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales, en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley’.” (negrillas fuera de texto).

6. Trámite del proyecto de ley objetado

Según consta en el expediente, el proyecto de ley 54/99 Senado - 144/99 Cámara se inició en el Senado de la República, y no en la Cámara de Representantes, como lo ordena la Carta Política.

En efecto, de acuerdo con las pruebas aportadas, el articulado se presentó en la Secretaría General del Senado el 19 de agosto de 1999;²¹ el 1 de septiembre se aprobó en primer debate,²² y el 12 de octubre del mismo año, se aprobó en sesión plenaria del Senado.²³ El 13 de octubre el Presidente del Senado remitió el proyecto al presidente de la Cámara para que siguiera su curso.²⁴

El anterior recuento basta para concluir que, por no haber iniciado su trámite en la Cámara de Representantes, el proyecto no cumple con el requisito señalado por el cuarto inciso del artículo 154 de la Constitución.

En conclusión, habida cuenta de que el proyecto objetado por el Gobierno pretende establecer una contribución parafiscal para la modernización del subsector agropecuario de la yuca y como tal, versa sobre la materia tributaria, ha debido iniciar su trámite respetando lo consagrado de manera general en el inciso 4 del artículo 154 de la Constitución. Como en este caso el proyecto inició su trámite en el Senado de la República, y no en la Cámara de Representantes, la Sala encuentra fundadas las objeciones presidenciales, y declarará inexecutable el proyecto.

Para terminar, la Corte estima necesario referirse brevemente a otro argumento esgrimido por el Congreso para justificar la constitucionalidad del trámite. El Congreso menciona dos

proyectos de ley que, como el que se estudió en esta oportunidad, se iniciaron en el Senado e impusieron contribuciones parafiscales, y hoy son ley de la República. En primer lugar, los hechos relativos a dos proyectos de ley no crean por sí mismos una costumbre y, en todo caso, así llegase a configurarse, no podría ser contraria a una disposición constitucional expresa. En segundo lugar, la Corte no se ha pronunciado sobre la exequibilidad de las leyes mencionadas en cuanto a su formación. Por ello, dicho argumento es insuficiente para justificar el vicio que llevó al Gobierno a objetar el proyecto en cuestión.

VIII. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Declarar fundadas las objeciones presidenciales y en consecuencia INEXEQUIBLE el proyecto de ley 54/99 Senado - 144/99 Cámara “por medio de la cual se establece la cuota de fomento para la modernización del subsector agropecuario de la yuca y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración”.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Magistrada

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Mediante el Decreto 1676 de 2000, el Presidente de la República delegó en el Ministro de Justicia y del Derecho las funciones constitucionales correspondientes a la sanción y objeción de los proyectos de ley durante el período en el que se enviaron estas o

2 Ley 219 de 1995 y Ley 272 de 1996, respectivamente. (Folio 7 del expediente).

3 Consideración (D.2). Sentencia C-040/93 MP Ciro Angarita Barón. Por ejemplo, se dice: “En efecto, un estudio preliminar permite observar que la Carta atribuye diversos significados a conceptos idénticos. Así por ejemplo, el artículo 15, inciso 4, que establece que “para efectos tributarios o judiciales y para los casos de inspección, vigilancia e intervención del Estado

podrá exigirse la presentación de libros de contabilidad y demás documentos privados, en los términos que señale la ley “. Aquí el término “tributarios”, se utiliza en su sentido más genérico posible, como todo lo que tenga que ver con ingresos corrientes del Estado no como lo opuesto a “ingresos no tributarios”. (Resalta la Corte)”.

4 En la sentencia C-228/93 MP Vladimiro Naranjo Mesa, se dijo: “El tributo, en estricto sentido, es un aporte razonable que debe hacer toda persona, social por naturaleza, fundamentado en el consenso de la voluntad general por medio de la ley.” Además, en la sentencia C-104/94 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), sobre la Dirección Nacional de Aduanas, se dijo que la materia tributaria “comprende no sólo lo obvio, como es la fijación de impuestos, sino también todos aquellos aspectos instrumentales que se dirigen a garantizar la eficacia de los tributos. Esto significa que tal ley podría regular también, sin romper la unidad de materia, todos aquellos aspectos orgánicos - instituciones -, funcionales y procedimentales de la función administrativa relacionados con la recaudación de los tributos.”.

