

Sentencia C-840/03

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Naturaleza jurídica de los recursos provenientes de la industria cafetera

IMPUESTO POR EXPORTACION DE CAFE-Destinación a la protección del café

LEY ANUAL DE PRESUPUESTO PARA 1977-Exequibilidad exclusión de recursos parafiscales destinados a la industria del café

CONTRIBUCION CAFETERA-Establecimiento y destino al Fondo Nacional del Café

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Recursos

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Contrato de Administración es especial

PARAFISCALIDAD-Origen y naturaleza

CONTRIBUCION CAFETERA-Carácter de renta parafiscal

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Identificación jurídica de los recursos

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Manejo de funciones y recursos

PARAFISCALIDAD-Finalidad

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Naturaleza de los recursos

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Características patrimoniales de recursos/CONTRIBUCION CAFETERA-Naturaleza jurídica

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Propiedad de bienes y recursos

FONDO NACIONAL DEL CAFE-No afectación de calidad de recursos

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Recaudación administrativa y ejecución de recursos públicos/COMITES DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES DE CAFETEROS-Destinación específica de recursos

La Federación Nacional de Cafeteros “recauda, administra y ejecuta” unos recursos públicos que son los que integran el Fondo Nacional del Café; y que, si bien ellos ingresan al patrimonio de la Federación deben ser previstos, contabilizados y ejecutados de manera separada a otros bienes y recursos que obtiene la Federación en el giro corriente de sus actividades con sus recursos propios derivados de su capacidad como persona jurídica de derecho privado. Lo mismo cabe afirmar de la destinación que ordena el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 a los comités departamentales y municipales de cafeteros que son órganos o dependencias territoriales de la Federación, con afectación a programas específicos señalados en la misma disposición; en estos casos entonces, la ley ha querido que estos recursos se administren y ejecuten no desde la sede central de la Federación sino por los órganos territoriales que, de otra parte, se integran de forma democrática con participación

de los cafeteros y de los comités municipales respectivos.

RENTAS PARAFISCALES-Naturaleza

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS Y GOBIERNO-Contrato para la administración del Fondo

FONDO NACIONAL DEL CAFÉ-Contribución cafetera a cargo de los productores del café

La nueva disposición reiteró el establecimiento de una contribución cafetera a cargo de los productores de café, destinado al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo, pero determinó un porcentaje fijo para la contribución. Además, con el fin de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso del caficultor, creó otra contribución con cargo al caficultor destinada exclusivamente a dicho fin a través del precio interno. Se dispuso también, que los excedentes provenientes de la contribución que no se apliquen inmediatamente a los objetivos previstos en la Ley, solo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad, alta liquidez y adecuada rentabilidad, determinando que en ningún caso podrán realizarse inversiones de carácter permanente, así estén relacionadas con la industria cafetera. Adicionalmente se creó una Comisión para el seguimiento del manejo y destinación de la contribución cafetera.

FONDO NACIONAL DEL CAFE-Propósito prioritario de la renta parafiscal/LEGISLACION TRIBUTARIA-Modificaciones a la administración de recursos recaudados con la contribución cafetera

La contribución cafetera desde su creación con la Ley 9ª de 1991 hasta su modificación por la Ley 788 de 2002 siempre se ha orientado al beneficio del sector cafetero colombiano. En efecto, en ambos textos la renta parafiscal se destina al Fondo Nacional del Café con el propósito "prioritario" de mantener el ingreso de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que le dieron origen al mismo. En otros términos, la nueva legislación tributaria, si bien introdujo algunas modificaciones a la administración de los recursos recaudados con la contribución cafetera por cuanto ya no se le entregarían a los comités departamentales de la Federación Nacional de Cafeteros para los programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con entidades territoriales, no modificó, en absoluto, los destinatarios últimos de los recursos percibidos con el gravamen, que son los caficultores, pues esos recursos los administrará directamente el Fondo Nacional del Café, de conformidad con los fines para los cuales fue creado, con vigilancia y seguimiento de una comisión integrada por dos miembros de los comités de cafeteros, uno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dos miembros de Senado y dos miembros de la Cámara designados por las Comisiones Terceras Económicas.

PROYECTO DE INICIATIVA GUBERNAMENTAL-Competencia del Congreso para su modificación/CONGRESO DE LA REPUBLICA-Cláusula general de competencia

La modificación que introdujo el órgano legislativo al proyecto presentado por el Gobierno Nacional se encuentra acorde con la Constitución, pues las cámaras tienen la facultad para

modificar los proyectos de iniciativa gubernamental de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 Superior, y en virtud de la cláusula general de competencia que se encuentra radicada en el Congreso según lo prevé el artículo 150 constitucional.

RENTAS NACIONALES Y RENTAS PARAFISCALES-Diferenciación en la destinación

Las rentas nacionales constituyen un conjunto de recursos públicos que integran la llamada unidad de caja presupuestal pues no tienen constitucionalmente un destino particular o específico. Por el contrario, las rentas parafiscales siempre han sido constituidas con una destinación específica.

PARAFISCALIDAD-Noción en Constitución Política vigente

HACIENDA PUBLICA-Causas fundamentales del nacimiento y extensión de las actividades y funciones del Estado moderno

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO-Contribución parafiscal

LINEA JURISPRUDENCIAL-Rentas fiscales, recursos públicos con destinación determinada y precisa

CONTRIBUCION FISCAL Y PARAFISCAL-Diferencia

CONTRIBUCION, CONTRIBUCION ESPECIAL Y CONTRIBUCION PARAFISCAL-Diferencias

TASA Y CONTRIBUCION PARAFISCAL-Diferencias

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Inclusión en el presupuesto general de la Nación

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Naturaleza

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Carácter excepcional

RECURSOS PARAFISCALES-Administración/RECURSOS PARAFISCALES-Congreso regula administración/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Regímenes/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Administración de recursos públicos por parte de los particulares

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Destinación fondos recaudados del sector agropecuario de la yuca

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Naturaleza jurídica del gravamen

CONTRIBUCION FISCAL-Concepto

CONSEJO DE ESTADO-Elementos definitorios de la contribución parafiscal

INICIATIVA LEGISLATIVA-Definición/INICIATIVA LEGISLATIVA DEL GOBIERNO-Regulación exclusiva de ciertas materias

De conformidad con la Constitución, la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de

ley ante el Congreso de la República con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente. En tal sentido, el Gobierno Nacional cuenta con iniciativa legislativa en todas las materias y exclusiva en las materias que aparecen relacionadas en el segundo inciso del artículo 154 superior, es decir, para las leyes que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, finalmente, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Administración de la contribución cafetera por dependencias territoriales/REFORMA CONTRIBUCION PARAFISCAL-Creación nueva contribución cafetera a cargo del caficultor/NORMA DEROGADA-Modificación al proyecto de ley de iniciativa gubernamental que regulaba la administración de contribución cafetera

INICIATIVA LEGISLATIVA RESERVADA-Coadyuvancia

PRINCIPIO DEMOCRATICO-Participación de congresistas en condiciones de igualdad y libertad

PROCESO LEGISLATIVO EN REGULACION CAMBIARIA-Constitucionalidad

PRINCIPIOS DE IDENTIDAD Y CONSECUTIVIDAD EN PROCESO LEGISLATIVO-Aplicación

PROYECTO DE LEY-Discrepancias en cámaras/COMISION ACCIDENTAL-Integración

La Constitución de 1991 en su artículo 161 dispone que cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de surtido el segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto. La función principal de esta norma constitucional es agilizar el proceso legislativo, puesto que se encamina a superar las discrepancias que puedan surgir entre los textos finales aprobados por ambas Cámaras, debido a la facultad otorgadas a las Plenarias de cada Cámara para introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley.

COMISION ACCIDENTAL-Funciones/COMISION ACCIDENTAL-Existencia de discrepancias

Referencia: expediente D-4492

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 118 (parcial) de la Ley 788 de 2000, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Carlos Alberto Paz Lamir y Armando Morales Ocampo

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil tres (2003).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Constitución Política, los ciudadanos Carlos Alberto Paz Lamir y Armando Morales Ocampo solicitaron a la Corte declarar inexecutable parcialmente el artículo 118 de la Ley 788 de 2002 “por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones.”

La Magistrada Sustanciadora, mediante auto del doce 12 de marzo de 2003 resolvió admitir la presente demanda, por cumplir con todos los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. Así mismo resolvió decretar la práctica de la inspección judicial sobre el expediente del proyecto de ley radicado con el número 080 de 2002- Cámara y 093 de 2002-Senado que reposa en la Oficina de Archivo Legislativo del Congreso de la República.

De igual forma se ordenó la fijación en lista de la norma acusada y el traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto y se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso Nacional y al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Finalmente, de conformidad con el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991, se envió comunicación a la Dirección General de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN, al Instituto Colombiano de Derecho Tributario y al Instituto Nacional de Derecho Procesal, Academia Colombiana de Jurisprudencia, a fin de que emitieran su concepto en relación con la demanda de la referencia.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, y previo concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte Constitucional procede a decidir en relación con la demanda de la referencia.

Se transcribe a continuación el texto del artículo 118 de la Ley 788 de 2002, conforme a su publicación en el Diario Oficial No 45.046 del 27 de diciembre de 2002 y se subraya la parte demandada.

LEY 788 DE 2002

(diciembre 27)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial y se dictan otras disposiciones

(....)

Artículo 118. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 párrafo 2º; 188 párrafo 4º; 249, 250, 257; 4224-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7, 9, 10, 13, 15, y 18; la frase "... y cuando se trate de la enajenación de bienes producto de la actividad agrícola o ganadera por parte de personas naturales, cuando la cuantía de esta operación sea inferior a dos millones de pesos (\$2.000.000 valor año base 1995)" del 616-2; 881 inciso 2º del Estatuto Tributario; 63 de la Ley 488 de 1998; 20 Ley 9ª de 1991.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el Departamento del (sic) San Andrés, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes.

III. FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA

Para los actores el aparte "20 de la Ley 9ª de 1991" contenido en el artículo 118 de la Ley 788 de 2002 fue aprobado en violación del artículo 154 de la Constitución Política, por cuanto este último reservaba al Gobierno Nacional la iniciativa para presentar proyectos de ley en relación con las materias que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas y las que decretan contribuciones. Así mismo, consideraron que el aparte impugnado del artículo 118 de la Ley 788 de 2002 fue aprobado en violación del artículo 157, inciso 2º de la Constitución Política, por falta del debate correspondiente.

Argumentaron que el aparte impugnado se produjo por el Congreso en abierta contradicción con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución que limita la iniciativa en materia de participación en las rentas nacionales y en las contribuciones, al Gobierno Nacional.

Explicaron que el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991, que se deroga, regulaba el régimen de participaciones en la renta nacional, cuyos destinatarios eran el Fondo Nacional del Café, los Comités Departamentales y Municipales de la Federación Nacional de Cafeteros y los caficultores nacionales. Indicaron que la contribución cafetera era una renta nacional de carácter parafiscal cuyo régimen de participaciones no podía modificarse sin la iniciativa del Gobierno Nacional. Por tal razón afirmaron que "se comprometió el ámbito de competencias propio del ejecutivo en punto a la iniciativa del artículo 118 de la Ley 788 de 2002, en el aparte impugnado, al incluir el Congreso una adición a la norma sobre vigencias y derogatorias no contemplada en la propuesta del Gobierno Nacional."

Hicieron referencia a las sentencias C-807/01 y C-1707/00, con el fin de aclarar que la iniciativa legislativa gubernamental no estaba circunscrita a la mera presentación del proyecto de ley, sino que comprometía todo el proceso de su formación a través del procedimiento legislativo. Con base en los mismos pronunciamientos, indicaron que la competencia de las cámaras para introducir modificaciones a los proyectos de iniciativa reservada al Ejecutivo era restringida, toda vez que no tenían libertad para adicionar nuevas materias o contenidos.

Con el fin de fundamentar los cargos de la demanda, manifestaron que el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 estableció un sistema de transferencias y destinaciones, del cual un porcentaje de la contribución cafetera se destinaba a los comités departamentales de la Federación Nacional de Cafeteros para los programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con las entidades territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas; que esta disposición “enfrentó con éxito su examen de constitucionalidad en el proceso que culminó con la sentencia C-543 de 2001, con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, dictada el 23 de mayo del mismo año.”

Explicaron que el 19 de septiembre de 2002, el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó ante el Presidente de la Cámara de Representantes el proyecto de ley, identificado posteriormente con el No. 080 de 2002 Cámara, “por el cual se expiden normas en materia tributaria y penal de orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”. El proyecto contenía normas de reforma al Código Penal, y adiciones y modificaciones al Estatuto Tributario en materias como defraudación al fisco nacional, impuesto sobre la renta y complementarios, impuesto sobre las ventas, gravamen a los movimientos financieros, impuestos territoriales, y contribución cafetera, entre otras.

Adujeron que el proyecto proponía una modificación al artículo 19 de la ley 9 de 1991, que creaba la contribución cafetera, en el sentido que establecía una nueva fórmula de conformación de aquélla, así como otra contribución para procurar el saneamiento del Fondo Nacional del Café y la estabilización del ingreso del caficultor. Así mismo señalaron que la iniciativa en su artículo 55 contenía la propuesta sobre vigencia y derogatorias, así: “Artículo 55. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 parágrafo 2º; 188, parágrafo 4º; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 18; 481 literal c) 189 parágrafo 1º de la ley 223 de 1995; 106 de la ley 488 de 1998.”

Resaltaron que en la exposición de motivos, el Ministro mencionado, al explicar las razones de la iniciativa legislativa (situación macroeconómica, déficit del sector público y del gobierno nacional, situación de las finanzas públicas, evolución de la deuda pública), señaló, en lo relativo a la contribución cafetera, lo siguiente: “La contribución cafetera ha permitido que Colombia tenga como país una política cafetera que garantiza la compra del grano a un precio justo, así como la promoción y exportación del café en el ámbito internacional, además del apoyo técnico a los caficultores. También la contribución ha sido fundamental para el desarrollo social y económico de las zonas cafeteras.”¹

En virtud de lo anterior, argumentaron que resultaba, entonces, incuestionable que la voluntad del Gobierno Nacional se orientara a una modificación de este tributo sin afectar las destinaciones previstas en la ley 9 de 1991, proponiendo una nueva fórmula para liquidar la contribución especial prevista en el artículo 19 de esta ley, pero manteniendo incólumes los porcentajes de destinación de una parte de ella, fijados en el citado artículo 20.

Después de hacer un recuento de lo que fue el trámite legislativo del artículo demandado, afirmaron que, a partir del primer debate, en las Comisiones Económicas se configuró el vicio constitucional aducido, en tanto quedó incorporado a la norma acusada, la derogatoria que se cuestiona.

De otra parte, en relación con el segundo cargo de inconstitucionalidad, la ausencia de debate en lo que concierne con la derogatoria cuestionada, manifestaron que: “Conforme al trámite que tuvo el proyecto de ley 80 de 2002 Cámara, es indudable que la norma impugnada de la ley 788 de 2002, no sólo vulneró el artículo 154, inciso 2º, en lo que a iniciativa legislativa gubernamental se refiere, sino que transgredió el artículo 157, numeral 2º, de la Constitución Política, en cuanto la incorporación de la derogatoria del artículo 20 de la ley 9 de 1991 no estuvo precedida de un debate la inconstitucionalidad que se denuncia.”

En relación con este aspecto citaron la sentencia C-222 de 1997, con el propósito de señalar que “la mera aprobación, cifrada en la votación mayoritaria requerida para acoger una iniciativa legislativa, no equivale al debate que la Constitución exige como requisito esencial de formación de las leyes...”

Explicaron que las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado, al darle aprobación en primer debate conjunto a la ponencia que propuso la aprobación del articulado que incluía la derogatoria cuestionada, no fueron advertidas de esta incorporación al artículo de la vigencia y derogatorias y, que por ello, se constituía en un “mico parlamentario”, según el argot político y periodístico.

Respecto a lo anterior, relataron que en la cuarta ponencia para primer debate en la que se hizo referencia al tema de las derogatorias no se trajo a colación ni se mencionó el artículo 20 de la Ley 9 de 1991, cuya derogatoria sólo podía proponerla el Gobierno Nacional.

Por las razones expuestas, solicitaron la declaratoria de inexecutable del artículo 118 de la Ley 788 de 2002.

IV. INTERVENCIONES

4.1. Ciudadanos Carlos Alberto Paz Lamir y Armando Morales Ocampo

Los demandantes intervinieron dentro del término de fijación en lista con el fin de solicitar que la Corte modulara los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad, en el sentido “que durante el lapso que transcurre entre la sanción de la ley demandada y su declaratoria de inconstitucionalidad, se determine la aplicación retrospectiva de ésta (sic) última, de tal forma que el artículo 20 de la ley 9 de 1991 siga en ese interregno teniendo los efectos normativos correspondientes”.

Así mismo solicitaron que se tuviera en cuenta la certificación expedida por el Secretario

General de la Federación Nacional de Cafeteros del 18 de marzo de 2003, donde consta que el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público manifestó en reunión del Comité Nacional de Cafeteros (acta No. 01 de 27 de febrero de 2003), respecto de la derogatoria del artículo 20 de la ley 9 de 1991, “que consideraba conveniente dejar claramente establecido que la mencionada derogatoria no fue iniciativa del Gobierno”. Por tal razón solicitaron que la Corte llamara a declarar al Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público para que ratificara lo expresado en el acta referida, la cual fue anexada.

4.2. Intervenciones de los Comités Departamentales de Cafeteros miembros de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia

Los directores ejecutivos de los comités de cafeteros de Cundinamarca, Risaralda, Caldas, Tolima, Boyacá, Magdalena, Santander, Quindío, Huila, Guajira, Antioquia, Norte de Santander, Cauca, Valle del Cauca, intervinieron dentro del término de la fijación en lista con el fin de solicitar la declaratoria de inexecutable parcial del artículo 118 de la Ley 788 de 2002. Teniendo en cuenta que dichas intervenciones fueron basadas en argumentos similares, la Sala las sintetiza a continuación y hace las aclaraciones necesarias.

En primer término, afirmaron que tal y como quedó señalado por los ciudadanos, la expresión “20 Ley 9ª de 1991” demandada del artículo 118 de la Ley 788 de 2002 vulneraba el inciso 2º del artículo 154 de la Constitución Política, que reservaba al Gobierno Nacional la iniciativa legislativa en materia de contribuciones, así como desconocía el artículo 157, inciso 2º de la misma, por falta del debate correspondiente.

Consideraron que la derogatoria del artículo 20 de la ley 9 de 1991 constituía una usurpación de competencias constitucionales, “en la medida en que el Gobierno Nacional no incluyó en el proyecto que culminaría en la ley demandada, aspecto alguno relacionado con esta disposición.”

Explicaron que “este artículo 20, consagró un sistema de transferencias y destinaciones de la denominada contribución cafetera, con destino a los Comités Departamentales de la Federación Nacional de Cafeteros para los programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, y con destino también al fortalecimiento de programas dirigidos a incrementar la competitividad y eficiencia de la caficultura colombiana, tales como experimentación científica, tecnología, difusión, extensión y diversificación de las prácticas de cultivos y beneficio del café.”

En virtud de lo anterior señalaron que la voluntad del Gobierno era la de mantener la filosofía y práctica de la descentralización de la inversión socio – económica que las zonas cafeteras derivaban de la producción del grano, lo que a su juicio, se evidenciaba del hecho de que ni en el texto del proyecto ni en su exposición de motivos, el Ministro de Hacienda aludiera en el tema de las derogatorias al artículo 20 de la ley 9 de 1991.

Reiteraron lo planteado en la demanda al establecer que la iniciativa legislativa se mantuvo inmodificable en este punto durante todo el trámite del proyecto de ley que culminaría en la norma demandada, lo que en su sentir, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, inobservó las competencias legislativas del Ejecutivo, en la medida en que el Congreso, no

sólo incorporó la derogatoria mencionada, sino que lo hizo sin debate alguno.

Así las cosas, reafirmaron que las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado, al aprobar en primer debate conjunto la ponencia que propuso la aprobación del proyecto que incluía la derogatoria mencionada, no fueron advertidas de esta incorporación a la norma de vigencia y derogatoria, lo que “contradice las exigencias en materia de debate de los proyectos de ley que establece la Constitución”.

De otra parte, la mayoría hace referencia a la importancia socio - económica de la contribución cafetera. En este sentido, adujeron que el sistema de transferencias y destinaciones desarrollaba preceptos constitucionales esenciales a la actividad socio - económica de la nación, especialmente en el ámbito de un producto que ha sido esencial al mantenimiento de la actividad productiva y exportadora del país. Al respecto sostuvieron: “En efecto, si se examinan las inversiones efectuadas con fundamento en el sistema previsto en el artículo 20 citado, se puede concluir el impacto socio - económico que la inversión ordenada por el legislador de 1991 ha tenido en las zonas cafeteras en 18 departamentos del país.

En virtud de lo anterior explicaron que: “Tomando sólo como referencia el año 2000, puede comprobarse que los Comités Departamentales de Cafeteros realizaron inversiones de beneficio comunitario en diversos programas claves; así, en educación por \$6.135 millones de pesos; en salud por \$2.036; en asistencia técnica por \$34.088; en obras de infraestructura por \$60.038; en diversificación por \$2.945; en desarrollo cooperativo por \$14.648 millones de pesos. Los acueductos rurales, la electrificación rural, la educación en zonas campesinas, la construcción de vías y puentes, la extensión de los servicios de telefonía rural, los planes de salud y los de mejoramiento ecológico, hacen parte, en este sólo año, de una inversión pública que ascendió a más de \$180.000 millones de pesos, dentro de una política estratégica de desarrollo nacional que está en armonía con fines y principios de la organización política y social del país.”

Particularmente, el Director Ejecutivo del Comité Departamental de Cafeteros de Caldas manifestó que durante la vigencia de la Ley 9ª de 1991 la entidad que representa ha realizado inversiones en la zona rural del departamento y ha efectuado importantes obras en beneficio de la comunidad cafetera como acueductos, electrificación rural, centros educativos, vías y puentes, así como se han ejecutado programas para el servicio de los habitantes de la zona cafetera en educación, salud, asistencia técnica, diversificación, desarrollo cooperativo, mejoramiento ecológico y telefonía rural.

Por su parte, el Director del Comité Departamental de Cafeteros del Tolima manifestó que los recursos recibidos han posibilitado en 34 municipios el acceso a bienes públicos. Anotó: “son muchas las veredas, más de 1500, las que han recibido el apoyo para la solución de necesidades comunitarias en materia de vías, acueductos, escuelas, electrificación rural etc. Tan solo en el año 2000 fue posible atender en materia de escuelas rurales la construcción de 70 aulas, 24 baterías sanitarias, 18 polideportivos, 21 viviendas para docentes. En cuanto a acueductos se construyeron 19 y se ampliaron 5. Un total de 104 proyectos de electrificación fueron ejecutados y se dio mantenimiento a 391 proyectos. En los temas de vías y puentes se realizaron 52 obras de drenaje, 74 explanaciones o brechas carretables, 23

puentes y se dio mantenimiento a 1163 kilómetros de vías. La inversión en el año 2000 fue de 6.534 millones de pesos de los cuales hace parte la cofinanciación de entes territoriales por 1.403 millones...”

El Director Ejecutivo del Comité Departamental de Cafeteros del Magdalena anexó una tabla en la cual se ven reflejadas las obras más importantes realizadas con los recursos de destinación específica en el tiempo que va desde 1991 hasta el 2002.

El Director Ejecutivo del Comité de Cafeteros de Santander adujo que: “En lo que hace al Departamento de Santander, el Comité Departamental de Cafeteros con recursos de la Ley 9ª ha realizado obras de gran importancia para las regiones cafeteras”, para lo cual anexó una tabla en la cual se destacan las más importantes.

El Director Ejecutivo del Comité Departamental de Cafeteros del Huila señaló que durante la vigencia de la ley 9ª durante los años 1992 hasta 2002, se ejecutaron proyectos de educación rural y programas de desarrollo social cooperativo para el fortalecimiento administrativo, contable y empresarial de las organizaciones comunitarias dedicadas a la producción y comercialización de café, así como se construyeron obras de infraestructura como vías, puentes, acueductos y alcantarillados, centros educativos y sus polideportivos, electrificación rural, vivienda rural, telefonía rural.

El Director Ejecutivo del Comité Departamental de Cafeteros de Cesar Guajira a fin de explicar la importancia socio - económica de la contribución cafetera a la que se ha venido haciendo referencia, anexó un cuadro representativo de las obras realizadas por el comité que representa, relacionadas con educación, vías, puentes, acueducto, electrificación y salud.

Así mismo, en el Departamento Norte de Santander, según intervención de la Directora Ejecutiva del Comité Departamental de Cafeteros, “la inversión social en los últimos 5 años (1999 al 28 de febrero de 2003) fue la siguiente: Infraestructura \$15.113 millones, Educación \$156 millones, Extensión \$138 millones, Diversificación \$152 millones, Otros servicios a la comunidad \$525 millones de pesos.

El Director Ejecutivo del Valle envió unos documentos en los cuales aparecían relacionados los programas que se han venido desarrollando con la aplicación de los recursos de la Ley 9ª - fortalecimiento de la caficultura, educación, obras de infraestructura, seguridad social, medio ambiente, generación de empleo, talleres rurales, entre otros -.

De igual forma, los comités intervinientes hicieron referencia al artículo 1º de la Constitución en lo concerniente al modelo de Estado Social de Derecho, la descentralización y la participación y, al artículo 64 de la misma en lo relacionado con el deber del Estado de promover el acceso progresivo a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos; esto, para argumentar que las zonas cafeteras se han beneficiado del sistema de transferencias y destinaciones del ingreso cafetero nacional.

Además hicieron alusión al artículo 333 de la Constitución que establece que el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y el artículo 334 que le otorga al Estado la dirección general de la economía, con el fin de argumentar la inconstitucionalidad de la norma acusada.

Finalizaron, advirtiendo que “la inobservancia de los preceptos constitucionales aludidos anteriormente, impedirá la continuidad, el desarrollo y funcionamiento, del más exitoso modelo de congestión, de los intereses del sector cafetero y rural de nuestro país, y con ello se atentara gravemente contra la preservación de uno de los más sólidos tejidos sociales y culturales, que sirven de sustento a la estabilidad política, social y económica de la nación.”

4.3 . Academia Colombiana de Jurisprudencia

El ciudadano Mauricio Plazas Vega, actuando en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, intervino dentro del trámite de este proceso con el fin de defender la constitucionalidad del artículo 118 de la Ley 788 de 2002.

Manifestó que no le asistía razón a los demandantes respecto de ninguno de los dos cargos por los cuales atacaron la constitucionalidad de la norma demandada. Aclaró que la derogatoria del artículo 20, contenida en el artículo 118 demandado, no vulneraba el artículo 154 de la Constitución Política, toda vez que “los recursos con los cuales se nutre el Fondo Nacional de Café constituyen recursos o rentas parafiscales que, como tales, no son verdaderamente rentas nacionales.” Preciso que la iniciativa gubernamental exigida en el artículo 154 de la Constitución era predicable sólo de las leyes que ordenaran participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas.

Explicó que las rentas nacionales eran “el conjunto de recursos que integran, y deben integrar, la llamada unidad de caja presupuestal porque, por su naturaleza, no tienen, desde el punto de vista constitucional, un destino particular o específico sino general”; mientras que, “las rentas parafiscales son, desde el punto de vista de su destino y de sus fines, la fuente financiera de los llamados fondos parafiscales... son rentas que provienen del sector y que se destinan como medio financiero para los beneficios que el mismo sector contribuyente debe reportar en virtud de la parafiscalidad.”

En virtud de lo anterior, afirmó que los recursos referidos no eran de la Nación sino del Fondo y, que por consiguiente, la ley podía modificar las condiciones de su administración y de su destino, sin que para ellos se requiriera que el proyecto correspondiente tuviera iniciativa gubernamental.

Consideró que una de las modificaciones importantes que introdujo la ley 788 de 2002 fue precisamente la del artículo 19 de la ley 9ª de 1991, relacionado con la contribución cafetera, teniendo en cuenta los momentos de crisis de la estructura financiera del Fondo Nacional.

De otra parte adujo que la derogatoria del artículo 20, consagrada en la disposición acusada no vulneró el artículo 157 de la Constitución Política “no solo (sic) porque la necesidad de la reestructuración del Fondo Nacional del Café y de las condiciones de liquidación, administración y destino de las contribuciones parafiscales han sido materia de un amplio e interesante debate nacional que involucra al Congreso en Colombia sino porque, como la

propia demanda lo pone de manifiesto, la medida fue aprobada en primer debate y posteriormente en segundo debate con ocasión de las sesiones plenarias.”

Finalmente anotó que existía relación entre la derogatoria del artículo 20 y la importante reforma al régimen de la contribución cafetera que introdujo el artículo 63 de la misma Ley 788. A su juicio, era apenas natural que la reestructuración financiera del Fondo Nacional del Café, en lo que atañe a sus ingresos, fuera acompañada con la modificación del régimen relativo a la administración y al destino de los recursos correspondientes, siempre dentro de los parámetros de la parafiscalidad.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario con el fin de intervenir en este proceso allegando el concepto elaborado por el ponente Vicente Amaya Mantilla.

En dicho concepto, el ICDT manifestó que la contribución cafetera era un recurso o una renta parafiscal y que como tal, no podía entenderse que su destinación específica a los organismos beneficiados con ella constituía una “transferencia” de fondos nacionales a entidades territoriales, en la forma como lo definía la Constitución Política en su artículo 154.

Explicó que: “Por su propia naturaleza, las rentas parafiscales se crean con una destinación específica, y por ello no pueden ubicarse dentro de la categoría de las ‘rentas nacionales’, entendiéndose por tales el conjunto de recursos que integran la llamada unidad de caja presupuestal pues no tienen constitucionalmente un destino particular o específico. Al mismo tiempo dicha destinación no puede equipararse a una transferencia de fondos públicos, pues su finalidad es la de conformar una fuente financiera de los fondos parafiscales, en este caso, el Fondo Nacional del Café.”