5 Sentencia C-303/99 MP José Gregorio Hernández Galindo, sobre las contribuciones de los concesionarios de canales nacionales de televisión.

6 Ver, entre otras, las sentencias C-430/95 MP José Gregorio Hernández Galindo, sobre la contribución por la explotación de petróleo, gas, carbono y ferroníquel; C-002/98 MP Jorge Arango Mejía, sobre la cuota de fomento cacaoero; C-303/99 MP José Gregorio Hernández Galindo, sobre la contribución que deben pagar los concesionarios de canales nacionales de televisión; C-376/95 MP Jorge Arango Mejía, sobre las cotizaciones sobre nómina, destinadas al SENA y a las cajas de compensación; C-246 /95 MP José Gregorio Hernández Galindo, sobre el régimen tributario del tabaco; C-065/98 MP Fabio Morón Díaz, sobre el régimen aplicable a la producción de oro, plata y platino; C-364/93 MP Carlos Gaviria Díaz, sobre y C-084 de 1995 MP Alejandro Martínez Caballero, sobre el cobro de peajes y la sobretasa a la gasolina.

7 En la sentencia C-489/95 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, sobre el impuesto de renta, la Corte dijo “Los impuestos, a diferencia de otros tributos como las tasas y las contribuciones, no están vinculados con actividades estatales que beneficien en forma individual a los contribuyentes. Su finalidad es la financiación de los objetivos genéricos del Estado y, como tal, representan uno de sus ingresos más importantes. Los impuestos pueden ser directos - tributación sobre la renta o sobre la propiedad - o indirectos - sobre el comercio exterior,

sobre la producción y el consumo, sobre los servicios, etc.”

8 En la sentencia C-144/93 MP Eduardo Cifuentes Muñoz, sobre la facultad del Gobierno de fijar la tasa para la tramitación de los procesos relacionados con la propiedad industrial, se dijo: Sobre ellas ha dicho la Corte, que “la carga impositiva particular – no general – que entraña[n], se explica en términos de justicia fiscal por la voluntaria invocación de una actuación estatal y el consiguiente beneficio directo que obtiene la persona que la formula. La tarifa de la tasa, consiguientemente, tiene la función de recuperar los costos que el Estado presta al individuo”. Además, ver C-816/99 MP José Gregorio Hernández Galindo, sobre las tasas de los procesos relacionados con lo anterior y con los procedimientos relacionados con actividades propias del INVIMA, y C-743/99 MP Fabio Morón Díaz, sobre el cobro que puede hacer el ICFES por los servicios que presta.

9 En la sentencia C-013/94 M.P Vladimiro Naranjo Mesa, sobre la imposición de un valor adicional al impuesto predial, con destino a las Corporaciones Autónomas Regionales, se dijo: “no se refiere al impuesto predial, sino a la sobretasa con destino a la CAR, es decir, a un valor adicional que se agrega a la tarifa de un impuesto preexistente. Lo anterior se deduce de la misma ley acusada en sus artículos 25, 26 y 27; además, al señalar en su artículo 28 que los tesoreros municipales están autorizados para cobrar tal impuesto al mismo tiempo que el predial, lo que indica que no hay duda de que se trata de dos conceptos tributarios diferentes. Ver además, sentencias C-084/95, acerca de la sobretasa a la gasolina, y C-305/95 MP Alejandro Martínez Caballero, acerca de la sobretasa que pueden imponer los municipios con destino a la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales.

10 La Corte ha reiterado que “es obvio que la administración aduanera tiene incidencia directa, en lo que hace relación con la hacienda pública, dado que se ocupa de la aplicación, liquidación y recaudo de los impuestos, derechos, tasas, contribuciones, multas y los demás gravámenes establecidos en las disposiciones legales relativos al comercio exterior. Sentencias C-544/93, MP Antonio Barrera Carbonell, sobre la supresión del Fondo Rotatorio Aduanero y C-104/94 MP Alejandro Martínez Caballero, sobre la Dirección Nacional de Aduanas y nuevamente sobre el Fondo Rotatorio de Aduanas.