En relación con lo anterior, hizo referencia a la sentencia proferida por esta Corporación, C-040 de 1993 M.P. Ciro Angarita, en la que se definió el concepto de contribución parafiscal y se estableció su diferencia con las tasas y los impuestos. En este orden de ideas afirmó que la contribución de que trata la demanda no integraba los recursos de la Nación, sino los del Fondo Nacional del Café y, por consiguiente, la ley puede modificar las condiciones de su administración y de su destino, sin que fuera imprescindible que la respectiva norma tuviera iniciativa gubernamental como pretendían los demandantes.

Consideró que la derogatoria del artículo 20 consagrada en el artículo 118 de la Ley 788 de 2002 no vulneraba el artículo 157 de la Constitución, pues la reestructuración financiera del Fondo Nacional del Café, prevista por el artículo 63 de la Ley 788 de 2002, debe hallarse acompañada de la respectiva reforma del régimen de administración y el destino de sus recursos, dentro del concepto de parafiscalidad.

Finalmente, en lo concerniente a la posible transgresión de las normas sobre el trámite legislativo, el Instituto argumentó que al contrario de lo que se planteó en la demanda, la aducida derogatoria demostró que se agregó al texto propuesto por el Gobierno Nacional desde el inicio de su discusión en las comisiones conjuntas de Cámara y Senado y sufrió todo el trámite parlamentario, siendo aprobada, sin interrupciones, hasta la culminación del mismo. Por tal razón afirmó que el cargo por violación del numeral 2º del artículo 157 Superior no tenía fundamento.

En síntesis, a juicio del ICDT, “los cargos de inconstitucionalidad de la norma demandada no

están llamados a prosperar, pues, de una parte, el tributo de que se trata, corresponde a la naturaleza de una contribución parafiscal de destinación específica, y ésta no requiere ser objeto de iniciativa legislativa por parte del ejecutivo, toda vez que no se ubica dentro del conjunto de 'rentas nacionales' y no se configura una 'transferencia de fondos' cuando dicha destinación se encamina a favor de los entes beneficiarios de la misma. De otra parte, todos los elementos de juicio reunidos por los demandantes para argüir una supuesta violación del procedimiento de expedición de la norma acusada, tienden precisamente a establecer que fue debatida a lo largo de todo el trámite parlamentario, de suerte que este cargo tampoco resulta procedente."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

La Vista Fiscal, en primer término, hizo referencia al proceso legislativo y a la iniciativa de ley, su origen y las restricciones que sobre la misma disponía la Constitución y la Ley 5ª de 1992. Al respecto indicó que si la iniciativa legislativa radicaba en el Gobierno Nacional y éste no la ejerciera ni coadyuvara expresamente antes de la aprobación en las plenarias, los proyectos de ley o las modificaciones que presentaren los miembros del Congreso en las materias reservadas para el Ejecutivo por la Constitución, eran contrarias al Ordenamiento Superior.

Posteriormente, se refirió al tema de las contribuciones parafiscales y basándose en las sentencias C-490 de 1993 y C-308 de 1994, proferidas por esta Corporación, aclaró que "las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el preconditionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados." Así mismo trajo a colación las sentencias C-040 de 1993, C-065 de 1998 y C-430 de 1995 para reiterar lo dicho por la Corte, en el sentido que cuando los artículos 154, 150 - numeral 2- y 338 constitucionales consagraran la palabra "tributos", lo hacían de manera genérica, refiriéndose a todos los ingresos corrientes de la Nación - tributarios y no tributarios.

Manifestó que de conformidad con el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, "...la naturaleza jurídica de las contribuciones parafiscales es tributaria pero con unas características especiales que implican que dichos recursos no estén llamados a contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (como es el caso de los impuestos y las tasas) sino al cumplimiento de sus fines sociales y económicos."

Planteó que la finalidad de la imposición de contribuciones parafiscales era "extrafiscal", los recursos que generaban este tipo de gravámenes no entraban al patrimonio del Estado sino que se reinvertían en el mismo sector que los tributaba en aras de fortalecerlo a partir de sus propios recursos, cumpliendo de esta forma las políticas económicas y sociales del Gobierno, sin constituirse en una carga adicional a los gastos propios del Estado. Así las cosas anotó que, aún cuando esta especie de gravamen no tuviera el destino propio de los tributos ni se confundiera con la cuenta única común de los ingresos públicos, no perdía su naturaleza de ingreso tributario, pues al emanar del poder del Estado, era la ley quien los creaba y preveía su destinación con el fin de que ésta se enmarcara dentro del interés público pretendido.

En este orden de ideas indica que los recursos parafiscales no constituían erogación alguna a cargo del Estado, toda vez que los ingresos provenientes del sector económico o social

gravado no entraban al patrimonio de aquél, y en consecuencia, el beneficio que recibía el mismo sector tampoco provenía del patrimonio estatal sino de la reversión de sus aportes, lo que indicaba que dichos recursos sólo eran públicos en la medida que estuvieran sujetos a todo el rigor de los controles por parte de las autoridades del Estado en los términos establecidos por la Constitución y la ley que los creara.

De conformidad con el anterior análisis señaló que ni las contribuciones fiscales ni las parafiscales eran temas que gozaran de iniciativa gubernamental, es decir, que en la expedición y modificación de leyes que regularan un tributo de esta naturaleza, salvo las exenciones, no era necesario que la iniciativa exclusiva por parte del Gobierno Nacional y por lo tanto, en su sentir, cualquier congresista podía presentar proyectos sobre tributos, concepto que como se anotó incluye las contribuciones parafiscales.

Adujo que los demandantes confundieron el concepto de rentas nacionales con el de contribuciones fiscales o parafiscales, “las primeras se relacionan con el presupuesto, o presupuesto de rentas o ley de apropiaciones, definido como el cálculo sistemático, para períodos anuales, de los gastos planeados en dinero, y de los recursos previstos para cubrirlos, que prepara el gobierno y que aprueba usualmente el Congreso por medio de una ley, sin la cual no se pueden hacer gastos ni recaudar tributos (Fritz Neumark, citado por Hugo Palacios Mejía en La Economía en el Derecho Constitucional Colombiano, Editorial Derecho Vigente, Bogotá, 1999, página 140). Materia presupuestal, que como lo señala el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, sí requiere de iniciativa gubernamental.”

En síntesis sostuvo que si las contribuciones parafiscales no hacían parte de las rentas nacionales no era de recibo manifestar que por el hecho de que el artículo 20 de la Ley 9 de 1991 hiciera referencia a transferencias una vez recibida la contribución cafetera, estuvieran comprendidas dentro de lo señalado en el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política, pues por exclusión dichas contribuciones no constituían rentas nacionales y no estaban cobijadas por la mencionada disposición constitucional relacionada con la iniciativa gubernamental para la modificación de la ley que regulara este aspecto.

De otra parte, respecto a la posible vulneración del numeral 2 del artículo 157 de la Constitución, después de hacer un análisis sobre la importancia normativa y jurisprudencial que se le ha dado al tema de los debates, afirmó que no existía vicio formal en este sentido.

Al respecto señaló: “En el caso bajo examen, se puede observar que si bien en el proyecto original y en el pliego de modificaciones presentado por el Gobierno Nacional no se encontraba el aparte demandado, éste fue insertado en la ponencia para primer debate (...) ponencia que le dio trámite al proyecto de ley 080-2002 Cámara y 093-2002 Senado, en la que se adicionó el acápite de vigencias y derogatorias y fue debidamente publicada según consta en la Gaceta del Congreso No. 539 del 22 de noviembre de 2002.”

Indicó que el proyecto de ley fue considerado y aprobado los días 26, 27 y 28 de noviembre y los días 3, 4, 5, 6 y 10 de diciembre de 2002, por lo que desde el 22 de noviembre de 2002, fecha en la que fue publicada la ponencia, los congresistas estuvieron debidamente enterados de la modificación y tuvieron el tiempo suficiente para hacer el análisis necesario y las observaciones correspondientes.

Así las cosas concluyó que el aparte de la norma demandada si surtió los debates constitucionales y en especial el primer debate en la correspondiente comisión permanente establecido en el artículo 157 de la Constitución.

I. CONSIDERACIONES.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer y decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, por estar dirigida contra una Ley de la República.

2. Los cargos planteados en la demanda.

Los ciudadanos Carlos Alberto Paz Lamir y Armando Morales Ocampo plantean los siguientes cargos de inconstitucionalidad contra la expresión “20 Ley 9ª de 1991” del artículo 118 de la Ley 778 del 27 de diciembre de 2002 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”, referente a vigencias y derogatorias:

a. El segmento normativo que deroga el artículo 20 de la ley 9ª de 1991 sobre transferencias y destinaciones en relación con la contribución cafetera fue aprobado con violación del inciso segundo del artículo 154 constitucional, en cuanto este último reserva al Gobierno Nacional la iniciativa para presentar proyectos de ley referentes a la participación en rentas nacionales o transferencias de las mismas y las que decreten contribuciones.

b. La expresión demandada vulnera el segundo numeral del artículo 157 de la Carta Política por cuanto la incorporación de la misma no estuvo precedida de un debate “que permitiera a los miembros de las células legislativas detectar la inconstitucionalidad que se denuncia”.

c. Las Comisiones Accidentales de Mediación integradas para conciliar las diferencias que surgieron respecto del articulado del proyecto, en lo referente a derogatorias no trataron nada sobre el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991.

En tal sentido considera la Corte necesario previamente recordar cual es la naturaleza jurídica de la contribución cafetera, a fin de establecer si la derogatoria de algunas disposiciones referentes a las transferencias y destinaciones de la misma era o no de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional. Acto seguido, esta Corporación examinará detenidamente el iter legislativo que siguió el segmento normativo demandado, con el fin de precisar si la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 fue o no objeto de debate parlamentario. Por último, se estudiará si la Comisión Accidental de Mediación integrada para conciliar las diferencias que surgieron respecto del articulado del proyecto de reforma tributaria debieron o no examinar la mencionada disposición.

3. Naturaleza jurídica de la contribución cafetera. Modificación que a la administración de dichos recursos introdujo el Congreso de la República.

3.1. La contribución cafetera es una renta parafiscal.

Desde antes de la expedición de la ley 9ª de 1991, la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia se había pronunciado en dos ocasiones sobre la naturaleza jurídica de los recursos provenientes de la industria cafetera que alimentaban el Fondo Nacional del Café.

Así en sentencia del 14 de octubre de 1970, con ponencia del Magistrado José Gabriel de la Vega, la mencionada Corporación se expresó en los siguientes términos:

“Si bien es cierto que la totalidad de los impuestos sobre exportación del café ha de entregarse a la Federación, también resulta claro que esa misma totalidad se destinará “a la protección y defensa del café”. La Federación, en consecuencia, al recibir estos fondos no los transforma en elementos integrantes de su patrimonio privado, pudiendo disponer de ellos libremente con pérdida de su naturaleza oficial. Los recibe para cumplir una actividad estatal que el Gobierno, por disposición de la ley, le confía, a atinente a la protección y defensa del café, mediante una serie de actos, constitutivos de la administración de un impuesto, cuyo recaudo debe invertirse en cantidad igual a su importe.”

El 10 de Noviembre de 1977 ese mismo Tribunal, con ponencia del Magistrado Guillermo González Charry, decidió que era exequible la Ley Anual de Presupuestos para 1977, en la parte que excluía del presupuesto los recursos parafiscales destinados a la industria del café:

“Si en el caso que ahora se estudia, existen las leyes creadoras de los tributos que se causan para el servicio de la industria cafetera, el supuesto constitucional básico para su percepción, se ha cumplido; si a ello se agrega que las propias leyes a las que se hace referencia disponen, como se ha dicho, que la Federación perciba, reciba e invierta directamente el producto de esos tributos, en el fin indicado, mediante contratos celebrados con el Gobierno, se tiene ya un sistema especial de percepción o recaudación, no objetable, y un destino claro y preestablecido que, como lo ha dicho repetidamente la Corte, hace parte de la tarea oficial.. Hasta este momento no se recibe ningún quebranto de la Constitución”.

La Ley 9 de 1991 “por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias” estableció la contribución cafetera y dispuso su destino al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que dieron origen a dicho Fondo; igualmente se dispuso de ciertos porcentajes con destino a los comités departamentales de la Federación Nacional de Cafeteros para que directamente o a través de convenios con las entidades territoriales atendieran ciertos programas específicos. La Ley 9ª de 1991 dispuso lo siguiente:

“Artículo 19. Contribución Cafetera. Establécese una contribución con destino al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que dieron origen al Fondo Nacional del Café. La contribución en cuestión se liquidará sobre el equivalente en pesos del valor en moneda extranjera del producto de las exportaciones del café y será igual a la diferencia entre el valor que debe ser reintegrado y el costo del café a exportar adicionado con los costos internos para colocarlo en condiciones FOB puerto colombiano.

Parágrafo 1o. Elimínase el impuesto ad valorem a las exportaciones de café de que tratan los artículos 226 y 227 del Decreto - ley 444 de 1967 y el impuesto de ripio y pasilla a que se refieren los artículos quinto y sexto de la Ley 66 de 1942, el Decreto 1781 de 1984 y normas complementarias.

Parágrafo 2o. El costo del café destinado a la exportación se determinará con base en el precio interno de sustentación de café pergamino tipo federación, deducido el valor comercial de las pasillas producto de su trilla. Los costos internos necesarios para colocar el café en condiciones FOB puerto colombiano, y el valor de la pasilla serán determinados en la cuantía y forma que establezca el Gobierno Nacional oído el concepto del Comité Nacional de Cafeteros por procedimiento que se hará público. De la misma manera el valor del reintegro será fijado por el Gobierno Nacional a través de la Junta Monetaria.

Parágrafo 3o. Si la contribución cafetera fuere negativa, para garantizar el sostenimiento del precio interno se utilizarán recursos del Fondo Nacional del Café.

Parágrafo 4o. La retención cafetera se sumará al costo de la materia prima en el cálculo de esta contribución y podrá hacerse exigible en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros no puedan ser atendidas exclusivamente por compras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

Parágrafo 5o. Los cafés procesados podrán estar exentos del pago de la contribución cafetera total o parcialmente, cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

a) Durante los años 1991 y 1992, el equivalente al dos punto siete por ciento (2.7%), del valor del reintegro se destinará a los comités departamentales de la Federación Nacional de Cafeteros para los programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con las entidades territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas. A partir de 1993, la participación de los comités regionales se incrementará al tres punto siete por ciento (3.7%);

b) El equivalente al dos punto siete por ciento (2.7%), del valor del reintegro para que el propio Fondo Nacional del Café destine prioritariamente, al fortalecimiento de programas dirigidos a incrementar la competitividad y eficiencia de la caficultura colombiana tales como experimentación científica, tecnología, difusión, extensión y diversificación de las prácticas de cultivos y beneficio del café.

c) El equivalente al dos por ciento (2%), del valor del reintegro durante los años 1991 y 1992; a partir de 1993 y hasta 1994 en uno por ciento (1%), para el presupuesto nacional;

Parágrafo. Los egresos financiados con las transferencias dispuestas en los literales a) y b) de este artículo deberán incluirse en el presupuesto anual del Fondo Nacional del Café y el Control Fiscal de éstos recursos lo realizará la Contraloría General de la República. El patrimonio que se forme con los recursos previstos en el literal a) será de propiedad de los

Comités Departamentales y Municipales de Cafeteros, según la proporción de que éstos últimos se beneficien de estos recursos. De todas maneras, el patrimonio así constituido, quedará vinculado a los fines previstos en el literal a) del presente artículo.2

La Corte Constitucional, a lo largo de su jurisprudencia, ha dilucidado la naturaleza jurídica de dicha contribución cafetera, con lo cual en la actualidad no existen dudas al respecto. Así en sentencia C-449 de 1992, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 33 parcial de la Ley 9ª de 1991, consideró lo siguiente:

“Hoy el Fondo Nacional del Café arbitra los recursos de que trata la Ley 9a. de 1991, en sus artículos 19 a 26, que reformaron las siguientes materias: el gravamen establecido en el artículo 5º de la ley 66 de 1942 - impuesto de pasilla -; el impuesto de exportación del café consagrado en el artículo 226 del Decreto 444 de 1967 - modificado por el Decreto 2374 de 1974-; y el impuesto de retención del café a que hace alusión el artículo 63 del Decreto 444 precitado.

En el caso de los ingresos regulados en la Ley 9a. de 1991, se trata de recursos provenientes de la industria cafetera que alimentan el Fondo para ser invertidos en el sector...

Ahora bien, el contrato de administración del Fondo es especial no tanto por la cuantía sino por la importancia del objetivo del Fondo en la economía nacional y por la naturaleza parafiscal de sus recursos.

La parafiscalidad es una técnica de la finanzas públicas que nace en Francia y se desarrolla luego en el mundo con diversos contenidos. Sin embargo en todos los casos la parafiscalidad tiene un común denominador: son recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico para ser invertidos en el propio sector, con exclusión del resto de la sociedad.”

Posteriormente, en sentencia C-308 de 1994, con ponencia del Magistrado Antonio Barrera Carbonell, la Corte reiteró su línea jurisprudencial en cuanto al carácter de renta parafiscal de la contribución cafetera:

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

Después de los numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinarios, no es hoy un tema controversial el de la adecuada identificación jurídica de los recursos del Fondo Nacional del Café.

“El manejo de las funciones y recursos se asigna teniendo en cuenta esencialmente consideraciones de mérito y no se considera como una pauta definitoria de su naturaleza el

hecho de que las contribuciones parafiscales se manejen a través del presupuesto nacional o sin su mediación. Corrientemente se admite que los recursos se utilicen directamente por el organismo administrador mediando, por supuesto, el control fiscal a que se someten todos los recursos públicos.

“De esta suerte, en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto - aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el preconditionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados.

(...)

La naturaleza de recurso público del Fondo Nacional del Café, queda claramente reconocido de todo el análisis anterior si, como se ha establecido, proviene de unas contribuciones parafiscales.” (subrayado fuera de texto).

Más recientemente, en sentencia C-543 de 2001, con ponencia del Magistrado Álvaro Tafur Galvis, a propósito del examen de una demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 20 y 33 (parciales) de la Ley 9 de 1991, el artículo 4 de la Ley 66 de 1942, el artículo 2 de la Ley 11 de 1972 y el artículo 10 del Decreto 2078 de 1940, reiteró su jurisprudencia sobre la naturaleza jurídica de la contribución cafetera, en los siguientes términos:

“Las características patrimoniales de los recursos que conforman el Fondo Nacional del Café y la constitucionalidad de las los artículos 4° de la Ley 66 de 1942 y 20 y 33 de la Ley 9 de 1991.

Como varios de los intervinientes y el Señor Procurador han postulado la declaratoria de constitucionalidad condicionada de las disposiciones acusadas- artículos 4 de la Ley 66 de 1942 y 20 de la Ley 9 de 1991- por cuanto en ellas se alude a que “la propiedad” de bienes y recursos corresponde a la Federación Nacional de Cafeteros y, de manera específica a los comités departamentales y municipales de Cafeteros, para que se precise que bajo cualquier circunstancia los recursos y bienes a que ellas se refieren pertenecen al Estado Colombiano. Al respecto son pertinentes las siguientes consideraciones:

(...)

“Ya se ha expresado que los recursos a que se refieren las disposiciones en mención, emanan de la llamada la soberanía fiscal del Estado, tienen el carácter de rentas tributarias, se recaudan dentro de un determinado sector y se afectan en su destinación al mismo sector. Se trata como lo ha señalado reiteradamente la Corte de contribuciones parafiscales que por sus características solo pueden ser destinadas a las finalidades de interés público previstas en la ley que las crea o establece. La circunstancia de que se atribuya a una determinada entidad pública o aún por una institución de carácter privado no modifica esa condición. Así mismo, la calidad de recursos públicos de los derivados del ejercicio de la soberanía tributaria tampoco se afecta por la circunstancia de que la gestión de los mismos se encomiende a una organización de origen y carácter privado.

(...)

Como bien se destaca en la sentencia que se viene de transcribir (la cual desató una controversia de constitucionalidad donde el demandante postulaba que los recursos que percibía la Federación conformaban su patrimonio privado, particular), lo que realmente acontece es que la Federación Nacional de Cafeteros “recauda, administra y ejecuta” unos recursos públicos que son los que integran el Fondo Nacional del Café. Si bien ellos ingresan al patrimonio de la Federación deben ser previstos, contabilizados y ejecutados presupuestalmente de manera separada a otros bienes y recursos que obtiene la Federación en el giro corriente de sus actividades con sus recursos propios derivados de su capacidad como persona jurídica de derecho privado. Lo mismo cabe afirmar de la destinación que ordena el artículo 20 de la Ley 9 de 1991 a los comités departamentales y municipales de cafeteros que son órganos o dependencias territoriales de la Federación, con afectación a programas específicos señalados allí mismo: Los programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de las condiciones de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con las entidades territoriales, cuando lo permita la naturaleza de los programas; el fortalecimiento de programas dirigidos a incrementar la competitividad y eficiencia de la caficultura colombiana tales como la experimentación científica, tecnología, difusión, extensión y diversificación de las prácticas de cultivos y beneficio del café. (subrayado fuera de texto).

Al respecto, cabe señalar que en dicha sentencia la Corte declaró la exequibilidad condicionada de las expresiones demandadas del artículo 20 de la Ley 9 de 1991, en los siguientes términos:

“Declarar EXEQUIBLES las expresiones “a los comités departamentales de la Federación Nacional de Cafeteros” y “comités regionales”, contenidas en el literal a) del artículo 20 de la Ley 9 de 1991, así como “El patrimonio que se forme con los recursos previstos en el literal a) será propiedad de los Comités Departamentales y Municipales de Cafeteros, según la proporción de que estos últimos se beneficien de estos recursos. De todas maneras, el patrimonio así constituido quedará vinculado a los fines previstos en el literal a) del presente artículo”, contenidas en el parágrafo del mismo artículo, bajo el entendido de que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales son administrados por la Federación Nacional de Cafeteros, sin que sobre ellos tenga el derecho de propiedad definido por el Código Civil.

La anterior determinación se fundamentó en el hecho de que la Federación Nacional de Cafeteros “recauda, administra y ejecuta” unos recursos públicos que son los que integran el Fondo Nacional del Café; y que, si bien ellos ingresan al patrimonio de la Federación deben ser previstos, contabilizados y ejecutados de manera separada a otros bienes y recursos que obtiene la Federación en el giro corriente de sus actividades con sus recursos propios derivados de su capacidad como persona jurídica de derecho privado. Se aclaró también, que lo mismo cabe afirmar de la destinación que ordena el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 a los comités departamentales y municipales de cafeteros que son órganos o dependencias territoriales de la Federación, con afectación a programas específicos señalados en la misma disposición; en estos casos entonces, la ley ha querido que estos recursos se administren y ejecuten no desde la sede central de la Federación sino por los órganos territoriales que, de otra parte, se integran de forma democrática con participación de los cafeteros y de los comités municipales respectivos.

Nuevamente la Sala Plena de esta Corporación, en sentencia SU 1023 de 2001, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, se pronunció sobre la naturaleza de rentas parafiscales que tienen los recursos que alimentan en el Fondo Nacional del Café, con ocasión de una acción de tutela presentada contra la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante S.A. y otros:

Desde otra óptica, la Federación Nacional de Cafeteros se opone a la afectación de los recursos del Fondo Nacional del Café y/o de la Federación para asumir el pago de las mesadas a favor de los pensionados de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante, pues considera, frente a la afectación de los recursos del Fondo, que se trata de recursos parafiscales, los cuales pueden destinarse únicamente a los fines que señale la ley sin que en ellos se encuentre el pago de pasivos pensionales; de otra parte, frente a la vinculación de la Federación, expresa que no existe ningún vínculo laboral entre la Federación Nacional de Cafeteros y los trabajadores o los pensionados de la Flota Mercante.

Sin embargo, la Corte no admite este argumento pues existen dos presupuestos fácticos, acordes con la naturaleza de las rentas parafiscales, que permiten la afectación de los recursos de la Federación Nacional del Café – Fondo Nacional del Café en esta oportunidad. En primer lugar, las inversiones efectuadas por la Federación Nacional de Cafeteros en la Flota Mercante tuvieron como finalidad el desarrollo de actividades inherentes al fomento y/o beneficio del sector cafetero del país, en tanto se realizaron a su favor actividades de mercadeo, transporte y comercialización del café colombiano, y las inversiones en la Flota Mercante así lo evidenciaron en su momento. En segundo lugar, la teoría de las rentas parafiscales referida a inversiones en las actividades que señale la ley tiene una relación de doble vía, comprendida como la oportunidad que tienen los destinatarios de beneficiarse de las rentas o utilidades que genere su inversión y el derecho a la posterior destinación dentro de los amplios parámetros que señala la ley, la cual genera a su vez, en sentido contrario, la obligación de asumir las cargas que se surjan en el proceso.

Téngase en cuenta además que los recursos del Fondo Nacional del Café son administrados por la Federación Nacional de Cafeteros como persona jurídica y en virtud del contrato de administración firmado periódicamente con el Gobierno Nacional. Así mismo, la titularidad de las acciones de la Compañía de Inversiones de la Flota Mercante están a nombre de la

Federación Nacional de Cafeteros - Fondo Nacional del Café, en tanto es la Federación la persona jurídica, de derecho privado, encargada de la administración de los recursos del Fondo Nacional del Café, en virtud del señalado contrato de administración y debido a que el Fondo carece de personalidad jurídica propia.³ (Subrayado fuera de texto).

Un examen de los pronunciamientos del Consejo de Estado en la materia, evidencia que esta instancia judicial ha seguido una línea jurisprudencial muy semejante a la establecida por esta Corporación.⁴

El artículo 63 de la Ley 788 de 2002, modificó el artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 en los siguientes términos:

Artículo 63. La contribución cafetera. El artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 quedará así:

“Artículo 19. Contribución cafetera. Establécese una contribución cafetera a cargo de los productores de café, destinado al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. La Contribución será el cinco por ciento (5%) del precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte. El valor de esta contribución no será superior a cuatro centavos de dólar (US\$0.04) por libra, ni inferior a dos centavos de dólar (US\$0.02). Con el fin de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso del caficultor, créase otra contribución con cargo al caficultor y que será de dos centavos de dólar (US\$0.02) por libra de café que se exporte siempre y cuando el precio sea superior a sesenta centavos de dólar (US\$0.60) y que estará vigente hasta el 31 de diciembre del año 2005. A partir del primero de enero de 2006, siempre y cuando el precio representativo suave colombiano sea igual o superior a noventa y cinco centavos de dólar (US\$0.95) por libra, esta contribución será de tres centavos de dólar (US\$0.03) por libra de café que se exporte y se destinará exclusivamente a la estabilización del ingreso del caficultor a través del precio interno. Su cobro sólo se hará efectivo a partir de la fecha que para el efecto determine el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del comité nacional de cafeteros.

Parágrafo 1°. La metodología para establecer el precio representativo del café suave colombiano será determinada por el Gobierno Nacional. Mientras se expide la reglamentación respectiva, el precio de reintegro se aplicará para determinar la contribución.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá hacer exigible la retención cafetera en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros no puedan ser atendidas exclusivamente por compras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

Parágrafo 3°. Los cafés procesados podrán estar exentos del pago de la contribución cafetera total o parcialmente, cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo 4°. Los excedentes provenientes de la contribución que no se apliquen inmediatamente a los objetivos previstos en la Ley, sólo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad, alta liquidez y adecuada rentabilidad.

En ningún caso podrán realizarse con estos recursos inversiones de carácter permanente, así estén relacionadas con la industria cafetera. Se crea una Comisión para el seguimiento del manejo y destinación de la contribución cafetera integrada por dos miembros de los Comités de Cafeteros, uno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dos miembros de Senado y dos miembros de la Cámara de Representantes designados por las Comisiones Terceras Económicas”.

Parágrafo 5°. Contribuciones parafiscales agropecuarias. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, se entiende que los pagos por las contribuciones parafiscales, efectuados por los productores a los fondos de estabilización de la Ley 101 de 1993 y en las demás leyes que lo crean tienen relación de causalidad en la actividad productora de la renta y son necesarios y proporcionados de acuerdo con las leyes que los establecen en casos y condiciones especiales de cada subsector agropecuario.

La nueva disposición reiteró el establecimiento de una contribución cafetera a cargo de los productores de café, destinado al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo, pero determinó un porcentaje fijo para la contribución. Además, con el fin de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso del caficultor, creó otra contribución con cargo al caficultor destinada exclusivamente a dicho fin a través del precio interno. Se dispuso también, que los excedentes provenientes de la contribución que no se apliquen inmediatamente a los objetivos previstos en la Ley, solo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad, alta liquidez y adecuada rentabilidad, determinando que en ningún caso podrán realizarse inversiones de carácter permanente, así estén relacionadas con la industria cafetera. Adicionalmente se creó una Comisión para el seguimiento del manejo y destinación de la contribución cafetera.

Por su parte, el artículo 118 de la Ley 788 de 2002, dispuso la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991.

Puede afirmarse entonces, que la contribución cafetera desde su creación con la Ley 9ª de 1991 hasta su modificación por la Ley 788 de 2002 siempre se ha orientado al beneficio del sector cafetero colombiano. En efecto, en ambos textos la renta parafiscal se destina al Fondo Nacional del Café con el propósito “prioritario” de mantener el ingreso de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que le dieron origen al mismo. En otros términos, la nueva legislación tributaria, si bien introdujo algunas modificaciones a la administración de los recursos recaudados con la contribución cafetera por cuanto ya no se le entregarían a los comités departamentales de la Federación Nacional de Cafeteros para los programas de desarrollo social y económico de las zonas cafeteras, de fomento y apoyo al cooperativismo, de mejoramiento de la población campesina en zonas cafeteras, directamente o a través de convenios con entidades territoriales, no modificó, en absoluto, los destinatarios últimos de los recursos percibidos con el gravamen, que son los caficultores, pues esos recursos los administrará directamente el Fondo Nacional del Café, de conformidad con los fines para los cuales fue creado⁵, con vigilancia y seguimiento de una comisión integrada por dos miembros de los comités de cafeteros, uno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dos miembros de Senado y dos miembros de la Cámara designados por las Comisiones Terceras Económicas.