11 En la Sentencia C-040/93 MP Ciro Angarita Barón, sobre la cuota de fomento del sector de

la panela, la Corte definió las características de este tipo de gravámenes: “En primer lugar que el término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional. Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”. Ver además, las sentencias C-465/93 MP Vladimiro Naranjo Mesa, sobre la contribución que deben pagar las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, C-308/94 MP Antonio Barrera Carbonell, y C-543/01 MP Alvaro Tafur Galvis, sobre el carácter de los dineros que recibe el Fondo Nacional del Café, y C-678/98 MP Alfredo Beltrán Sierra, sobre la cuota de fomento ganadero y lechero.

12En la Sentencia C-149/93 MP José Gregorio Hernández Galindo, sobre la facultad del Gobierno para crear los Bonos para Desarrollo Social y Seguridad Interna (BDSI) y la inversión forzosa en ellos por parte de ciertas personas, la Corte consideró que las normas que contienen tales títulos crean “en realidad un impuesto por cuanto, prescindiendo totalmente de la voluntad de los sujetos pasivos -que sería natural en el caso de celebrarse un contrato de empréstito- establecen a cargo de ellos la obligación de trasladar a favor del Estado una suma de dinero calculada sobre las mismas bases y por el mismo período de un tributo. Lo es, además, porque el traslado de tales recursos al tesoro público es definitivo. Se trata de una ‘carga económica exigida a los administrados para atender necesidades del servicio público sin que tenga correspondencia en beneficios o compensaciones particulares y específicas a favor de ellos.’

13Sobre las contribuciones que deben pagar los usuarios de los servicios de energía eléctrica, gas combustible y telefonía básica conmutada., en la Sentencia C-086/98 MP Jorge Arango Mejía, se dijo: “Es un impuesto, por las siguientes razones: Su imposición no es el resultado de un acuerdo entre los administrados y el Estado. El legislador, en uso de su facultad impositiva (artículo 150, numeral 12), y en aplicación del principio de solidaridad que exige la Constitución en materia de servicios públicos, como de los principios de justicia y equidad (artículo 95, numeral 9 y 338 de la Constitución), decidió gravar a un sector de la

población que, por sus características socio económicas podría soportar esta carga. Su pago es obligatorio, y quien lo realiza no recibe retribución alguna”.

14“Las regalías son ingresos públicos pero no tienen naturaleza tributaria, pues no son imposiciones del Estado sino contraprestaciones que el particular debe pagar por la obtención de un derecho, a saber, la posibilidad de explotar un recurso natural no renovable”. Sentencia C-221/97 MP Alejandro Martínez Caballero, sobre el régimen de regalías por la explotación de piedra, arena y cascajo.

15 C-149/97 MP Antonio Barrera Carbonell, que declaró inexecutable el artículo 237 de la ley 333/95, porque la norma regulaba aspectos de la explotación de loterías, y por tanto no hacía parte de la materia tributaria sino de un monopolio rentístico que tiene un régimen propio.

16 El Estatuto Orgánico del Presupuesto es el Decreto 111 de 1996, que compiló las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto.

17 El Decreto 111 de 1996 dice textualmente: “Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. Las contribuciones para-fiscales 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 (Ley 179 de 1994, art. 12, Ley 225 de 1995, art. 2°).”

18 Respecto a este punto, considera la Corte que la designación de los sujetos gravados no es lo suficientemente exacta; sin embargo, no se pronunciará al respecto, sino se limitará a resolver el cargo formulado por el Gobierno en sus objeciones, que únicamente hace referencia al trámite de la norma.

19 Sentencia C-303/99 MP José Gregorio Hernández Galindo.

20 MP Jorge Arango Mejía.

21 Folio 215 del expediente.

22 Folio 104 del expediente.

23 Folio 103 del expediente, al respaldo.

24 Folio 95 del expediente.