Además, la contribución cafetera continúa siendo una renta parafiscal, pues tal naturaleza jurídica no se modificó con la reforma que al respecto introdujo la Ley 788 de 2002. Pero, dada la exclusiva finalidad prevista en la ley, se consideró necesario un cambio en la administración de dichos recursos.

Debe aclararse ahora, que fue el Gobierno Nacional quien tuvo la iniciativa para modificar la contribución cafetera proponiendo la reforma del artículo 19 de la Ley 9ª de 1991. Pero, la iniciativa para la expresa derogatoria del artículo 20 ibídem. surgió en el Congreso de la República, desde la presentación de una ponencia para primer debate en Senado y Cámara, y así fue aprobada por la Comisiones Tercera y Cuarta respectivamente, como se explicará con mayor detalle más adelante.

Esa modificación que introdujo el órgano legislativo al proyecto presentado por el Gobierno Nacional se encuentra acorde con la Constitución, pues las cámaras tienen la facultad para modificar los proyectos de iniciativa gubernamental de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 Superior, y en virtud de la cláusula general de competencia que se encuentra radicada en el Congreso según lo prevé el artículo 150 constitucional. Como el contenido normativo que contenía el artículo derogado no tenía relación alguna con aquellos asuntos cuya iniciativa está reservada exclusivamente al Gobierno bien podía introducir tal adición al artículo de las derogatorias. Dicho artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 derogado, no contenía una orden para participar en rentas nacionales o transferencias de las mismas, ni su derogatoria implica el decreto de exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, como pasa a explicarse a continuación.

3.2. La contribución cafetera no hace parte de las rentas nacionales.

Las rentas nacionales constituyen un conjunto de recursos públicos que integran la llamada unidad de caja presupuestal pues no tienen constitucionalmente un destino particular o específico. Por el contrario, las rentas parafiscales siempre han sido constituidas con una destinación específica.

En efecto, hacia el año de 1938 Emmanuel Morselli en su libro "Aspectos corporativos de las finanzas de las entidades administrativas institucionales"⁶, argumentaba que el Estado contemporáneo había superado sus fines tradicionales, que debía atender nuevos frentes económicos y sociales, y que en consecuencia era necesario avanzar hacia una "Hacienda Institucional". Estos planteamientos fueron recogidos en 1946 en un informe sobre la situación económica francesa por el Ministro de Hacienda Robert Schuman, quien acuñó el concepto de parafiscalidad, entendiendo por tales unos ingresos públicos, que sólo se les cobraban a determinados sujetos, los cuales no ingresaban al presupuesto nacional, carecían de respaldo legal, y finalmente se encaminaban a satisfacer las necesidades particulares del grupo gravado⁷.

Posteriormente, el artículo 4 de la Ley Orgánica francesa del 2 de enero de 1959, relativa a las finanzas públicas, definió las rentas parafiscales en los siguientes términos "Las contribuciones parafiscales son percibidas con un interés económico o social en beneficio de una persona moral de derecho público o privado diferente del Estado, las entidades territoriales y sus establecimientos públicos...". Sobre el particular, Favoreu⁸, al comentar una sentencia del 11 de agosto de 1960 del Consejo Constitucional francés,⁹ considera como

elemento definitorio de la contribución parafiscal que ésta no constituye una contraprestación a un servicio prestado, como si ocurre con las tasas, y que la finalidad del gravamen es beneficiar a quienes pagan el tributo. De manera semejante Deruel explica que las contribuciones parafiscales son percibidas en beneficio de organismos que, siendo diferentes al Estado y otras colectividades públicas, se considera que persiguen el interés general y que si bien pueden ser creadas por un simple decreto, su recaudo debe ser autorizado por el Parlamento mediante la ley de finanzas.¹⁰

Estos antecedentes del derecho comparado, además de algunos ejemplos nacionales, en especial, la retención cafetera, las cuotas para el Seguro Social, la cuota de fomento arrocero, entre otras, fueron tomados en consideración por los constituyentes de 1991, quienes vieron la necesidad de incluir en la Carta Política la noción de parafiscalidad:

“Los expositores y tratadistas de la ciencia de la Hacienda Pública (en estas fechas la bibliografía sobre la materia es copiosa), consideran como causas fundamentales del nacimiento y extensión de las actividades y funciones del Estado moderno:

a) Causas de carácter político, originadas a su vez, por el crecimiento y extensión de las actividades y funciones del Estado moderno;

b) Causas administrativas derivadas de la descentralización y el florecimiento de organismos autónomos dentro del Estado, con funciones y actividades cada vez mayores y más semejantes a las del sector privado;

c) Causas que cabría denominar político - administrativas, alimentadas por la idea del Estado - empresa que configura nuevos perfiles de actividad político - administrativa;

d) Causas de índole financiera como el agotamiento de las fuentes tradicionales de imposición, y la insuficiencia de asignaciones presupuestales frente al crecimiento desmesurado del gasto público, lo cual obliga a buscar recursos al margen de los ortodoxos ingresos de tipo tradicional. Incluso podrían citarse causas sociológicas y psicológicas como las relacionadas con la predisposición del contribuyente a pagar el costo de un servicio que se le presta de modo directo y específico”¹¹

Ahora bien, el Estatuto Orgánico del Presupuesto¹², en su artículo 29 define las contribuciones parafiscales de la siguiente manera:

“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, la administración y la ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman 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”. (subrayado fuera de texto).

Sobre el particular, a lo largo de numerosos pronunciamientos, esta Corporación ha mantenido una línea jurisprudencial inmodificable en el sentido de que, por definición, las rentas parafiscales son recursos públicos con una destinación determinada y precisa, lo que no las convierte, con todo, en rentas de destinación específica.

Así, en la sentencia C-040 de 1993, con ponencia del Magistrado Ciro Angarita Barón, la Corte estableció una clara diferencia entre las contribuciones fiscales y las parafiscales:

“El artículo 150-12 señala que corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. Cuando la Constitución dice “contribuciones fiscales”, se trata de ingresos corrientes del Estado, que son ciertamente recursos fiscales cuando se refiere a “contribuciones parafiscales”, que se trata de contribuciones propiamente tales que no hacen parte del presupuesto nacional, que cuentan con un régimen jurídico especial y que por lo tanto no puede entenderse como recursos fiscales del Estado. En artículos posteriores, veremos que el término “contribuciones” debe entenderse, no como un concepto general que engloba las distintas categorías de gravámenes, sino como “contribuciones parafiscales”.

Es pertinente destacar que el artículo 154 establece que las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras. No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Este artículo demuestra que para el Constituyente el concepto “contribución” no incluye impuesto y tasa. Por el contrario, en algunas normas de la Carta existe una clara diferencia conceptual entre impuesto y contribución. Cuando la Constitución habla de contribuciones fiscales, debe entenderse también impuestos. Según lo dicho atrás con respecto al artículo 150. Cuando en tal artículo se habla de contribuciones, cobija “contribuciones parafiscales”, por oposición a impuestos o contribuciones fiscales. De otra parte, el término “tributos”, tiene aquí un alcance genérico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación - tributarios y no tributarios -. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma. (subrayado y negrillas fuera de texto)

En la sentencia C-545 de 1994, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, la Corte estableció las siguientes diferencias entre las nociones de contribución, contribución especial y contribuciones parafiscales:

Contribución. Expresión que comprende todas las cargas fiscales al patrimonio particular, sustentadas en la potestad tributaria del Estado.

Contribución Especial. Es un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización.

Contribuciones Parafiscales. Son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma.

Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales, mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos. En Colombia se da como ejemplo de contribuciones parafiscales a la llamada retención cafetera, a cargo de los exportadores de café, y con cuyo producido se conforman los recursos del Fondo Nacional del Café. (subrayado fuera de texto).

Ese mismo año, esta Corporación, en sentencia C-546 con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero, estableció un catálogo de elementos definitorios de las contribuciones parafiscales, advirtiendo además que la eventual inclusión de una de ellas en el Presupuesto General de la Nación no es requisito previo para su recaudo ni tampoco modifica su naturaleza jurídica, convirtiéndola en renta nacional:

“En anteriores ocasiones esta Corporación había señalado que una interpretación sistemática de la Constitución permite concluir que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 se refiere exclusivamente a los ingresos nacionales de carácter tributario o impuestos nacionales y, por consiguiente, no incluye las contribuciones parafiscales¹³. La Corte reitera esa conclusión, porque la asimilación de las contribuciones parafiscales a rentas nacionales de destinación específica introduce una contradicción entre el artículo 359 de la Constitución y los artículos 150 ordinal 12, 179 ordinal 3 y 338 de la Carta. En efecto, el primero prohibiría las contribuciones parafiscales, (de cuya esencia es su destinación específica) mientras que los otros autorizarían su creación. Debe entonces concluirse que las contribuciones parafiscales no son rentas nacionales de destinación específica.

Se podría objetar a la anterior argumentación que una vez incluida una contribución parafiscal en el presupuesto nacional no se la puede diferenciar de una renta de destinación específica. Según tal criterio, en virtud del principio de la universalidad, el presupuesto contiene la estimación de todos los ingresos fiscales del Estado y la aprobación de todos los gastos. Por consiguiente, una contribución parafiscal que se incluya en el presupuesto se volvería automáticamente un ingreso fiscal.

La Corte no comparte esa interpretación, por cuanto considera que la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no altera, por ese solo hecho, sus elementos definitorios, a saber, la obligatoriedad, la singularidad y la destinación específica, siempre y cuando tal inclusión no afecte ni el origen, ni la destinación del recurso parafiscal. Así, a pesar de estar en el presupuesto, la contribución parafiscal sigue siendo singular, ya que carece de la generalidad de los tributos, puesto que es recaudada únicamente de un sector de la sociedad. Si tal característica se mantiene, entonces no se la puede asimilar a una renta tributaria. En ese mismo orden de ideas, su inclusión en el presupuesto no implica que la contribución parafiscal entre a engrosar el erario, ya que ella mantiene su afectación especial. Al respecto, había dicho esta Corporación:

Dado lo anterior, se concluye que la contribución parafiscal no se convierte en renta nacional por el solo hecho de figurar en el presupuesto, siempre y cuando guarde su esencia y tal inclusión obedezca a una buena gestión del recurso.

De otro lado, la Constitución no prohíbe en ninguna parte que la ley ordene la inclusión de los recursos parafiscales en el presupuesto. El legislador puede entonces hacerlo por razones de conveniencia y con el fin de dar mayor transparencia a la información sobre todas las contribuciones creadas por los órganos de elección popular, sean ellas fiscales o parafiscales. Por consiguiente, no es inconstitucional una ley que ordene la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto, siempre y cuando esa incorporación no afecte los elementos definitorios del recurso parafiscal. (negrilla y subrayados fuera de texto).

De igual manera, en el Plan Nacional de Desarrollo puede el legislador aludir a las rentas parafiscales sin que por ello se modifique su naturaleza jurídica. Al respecto, la Corte en sentencia C-191 de 1996, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero consideró:

“Ahora bien, la norma acusada está referida a la gestión de las contribuciones parafiscales que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, son de naturaleza esencialmente pública¹⁴, pues son fruto de la soberanía fiscal del Estado, aun cuando puedan ser administrados por entidades privadas. Además, esos recursos parafiscales pueden servir para financiar servicios o inversiones en determinados espacios, pues ellos son una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. Por ende, es perfectamente natural que se incluyan dentro de la ley del plan disposiciones sobre la forma como deben ser gestionados y ejecutados estos recursos parafiscales pues ellos sirven para financiar, en forma permanente, servicios e inversiones en determinados sectores sociales.” (subrayado fuera de texto).

Adelantando una interpretación sistemática de la Carta Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y la jurisprudencia constitucional, la Corte en sentencia C-152 de 1997, con ponencia del Magistrado Jorge Arango Mejía, determinó los elementos inherentes a las contribuciones parafiscales, enfatizando el carácter excepcional de las mismas:

“1a. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado;

2a. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico;

3a. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa;

4a. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa.

5a. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o “por los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación, como lo prevé el inciso segundo del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

6a. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, corresponde

a la Contraloría General de la República, por mandato expreso del artículo 267 de la Constitución, inciso primero.

7a. Son excepcionales. Así lo consagra el numeral 12 del artículo 150 al facultar al Congreso para establecer “excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”. (subrayado fuera de texto).

Estas líneas jurisprudenciales han sido conservadas y ampliamente desarrolladas por la Corte Constitucional. En efecto, en sentencia C-363 de 2001, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería esta Corporación se pronunció sobre la naturaleza de las contribuciones parafiscales en los siguientes términos:

“Dichas contribuciones se caracterizan por su obligatoriedad, puesto que se exigen en desarrollo del poder coercitivo del Estado; singularidad porque gravan únicamente un grupo, gremio o sector; destinación, por cuanto se invierten exclusivamente en beneficio del mismo grupo, gremio o sector que los tributa. Además, de ser recursos públicos ya que pertenecen al Estado, aunque solamente vayan a favorecer al grupo, sector o gremio que las tributa. El manejo, la administración y ejecución de esas contribuciones debe hacerse en la forma que lo establezca la ley que las crea.” (subrayado fuera de texto).

Ese mismo año, en sentencia C-651 con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, esta Corporación ahondó en el tema de las particularidades que ofrece el manejo de las contribuciones parafiscales por entidades privadas:

“Esa administración de recursos parafiscales se realiza con fundamento en un contrato especial que celebra el Gobierno con la entidad o sociedad fiduciaria que escoja, el cual necesariamente tiene un componente oneroso. Ahora, dada la naturaleza excepcional de las contribuciones parafiscales, cuando el Congreso de la República, como en este caso, crea una renta de carácter parafiscal debe señalar su régimen, lo que implica que regule la administración, el recaudo e inversión de sus ingresos, por lo que es perfectamente válido, como ya lo ha dicho la Corte¹⁵ que el legislador al expedir la ley que las establece determine con todo detalle las condiciones, modalidades y peculiaridades de esa administración de recursos públicos por parte de los particulares y, en ese orden de ideas, la regla general por parte del órgano legislativo al establecer contribuciones de carácter parafiscal ha sido la de determinar la persona privada encargada de la administración de sus recursos. Como lo ha dicho la Corte, en esta clase de contratos siempre interviene el órgano legislativo en su proceso de celebración, mediante la expedición de leyes que en forma previa autorizan al ejecutivo para acordar y perfeccionar dichos contratos¹⁶.

Posteriormente, en la sentencia C-708 de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte consideró que para examinar normas que aparentemente establecen tributos o los regulan, era necesario recurrir a un criterio material y no meramente formal. En el caso concreto se trataba de examinar una objeciones presidenciales al establecimiento de una cuota de fomento del subsector agropecuario de la yuca, a lo cual respondió esta Corporación lo siguiente:

“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,¹⁷ 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.”

Luego en la sentencia C-1179 de 2001, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, la Corte insistió en la necesidad de que los cargos de inconstitucionalidad que se plantearan contra una disposición que estableciese una contribución parafiscal debía partir de la naturaleza jurídica del gravamen:

“En este orden de ideas, un cargo de inconstitucionalidad contra una norma que consagre una contribución parafiscal debe tener en cuenta la naturaleza de ese gravamen y resaltar la contrariedad existente entre ella y el Texto Fundamental pues no es de recibo que, distorsionando la naturaleza de tal gravamen, se planteen vulneraciones a principios y derechos constitucionales que se infieren de una indebida lectura de esa institución. (subrayado fuera de texto).

Más recientemente, en sentencia C-155 de 2003, con ponencia del Magistrado Eduardo Montealegre Lynett, la Corte distinguió entre las diversas acepciones del término “contribución”:

“En sentido lato comprende todas las cargas fiscales al patrimonio privado soportadas en la potestad tributaria del Estado¹⁸, es decir, incluye las nociones de impuesto, tasa, gravamen y los conceptos similares, todo lo cual responde a la tradición histórica acogida en el derecho colombiano y que en ocasiones se denomina genéricamente como “tributo”.

En sentido estricto las contribuciones están asociadas a la idea de parafiscalidad, como aquellos “pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el funcionamiento de éstas entidades de manera autónoma”.¹⁹ Desde esta perspectiva resulta incompatible con los conceptos de tasa e impuesto.

Finamente, existe un tercer significado del término que responde a la idea de contraprestación o pago como consecuencia de una inversión que beneficia a un grupo específico de personas. Cuando el vocablo se utiliza en este sentido lo usual es hacer referencia a una “contribución especial”.

Cabe asimismo señalar que respecto a los elementos definitorios de las contribuciones parafiscales, el Consejo de Estado ha seguido la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional. Así, en sentencia del 6 de junio de 2002, la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia de la Consejera Susana Montes de Echeverri consideró lo siguiente:

“A partir de la consagración constitucional del concepto de parafiscalidad en la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional ha señalado, entre las características esenciales de los ingresos parafiscales, las siguientes: Son de carácter excepcional de conformidad con la disposición Constitucional (artículo 152 numeral 12). Son obligatorias, en tanto son fruto de la soberanía fiscal. Son específicas y singulares: en cuanto al sujeto pasivo del tributo, recae sobre un específico grupo de la sociedad. No confieren al ciudadano el derecho a exigir del

estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien determinado. Los recursos no ingresan al arca común del Estado se convierten en “patrimonio de afectación”, en cuanto su destinación es sectorial y se revierte en beneficio del sector (Corte Constitucional C-536/94). Su administración puede realizarse a través de entes privados o públicos.”²⁰

Así pues, del examen de esta evolución jurisprudencial, fácilmente se colige que la contribución cafetera es una renta parafiscal, que siempre ha tenido una destinación específica y que no puede ser catalogada como un recurso público que integre la unidad de caja presupuestal pues tiene un destino particular previamente determinado por el legislador.

Se equivocan entonces los actores, al considerar que el artículo 20 de la ley 9ª de 1991 aludía a participaciones en rentas nacionales y transferencias de las mismas, cuando dicho artículo solo hacía referencia al destino de ciertos porcentajes de la contribución cafetera para ser administrados por los comités departamentales y municipales como dependencias territoriales de la Federación Nacional de Cafeteros.

En este orden de ideas, no le asiste razón a los demandantes cuando pretenden incluir la renta cafetera y su destino final hacia los comités departamentales de la Federación Nacional de Cafeteros en la categoría de “participaciones en una renta nacional”, por lo que entonces la derogatoria del artículo 20 de la ley 9ª de 1991 no era una materia reservada a la iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 154 constitucional. En otros términos, el Congreso de la República contaba, en el presente asunto, con plena facultad constitucional para introducir modificaciones al proyecto de iniciativa gubernamental, proponiendo la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 y modificar el manejo y administración de la contribución cafetera. Este cargo de inconstitucionalidad analizado no está llamado a prosperar.

3.3. El Congreso de la República al derogar el artículo 20 de la ley 9ª de 1991 no decretó una exención a un impuesto, contribución o tasa nacional.

Alegan los ciudadanos demandantes que el Congreso de la República carecía de competencia de iniciativa para introducir la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9 de 1991ª ya que, de conformidad con el artículo 154 constitucional son de iniciativa gubernamental aquellas disposiciones mediante las cuales se decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. No comparte la Corte estas afirmaciones por las razones que pasan a explicarse.

De conformidad con la Constitución, la iniciativa legislativa es la facultad atribuida a diferentes actores políticos y sociales para que concurran a la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República con el fin de que éste les imparta el trámite constitucional y reglamentario correspondiente. En tal sentido, el Gobierno Nacional cuenta con iniciativa legislativa en todas las materias y exclusiva en las materias que aparecen relacionadas en el segundo inciso del artículo 154 superior, es decir, para las leyes que aprueben el Plan Nacional de Desarrollo e inversiones públicas; las que determinan la estructura de la administración nacional y crean, suprimen o fusionan ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional; las que reglamenten la creación y funcionamiento de las

Corporaciones Autónomas Regionales; las que crean o autorizan la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta; las que concedan autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales; las que establezcan rentas nacionales y fijen los gastos de la administración; las que organicen el crédito público; las que regulen el comercio exterior y el régimen de cambios internacionales; las que fijen el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública; las relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y, finalmente, las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Pues bien, si se toma en cuenta que el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 regulaba la administración de la contribución cafetera por dependencias territoriales de la Federación Nacional de Cafeteros, evidente que su derogación no implica una exención a un tributo, en este caso una contribución parafiscal, pues no modifica los sujetos pasivos del gravamen. En otros términos, se insiste, las reformas de que fue objeto el mencionado gravamen apuntaron a cambiar la manera como éste se venía administrando, a crear una nueva contribución cafetera a cargo del caficultor, y en esencia, a establecer unas reglas precisas para el manejo de estos recursos públicos; pero, de manera alguna, el legislador estableció una exención al pago de la renta parafiscal, con lo cual el Congreso de la República, con fundamento en el artículo 338 constitucional gozaba de plena potestad para introducir una modificación al proyecto de ley de iniciativa gubernamental derogando el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991.

Situación distinta se presentó en el caso analizado por esta Corporación cuando consideró en sentencia C-1707 de 2000, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, que el Congreso de la República había incurrido en un marcado vicio de inconstitucionalidad toda vez que el decreto de una exención tributaria, en materia de cuotas moderadoras y copagos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, en beneficio de cierto sector de la población pensionada, era una materia reservada al Gobierno Nacional, o en su defecto, debía haberse tramitado con su previa autorización o coadyuvancia. En otros términos, que la creación de una exención en el pago de una renta parafiscal era de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional. En palabras de la Corte:

“En consecuencia, compartiendo el criterio expuesto por la vista fiscal, la Corte encuentra que respecto al trámite legislativo ordinario impartido al proyecto de ley 26/98 Senado - 207/99 Cámara, el Congreso de la República incurrió en un marcado vicio de procedimiento toda vez que, por razón del contenido material de sus normas, relativo como se ha dicho a la creación de una exención tributaria en beneficio de cierto sector de la población pensionada - los que reciben hasta 2 salarios mínimos -, el citado proyecto debió tramitarse por iniciativa del Gobierno Nacional o, en su defecto, con su previa autorización o coadyuvancia, circunstancias que fueron del todo ignoradas en este caso por el legislador ordinario.”

En el presente asunto es evidente, que aún independiente de quien tuvo la iniciativa para proponer la derogatoria del artículo 20 de la ley 9ª de 1991, lo cierto es que no se trata en ningún momento de aquellos asuntos contemplados en el inciso 2º del artículo 154 constitucional, y por lo tanto el cargo no está llamado a prosperar.

En concepto de los ciudadanos demandantes, la disposición que deroga el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 “no estuvo precedida de un debate que le permitiera a los miembros de las células legislativas detectar la inconstitucionalidad que se denuncia”, es decir, la supuesta violación al segundo numeral del artículo 154 constitucional.

Dado que la Corte ha considerado que en el presente caso el Congreso de la República contaba con la potestad para introducir modificaciones a la contribución cafetera y en especial para derogar el artículo 20 de la ley 9ª de 1991, procede ahora el examen del trámite legislativo que surtió la norma sobre derogatoria del mencionado artículo, con el propósito de determinar si aquél fue o no objeto de debate en el Congreso de la República.

Sin duda, el principio democrático plantea un requisito previo para la toma de decisiones que consiste en que se garantice plenamente la participación de todos los congresistas en condiciones de igualdad y libertad; que todos ellos concurren al procedimiento legislativo, bien que formen parte de la mayoría o de la minoría²¹.

Así pues, en el caso concreto, el día 19 de Septiembre de 2002 el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó ante la Cámara de Representantes el “Proyecto de Ley número 080 de 2002 Cámara. Por el cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”, en cuyo articulado se proponía, en lo pertinente, lo siguiente:

CAPÍTULO VI

Contribución cafetera

Artículo 54. La contribución cafetera. El artículo 19 de la Ley 9 de 1991 quedará así:

“Artículo 19. Contribución cafetera. Establécese una contribución cafetera a cargo de los productores de café, con destino al Fondo Nacional del Café, para los fines señalados mediante contrato de administración del mencionado Fondo. La Contribución será el cinco por ciento (5 %) del Precio Representativo Suave Colombiano por libra de café que se exporte. El valor de esta Contribución no será superior a cuatro centavos de dólar (US \$ 0.040), ni inferior a dos centavos de dólar (US \$ 0.020). A partir del primero (1°) de enero del año dos mil seis (2006) el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Comité Nacional de Cafeteros, podrá incrementar el valor máximo de la Contribución a cuatro y medio centavos de dólar (US \$ 0.045) por libra de café que se exporte.

Con el fin de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso al caficultor, créase otra contribución con cargo al caficultor que será de dos centavos de dólar (US \$ 0.02) por libra de café que se exporte y que estará vigente hasta el treinta y uno (31) de Diciembre del año dos mil cinco (2005). A partir del primero (1°) de enero del años dos mil seis (2006), siempre y cuando el precio representativo suave colombiano sea igual o superior a noventa y cinco centavos de dólar (US \$ 0.95) por libra, esta contribución será de tres centavos de dólar (US \$ 0.30) por libra de café que se exporte. Su cobro solo se hará efectivo a partir de la fecha que para el efecto determine el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Comité Nacional de Cafeteros.

Parágrafo 1°. La metodología para establecer el Precio Representativo Suave Colombiano para café será determinada por el Gobierno Nacional. Mientras se expide la reglamentación respectiva, el precio de reintegro se aplicará para determinar la contribución.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá hacer exigible la retención cafetera en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros, no puedan ser atendidas exclusivamente por compras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

Parágrafo 3°. Los cafés procesados podrán estar exentos del pago de la contribución cafetera total o parcialmente, cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

CAPÍTULO VII

Vigencia y derogatorias

Artículo 55. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 parágrafo 2°; 188, parágrafo 4°; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7,9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 18; 481 literal c); 189 parágrafo 1° de la Ley 223 de 1995; 106 de la Ley 488 de 1998.

Del honorable Congreso de la República.

Roberto Junguito Bonnet22.

Del texto de la exposición de motivos del proyecto de ley, merece la pena transcribir los siguientes apartes:

“Todos los estudios y análisis que se han efectuado sobre la industria cafetera colombiana en la última década, y en especial los realizados por la Comisión de Ajuste de las Instituciones Cafeteras en el año 2002, ponen en evidencia la importancia y el papel que ha jugado la institucionalidad cafetera en nuestra historia, y muy especialmente en la crisis que se vive desde hace varios años por los bajos precios internacionales del grano. De no ser por la institucionalidad cafetera colombiana, los efectos de las crisis habrían sido devastadores, con graves repercusiones sociales.

(....)

La contribución cafetera ha permitido que Colombia tenga como país una política cafetera que garantiza la compra del grano a un precio justo, así como la promoción y exportación del café en el ámbito internacional, además del apoyo técnico a los caficultores. También la contribución ha sido fundamental para el desarrollo social y económico de las zonas cafeteras.

Por tal razón se considera necesario modificar lo que actualmente señala el artículo 19 de la Ley 9 de 1991 y redefinirla según se detalla a continuación:

La contribución será proporcional al precio internacional del café y, en todo caso, no podrá ser nunca superior a cuatro centavos de dólar (US \$ 0.40) por libra de café que se exporte, ni inferior a dos centavos de dólar (US \$ 0.20) por libra. En todo caso, a partir del año 2006, el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Comité Nacional de Cafeteros, podrá incrementar este techo a cuatro centavos y medio de dólar (US \$ 0.045) por libra de café que se exporte. Esta se calculará aplicando un porcentaje al precio representativo del café suave colombiano, que hoy está señalado por lo que se denomina Precio de Reintegro para Café y que será fijado por el Gobierno Nacional.

Queda así definido el tributo, excluyendo la posibilidad de arbitrar discrecionalmente el monto de dicha contribución, y a la vez se establece un equilibrio adecuado entre el ingreso al caficultor y el aporte a la institucionalidad que ha de estar a su servicio. Por otra parte, se reduce la incertidumbre sobre el valor del tributo para los agentes del mercado y finalmente se facilita el manejo financiero de la actividad comercial.

Adicionalmente, y con el único objetivo de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso al caficultor, se crea otra contribución, que será de dos centavos de dólar (US \$ 0.02) por libra de café que se exporte hasta el año 2005; a partir de 2006, siempre y cuando el precio sea igual o superior a noventa y cinco centavos de dólar (US \$ 0.95) por libra, esta contribución será de tres centavos de dólar (US \$ 0.30) por libra de café que se exporte.

Tal y como se plasma en el articulado, el destino de esta contribución será inicialmente el pago del servicio de la deuda y las amortizaciones de capital para garantizar la viabilidad financiera del Fondo Nacional del Café en el largo plazo. Posteriormente, esta contribución será destinada a la estabilización del ingreso del caficultor.

Con la propuesta de modificación al artículo 19 de la Ley 9 de 1991, se crearía una Contribución Cafetera adaptada a las nuevas circunstancias del mercado, más sencilla, precisa y previsible de calcular, y que consulta los intereses de todos los actores del negocio cafetero.

Del honorable Congreso de la República

Roberto Junguito Bonnet

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Nótese de que manera en el proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, si bien expresamente no se propuso derogar el artículo 20 de la Ley 9ª de 1991, si se le planteó al Congreso de la República, desde un comienzo, la necesidad de “redefinir” la contribución cafetera; incluso la creación de un nuevo gravamen, el cual finalmente fue aprobado por el legislador.

El proyecto de ley fue remitido por la Presidencia de la Cámara de Representantes a la Comisión Tercera de la misma para surtir su primer debate. El día 1 de Octubre de 2002 el Presidente de la República envió al Congreso de la República una solicitud de trámite de urgencia al mencionado proyecto de ley. Las mesas directivas de Senado y Cámara de

Representantes autorizaron a las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes a sesionar conjuntamente para darle primer debate al proyecto de ley núm. 080 Cámara.

El día 30 de Octubre de 2002, el Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público presentó un pliego de modificaciones al proyecto de ley núm. 080 Cámara, cuyo articulado y exposición de motivos fueron los siguientes:

PROYECTO DE LEY

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones

CAPÍTULO VI

Contribución cafetera

Artículo 72. La contribución cafetera. El artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 quedarán así:

Artículo 19. Contribución cafetera. Establécese una Contribución Cafetera a cargo de los productores de café, con destino al Fondo Nacional del Café, para los fines señalados mediante contrato de administración del mencionado Fondo. La Contribución será el cinco por ciento por ciento (5%) del Precio Representativo Suave Colombiano por libra de café que se exporte. El valor de esta Contribución no será superior a cuatro centavos de dólar (US\$0.04) ni inferior a dos centavos de dólar (US \$0.02). A partir del primero (1°) de enero del año dos mil seis (2006) el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Comité Nacional de Cafeteros, podrá incrementar el valor máximo de la Contribución a cuatro y medio centavos de dólar (US\$0.045) por libra de café que se exporte.

Con el fin de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso al caficultor, créase otra contribución con cargo al caficultor que será de dos centavos de dólar (US\$0.02) por libra de café que se exporte y que estará vigente hasta el treinta y uno (31) de Diciembre del año dos mil cinco (2005). A partir del primero (1°) de enero del año dos mil tres (2006), siempre y cuando el precio representativo suave colombiano sea igual o superior a noventa y cinco centavos de dólar (US\$0.95) por libra, esta contribución será de tres centavos de dólar (US\$0.03) por libra de café que se exporte. Su cobro sólo se hará efectivo a partir de la fecha que para el efecto determine el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Comité Nacional de Cafeteros.

Parágrafo 1°. La metodología para establecer el Precio Representativo Suave Colombiano para café será determinada por el Gobierno Nacional. Mientras se expide la reglamentación respectiva, el precio de reintegro se aplicará para determinar la contribución.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá hacer exigible la retención cafetera en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros de Colombia, no puedan ser atendidas exclusivamente por compras de la Federación Nacional de Cafeteros, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

Parágrafo 3°. Los cafés procesados podrán ser exentos del pago de la contribución cafetera total o parcialmente, cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

CAPÍTULO VII

Vigencia y derogatorias

Artículo 73. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 parágrafo 2; 188 parágrafo 4°; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 18; 481 literal c) y 665 del Estatuto Tributario; 189 parágrafo 1° de la Ley 223 de 1995; 63 y 106 de la Ley 488 de 1998.

Explicación: Se modifica el artículo 73 del proyecto sobre vigencia y derogaciones, en el sentido de precisar que varios de los artículos que se derogan pertenecen al Estatuto Tributario; igualmente, se propone adicionar esta disposición con la derogatoria del artículo 665 del Estatuto Tributario del artículo 63 de la Ley 488 de 1998.

Por último, es pertinente señalar que la totalidad del articulado se renumeró para incluir algunas disposiciones nuevas en cada uno de los Capítulos correspondientes y facilitar así el estudio por parte de las comisiones de Ponentes, por ello las aclaraciones se hacen atendiendo la nueva numeración del articulado.23

Del honorable Congreso de la República

Roberto Junguito Bonnet.

El proyecto de ley núm. 080 Cámara fue acumulado al núm. 053 de 2002 Cámara “por el cual se modifica y adiciona el artículo 51 de la ley 383 de 1997”. Acto seguido se presentaron cinco ponencias para primer debate del proyecto de reforma tributaria; un examen detallado de las mismas evidencia que el tema de las reformas estructurales a la contribución cafetera estuvo siempre a la orden del día del Congreso de la República y que se trató de una materia ampliamente discutida por los legisladores.

En efecto, en la ponencia presentada el 20 de Noviembre de 2002 por los Senadores Camilo Sánchez, Aurelio Iragorri Hormaza, Jaime Dussán y Juan Carlos Restrepo, se propuso lo siguiente:

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 080 DE 2002 CÁMARA Y 93 DE 2002 SENADO

Por el cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones.

CAPÍTULO VI

Contribución cafetera

Se modifica el artículo 72, de la siguiente manera:

Artículo 72. La contribución cafetera. El artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 quedará así:

Establécese una contribución cafetera a cargo de los productos de café con destino al Fondo Nacional del Café, para fines señalados mediante contrato de administración del mencionado Fondo. La contribución será el cinco (5%) del precio Representativo Suave Colombiano por libra de café que se exporte. El valor de esta contribución no será superior a cuatro centavos de dólar (US\$ 0.04), ni inferior a dos centavos de dólar (US\$0.02). A partir del primero (1°) de enero del años dos mil seis (2006) el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Comité Nacional de Cafeteros, podrá incrementar el valor máximo de la Contribución a cuatro y medio centavos de dólar (US\$0.045) por libra de café que se exporte.

Parágrafo 1°. La metodología para establecer el precio representativo suave colombiano para café será determinada por el Gobierno Nacional. Mientras se expide la reglamentación respectiva, el precio de reintegro se aplicará para determinar la contribución.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá hacer exigible la retención cafetera en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros no puedan ser atendidas exclusivamente por compras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

Parágrafo 3°. Los cafés procesados podrán estar exentos del pago de la contribución cafetera total o parcialmente, cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo 4°. Los excedentes provenientes de la Contribución que no se apliquen inmediatamente a lo objetivos previstos en la ley, sólo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad. En ningún caso podrán realizarse con estos recursos inversiones de carácter permanente.”

CAPÍTULO VII

Vigencia y derogaciones

Se modifica el artículo 73, quedaron (sic) así.

Artículo 73. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 parágrafo 2°; 188 parágrafo 4°; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 443, 476 numerales 7,9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17 y 18; y 665 del Estatuto Tributario; 63 y 106 de la Ley 488 de 1998.

Camilo Sánchez Ortega, Jaime Dussán Calderón, Aurelio Irigorri Hormaza, Juan Carlos Restrepo, honorables Senadores.

De manera semejante, en texto de la ponencia para primer debate al proyecto de ley núm. 080 Cámara y 093 de 2002 Senado, presentado por un nutrido grupo de senadores y representantes se planteó lo siguiente:

“6. CONTRIBUCIÓN CAFETERA.

En la contribución cafetera propuesta por el Gobierno Nacional se ajusta su redacción y se modifica en el caso de la contribución a cargo de los productores que esta no podrá exceder de tres centavos de dólar y no de cuatro centavos como se encontraba propuesto y en el caso de la contribución a cargo de los caficultores que ésta no podrá exceder de tres centavos de dólar y no de dos centavos como lo propuso el Gobierno Nacional y que a partir del 1° de enero de 2006 equivaldría a cuatro centavos de dólar y no a tres centavos.

Igualmente se adiciona un párrafo relacionado con la destinación de los excedentes provenientes de la mencionada contribución que no se apliquen inmediatamente a los objetivos previstos en la Ley y se constituye un comité de inversiones del cual harán parte miembros del Congreso de la República designados por las respectivas mesas directivas.

CAPÍTULO VI

Artículo 69. La contribución cafetera. El artículo 19 de la Ley 9 de 1991 quedará así:

Artículo 19. Contribución cafetera. Establécese una Contribución Cafetera a cargo de los productores de café, destinado al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que dieron origen al citado Fondo. La Contribución será el cinco por ciento (5 %) del Precio Representativo Suave Colombiano por libra de café que se exporte. El valor de esta Contribución no será superior a tres centavos de dólar (US\$0.03), ni inferior a dos centavos de dólar (US\$0.02).

Con el fin de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso al caficultor, créase otra contribución con cargo al caficultor que será de dos centavos de dólar (US\$0.02) por libra de café que se exporte y que estará vigente hasta el 31 de Diciembre del año 2005. A partir del primero (1°) del año dos mil seis (2006) siempre y cuando el precio representativo suave colombiano sea igual o superior a noventa y cinco centavos de dólar (US\$0.95) por libra, esta contribución será de cuatro centavos de dólar (US\$0.04) por libra de café que se exporte. Su cobro sólo se hará efectivo a partir de la fecha que para el efecto determine el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Comité Nacional de Cafeteros.

Parágrafo 1° La metodología para establecer el Precio Representativo Suave Colombiano para café será determinada por el Gobierno Nacional. Mientras se expide la reglamentación respectiva, el precio de reintegro se aplicará para determinar la contribución.

Parágrafo 2° El Gobierno Nacional podrá hacer exigible la retención cafetera en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros no puedan ser atendidas exclusivamente por compras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

Parágrafo 3°. Los cafés procesados podrán estar exentos del pago de la contribución cafetera total o parcialmente, cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo 4°. Los excedentes provenientes de la Contribución que no se apliquen

inmediatamente a los objetivos previstos en la ley, sólo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad, alta liquidez y adecuada rentabilidad. En ningún caso podrán realizarse con estos recursos inversiones de carácter permanente, así estén relacionadas con la industria cafetera. La destinación de los excedentes será vigilada por un Comité de Inversiones, integrado por dos integrantes (sic) de los Comités de Cafeteros, uno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dos miembros del Senado y Cámara, designados por las Comisiones Terceras Económicas.”

CAPÍTULO VIII

Vigencia y derogatorias

Artículo 101. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 parágrafo 2; 188 parágrafo 4º; 249, 250, 257; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7,9, 10, 13, 15 y 18; la frase “...y cuando se trate de la enajenación de bienes producto de la actividad agrícola o ganadera por parte de personas naturales, cuando la cuantía de esta operación sea inferior a dos millones de pesos (\$ 2.000.000 valor año base 1995)” del 616-2 y 665 del Estatuto Tributario; 63 de la Ley 488 de 1998; 321 y 402 de la Ley 599 de 2000; 20 Ley 9 de 1991.24 (negrillas originales)

Ahora bien, el texto del proyecto de ley núm. 080 de 2002 Cámara, 93 de 2002 Senado, que fue aprobado en primer debate en sesiones conjuntas de las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado llevadas a cabo los días 8 de Octubre, 26, 27, 28 de Noviembre y 3, 4, 5 y 10 de Diciembre de 2002, es del siguiente tenor:

CAPÍTULO VI

Contribución cafetera

Artículo 67. La contribución cafetera. El artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 quedará así:

“Artículo 19. Contribución cafetera. Establécese una Contribución Cafetera a cargo de los productores de café, destinado (sic) al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. La Contribución será el cinco por ciento (5 %) del precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte. El valor de esta contribución no será superior a cuatro centavos de dólar (US\$0.04) por libra, ni inferior a dos centavos de dólar (US\$0.02).

Con el fin de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso del caficultor, créase otra contribución con cargo al caficultor y que será de dos centavos de dólar (US\$0.02) por libra de café que se exporte siempre y cuando el precio sea superior a sesenta centavos de dólar (US\$0.60) y estará vigente hasta el treinta y uno de Diciembre del año 2005. A partir del primero de enero del año 2006, siempre y cuando el precio representativo suave colombiano sea igual o superior a noventa y cinco centavos de dólar (US\$0.95) por libra, esta contribución será de tres centavos de dólar (US\$0.03) por

libra de café que se exporte y se destinará exclusivamente a la estabilización del ingreso del caficultor a través del precio interno. Su cobro solo se hará efectivo a partir de la fecha que para el efecto determine el Gobierno Nacional, previo concepto del Comité Nacional de Cafeteros.

Parágrafo 1°. La metodología para establecer el precio representativo del café suave colombiano será determinada por el Gobierno Nacional. Mientras se expide la reglamentación respectiva, el precio de reintegro se aplicará para determinar la contribución.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá hacer exigible la retención cafetera en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros de Colombia, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

Parágrafo 4°. Los excedentes provenientes de la contribución que no se apliquen inmediatamente a los objetivos previstos en la ley, sólo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad, alta liquidez y adecuada rentabilidad. En ningún caso podrán realizarse con estos recursos inversiones de carácter permanente, así estén relacionadas con al industria cafetera.

Se crea una Comisión para el seguimiento del manejo y destinación de la contribución cafetera integrada por dos miembros de los Comités de Cafeteros, uno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dos miembros de Senado y dos miembros de la Cámara de Representantes designados por las Comisiones Terceras Económicas”

CAPÍTULO VIII

Vigencia y derogatorias

Artículo 98. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 Parágrafo 2°; 188 Parágrafo 4°; 249, 250, 257; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7, 9, 10, 13, 15 y 18; la frase “...y cuando se trate de la enajenación de bienes producto de la actividad agrícola o ganadera por parte de personas naturales, cuando la cuantía de esta operación sea inferior a dos millones de pesos (\$2.000.000 valor año base 1995)” del 616-2 y 665 del Estatuto Tributario; 63 de la Ley 488 de 1998; 321 y 402 de la Ley 599 de 2000; 20 Ley 9ª de 1991.

Nótese entonces, de qué manera, el tema de la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 si fue objeto de conocimiento, discusión y aprobación, en primer debate, por parte de las Comisiones Terceras y Cuartas Constitucionales Permanentes de la Cámara de Representantes y del Senado.

Al respecto, cabe asimismo señalar que en el texto de la ponencia para segundo debate al proyecto de ley núm. 080 de 2002 Cámara y 093 de 2002 Senado se expuso lo siguiente:

“6. Contribución cafetera.

“Se modificó el esquema de contribución cafetera a cargo de los productores de café, con

destino al Fondo Nacional del Café y se constituye una comisión para el seguimiento y manejo de la contribución, en la cual participarán dos miembros del Senado de la República y dos de la Cámara de Representantes” (subrayado fuera de texto).

8. Vigencia y derogatorias.

El artículo de Vigencia y Derogatorias se aprobó tal como fue presentado en la ponencia mayoritaria que sirvió de base para el estudio del Proyecto.²⁵

El día 19 de Diciembre de 2002, según consta en la Gaceta del Congreso núm. 19 del 27 de enero de 2003, fue aprobado en segundo debate en sesión extraordinaria de la Cámara de Representantes, el texto definitivo al proyecto de ley núm. 080 de 2002 Cámara, 053 de 2002 (acumulados), 093 de 2002 Senado, cuyo texto es el siguiente:

Capítulo VI

Contribución cafetera

Artículo 63. La contribución cafetera. El artículo 19 de la Ley 9ª de 1991 quedará así:

Artículo 19: Contribución cafetera. Establécese una Contribución Cafetera a cargo de los productores de café, destinado al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo con los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo. La Contribución será el cinco por ciento (5%) del precio representativo por libra de café suave colombiano que se exporte. El valor de esta Contribución no será superior a cuatro centavos de dólar (US\$0.04) por libra, ni inferior a dos centavos de dólar (US\$0.02).

Con el fin de contribuir al saneamiento del Fondo Nacional del Café y a la estabilización del ingreso del caficultor, créase otra contribución con cargo al caficultor y que será de dos centavos de dólar (US\$0.02) por libra de café que se exporte siempre y cuando el precio sea superior a sesenta centavos de dólar (US\$0.60) y que estará vigente hasta el 31 de diciembre del año 2005. A partir del primero de enero de 2006, siempre y cuando el precio representativo suave colombiano sea igual o superior a noventa y cinco centavos de dólar (US\$0.95) por libra, esta contribución será de tres centavos de dólar (US \$0.03) por libra de café que se exporte y se destinará exclusivamente a la estabilización del ingreso del caficultor a través del precio interno. Su cobro solo se hará efectivo a partir de la fecha que para el efecto determine el Gobierno Nacional, previo concepto favorable del Comité Nacional de Cafeteros.

Parágrafo 1°. La metodología para establecer el precio representativo del café suave colombiano será determinada por el Gobierno Nacional. Mientras se expide la reglamentación respectiva, el precio de reintegro se aplicará para determinar la contribución.

Parágrafo 2°. El Gobierno Nacional podrá hacer exigible la retención cafetera en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros no puedan ser atendidas exclusivamente por compras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

Parágrafo 3°. Los cafés procesados podrán estar exentos del pago de la contribución cafetera total o parcialmente, cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo 4°. Los excedentes provenientes de la Contribución que no se apliquen inmediatamente a los objetivos previstos en la Ley, sólo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad, alta liquidez y adecuada rentabilidad. En ningún caso podrán realizarse con estos recursos inversiones de carácter permanente, así estén relacionadas con la industria cafetera.

Se crea una Comisión para el seguimiento del manejo y destinación de la contribución cafetera integrada por dos miembros de los Comités de Cafeteros, uno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dos miembros de Senado y dos miembros de la Cámara de Representantes designados por las Comisiones Terceras Económicas.

CAPITULO VIII

Artículo 115. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 Parágrafo 2; 188 Parágrafo 4°; 249, 250, 257; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7, 9, 10, 13, 15, y 18; la frase ¿... y cuando se trate de la enajenación de bienes producto de la actividad agrícola o ganadera por parte de personas naturales, cuando la cuantía de esta operación sea inferior a dos millones de pesos (\$2.000.000 valor año base 1995)¿ del 616-2; 665 y 881 inciso 2 del Estatuto Tributario; 63 de la Ley 488 de 1998; 321 y 402 de la Ley 599 de 2000; 20 Ley 9ª de 1991.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el departamento de San Andres, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes. (subrayado fuera de texto)26.

Aunado a lo anterior, el cargo de inconstitucionalidad planteado por los ciudadanos en el sentido de que la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9 de 1991 no fue objeto de conocimiento, discusión y análisis por parte del Congreso de la República, queda desvirtuado con la simple lectura del Acta No.039 de la Sesión Extraordinaria del 19 de diciembre de 2002, entregada en medio magnético a la Corte por la Oficina de Leyes del Senado de la República, en la cual consta que el Secretario General de la Corporación informó que se había constituido quórum decisorio, y cuyos apartes pertinentes son los siguientes:

“Intervención del Honorable Representante Cesar Mejía Urrea, ponente:

(...)

“...como artículo sexto encontramos entonces la contribución cafetera que a través de ella se hace una contribución para producto de los bienes públicos del 5% que no podrá menor a 2 ni mayor a 4 centavos y por otro lado también se establece otra contribución nueva de 2 centavos de dólar para el saneamiento de las finanzas del fondo nacional del café y específicamente para ayudar al cafetero, en la estabilización de los precios del café, creo que aquí se ha hecho un gran avance para los que los estudiamos a profundidad este tema, antes la contribución cafetera no tenía topes, la contribución cafetera era definida por el Gobierno

Nacional que tiene asiento en la Mesa de juntas del Comité Nacional de Cafeteros y hubo momentos en que los mismos cafeteros llegaron a pagar contribuciones de más de un dólar por libra de café, hoy hay claridad sobre el negocio se puede hablar entonces de futuros en el café y también en la segunda contribución, en la contribución al saneamiento del precio quedamos claros que solamente se cobraría y eso fue nuevo metido por los ponentes cuando pasara de sesenta centavos de dólar la libra, cifra que consideramos rentable para el cafetero, por debajo de ella no sería justo cobrar, hay algo importante aquí también ante un gremio que si bien ha sido muy importante para el País creo yo necesita más control, es que se hace una comisión de seguimiento con las Comisiones Económicas, el Gobierno y el mismo gremio, por lo tanto me parece que aquí se ha hecho un gran avance en materia cafetera y se legaliza una situación que no venía, que se necesitaba hacerse porque la última ley era ley 9 del 91. (subrayado fuera de texto).

En este orden de ideas, la Corte comparte los argumentos expuestos por la Vista Fiscal, en el sentido de que el proceso legislativo que conoció la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 se ajusta a la Constitución por cuanto el mismo fue objeto de debate en el Congreso de la República, se surtieron los trámites parlamentarios reglamentarios y las correspondientes ponencias fueron publicadas con antelación a los debates.

Aunado a lo anterior, una revisión exhaustiva de los antecedentes legislativos evidencia que ni siquiera es necesario aludir en el presente caso al principio de consecutividad, en el sentido que lo entendió la Corte en sentencia C-1191 de 2001 con ponencia del Magistrado Rodrigo Uprimny Yepes, por cuanto el texto de la derogatoria del artículo 20 de la ley 9 de 1991 fue idéntico a lo largo de todo el iter legislativo. En efecto, de conformidad con el citado fallo el principio de consecutividad está llamado a operar en los siguientes casos:

“...la Corte recuerda que el proceso legislativo está inspirado por los principios de identidad y de consecutividad²⁷, que buscan asegurar tanto la coherencia en el contenido de los proyectos presentados, como la observancia de los debates exigidos para cada caso, con el fin de preservar el diseño bicameral del Congreso. Sin embargo, la Constitución de 1991 reconoce los riesgos de una rigurosa e inflexible aplicación del principio de identidad, y lo flexibiliza, tal y como esta Corte lo ha precisado²⁸. En efecto, durante la vigencia de la anterior Carta, la doctrina y la jurisprudencia habían entendido que un proyecto debía tener idéntico contenido literal en sus cuatro debates, lo cual hacía muy difícil la aprobación de las leyes, pues cambios mínimos obligaban a rehacer los cuatro debates. La Constitución de 1991, por el contrario, admite que el Congreso introduzca cambios en los debates, sin que las discrepancias entre lo aprobado en una y otra Cámara obliguen a repetir todo el trámite, pues el artículo 161 superior prevé la posibilidad de conformar comisiones accidentales de conciliación, a fin de “salvar las diferencias de manera más ágil en el seno del mismo Congreso”²⁹. Así, la Carta busca dinamizar el proceso legislativo y evita retrotraer un proyecto hasta su primer debate³⁰, a condición de que el informe rendido por la comisión accidental sea aprobado en cada una de las plenarios”

En otros términos, durante el trámite legislativo de la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9 de 1991, se respetaron plenamente los principios constitucionales de participación, la regla de la mayoría y la publicidad, de suerte que el cargo de inconstitucionalidad por ausencia de debate no está llamado a prosperar.

5. La derogatoria del artículo 20 de la ley 9ª de 1991 no tenía que ser considerada por las comisiones accidentales de conciliación.

A juicio de los demandantes, durante el trámite de la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991, el Congreso de la República incurrió en un vicio de inconstitucionalidad por cuanto el día 20 de Diciembre de 2002, las Comisiones Accidentales de Mediación integradas por la Cámara de Representantes y el Senado de la República constituidas para conciliar las diferencias que surgieron respecto del articulado del proyecto, por cuanto “queda en claro que en lo relativo a derogatorias se acogía la exclusión de los artículos 321 y 402 del C. Penal, y 665 del Estatuto Tributario, y que nada se trató sobre el artículo 20 de la ley 9 de 1991”. No comparte la Sala estas afirmaciones, por las razones que pasan a explicarse.

La Constitución de 1991 en su artículo 161 dispone que cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales que, reunidas conjuntamente, prepararán el texto que será sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara. Si después de surtido el segundo debate persisten las diferencias, se considerará negado el proyecto. La función principal de esta norma constitucional es agilizar el proceso legislativo, puesto que se encamina a superar las discrepancias que puedan surgir entre los textos finales aprobados por ambas Cámaras, debido a la facultad otorgadas a las Plenarias de cada Cámara para introducir modificaciones, adiciones y supresiones al proyecto de ley.

Respecto al funcionamiento y la necesidad de integrar una comisión accidental de conciliación, la Corte en sentencia C-198 de 2002, con ponencia de la Magistrada Clara Inés Vargas Hernández, consideró lo siguiente:

“La función de las comisiones accidentales de conciliación consiste, entonces, en superar las discrepancias que se hayan suscitado respecto de un proyecto, entendidas éstas como “las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara, incluyendo las disposiciones nuevas”³¹. De allí que para facilitar y lograr su cometido, la ley haya dispuesto que estas comisiones deban estar integradas por quienes participaron en la discusión de los proyectos, sus autores y ponentes, así como quienes hayan formulado reparos, observaciones o propuestas en las plenarios, pues son justamente estos miembros del congreso quienes tienen un mejor conocimiento de la materia debatida y exactamente de los puntos que son objeto de discrepancia. Y es ese entendimiento que tienen los congresistas que integran esta comisión, por haber participado activamente en el debate, lo que les permite con mayor efectividad lograr hacer una propuesta orientada realmente a conciliar las divergencias entre las cámaras.

La Corte ha afirmado que si no hay discrepancias entre los proyectos aprobados por una y otra Cámara no se genera el presupuesto necesario para que se integren y funcionen, en un caso determinado, las mencionadas comisiones. También ha precisado que no todas las diferencias entre los textos aprobados en una y otra cámara constituyen discrepancias. Por ello, en cada caso debe analizarse el contenido material de las disposiciones para determinar si existen diferencias relevantes o verdaderos desacuerdos que justifiquen la integración de una comisión accidental.

Ahora bien, efectivamente la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 no fue

sometido a la Comisión Accidental del Conciliación por la sencilla razón que no se presentaron discrepancias entre los textos aprobados por las Plenarias de ambas Cámaras.

En efecto, en lo referente a la vigencia y derogatoria de las leyes, la Gaceta del Congreso núm. 19 del 27 de enero de 2003 da cuenta del articulado aprobado por la Plenaria de la Cámara:

CAPITULO VIII

Artículo 115. Vigencias y derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 Parágrafo 2; 188 Parágrafo 4º; 249, 250, 257; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7, 9, 10, 13, 15, y 18; la frase ¿... y cuando se trate de la enajenación de bienes producto de la actividad agrícola o ganadera por parte de personas naturales, cuando la cuantía de esta operación sea inferior a dos millones de pesos (\$2.000.000 valor año base 1995)¿ del 616-2; 665 y 881 inciso 2 del Estatuto Tributario; 63 de la Ley 488 de 1998; 321 y 402 de la Ley 599 de 2000; 20 Ley 9ª de 1991.

Parágrafo. Las normas legales referentes a los regímenes tributario y aduanero especiales para el departamento de San Andres, Providencia y Santa Catalina, continuarán vigentes. (subrayado fuera de texto)32.

Por su parte, sobre la misma materia, en el “Texto definitivo aprobado en Senado de la República el día 19 de diciembre de 2002 al proyecto de ley no. 80/02-c, 93/02-s. Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones”, entregado a la Corte en medio magnético por la Oficina de Leyes del Senado de la República durante la inspección judicial practicada al expediente legislativo el día 21 de marzo de 2003, se da cuenta del siguiente articulado:

CAPITULO VIII

VIGENCIA Y DEROGATORIAS

ARTÍCULO 110. Vigencias y Derogatorias. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias, en especial los siguientes artículos: 147 Parágrafo 2; 188 Parágrafo 4º; 249, 250, 257; 424-1; 424-5 numerales 1 y 5; 476 numerales 7, 9, 10, 13, 15, y 18; la frase “... y cuando se trate de la enajenación de bienes producto de la actividad agrícola o ganadera por parte de personas naturales, cuando la cuantía de esta operación sea inferior a dos millones de pesos (\$2.000.000 valor año base 1995)” del 616-2; 665 y 881 inciso 2 del Estatuto Tributario; 63 de la Ley 488 de 1998; 321 y 402 de la ley 599 de 2000; 20 Ley 9 de 1991. (subrayado fuera de texto).

Debido a que en lo referente a la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 el texto aprobado por ambas Cámaras fue aprobado de manera idéntica, no existía discrepancia alguna que justificase su examen por una Comisión Accidental de Conciliación.

En este orden de ideas, el cargo de inconstitucionalidad por falta de trámite en la Comisión Accidental de Conciliación de la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991, no está llamado a prosperar.

VII. 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 EXEQUIBLE la expresión “20 Ley 9ª de 1991” del artículo 118 de la Ley 778 de 2002, por los cargos analizados en la sentencia.

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

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Los demandantes citan como referencia la Gaceta del Congreso No. 398 del 24 de septiembre de 2002, pg. 19.

2 DIARIO OFICIAL. AÑO CXXVII. N.. 39634. 17, ENERO, 1991. PAG. 1

3 En relación con la titularidad de las acciones en cabeza de la Federación Nacional de Cafeteros - Fondo Nacional del Café pueden verse los documentos remitidos el 11 de septiembre de 2001 a la Corte Constitucional por el representante especial de FIFUIFI S.A., entre los cuales está la copia del título de adquisición de acciones de la Flota Mercante Grancolombiana S.A.

4 En la sentencia del 5 de Febrero de 1993, la Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Cuarta, con ponencia del Consejero Carmelo Martínez Conn, consideró lo siguiente: "Los dineros que la Federación Nacional de Cafeteros pertenecientes al Fondo Nacional del Café, recibe, son esencialmente, productos de impuestos nacionales, es decir, dineros del erario público, destinados a una finalidad concreta, como lo es la satisfacción de necesidades públicas, que normalmente deben cumplir las agencias del Estado. Es por ello, que están destinados a un fin público concreto y por lo mismo, no puede escapar la Federación Nacional de Cafeteros al control fiscal que ejerce en virtud de la Constitución, la ley y el contrato, la Contraloría General de la República. Si se entendiera que tales dineros los recibe la Federación a título de donación, tendría que declararlo así la ley, pues la donación no se presume y menos de dineros públicos.

"Los ingresos que transfiere el Fondo Nacional del Café y que son de su propiedad, a la Federación Nacional de Cafeteros siguen perteneciendo a éste, por cuanto tienen destinaciones especiales a fin de atender necesidades colectivas de la región cafetera; por lo tanto no son bienes ni rentas privadas, puesto que la Federación lo que hace es administrar impuestos, en este caso denominados contribuciones parafiscales. Sin embargo siendo como es la Federación una entidad gremial de derecho privado, recibe emolumentos en virtud de tal condición, como son los aportes de sus afiliados, la remuneración que percibe del Fondo Nacional del Café y demás actividades que realiza por o para sus afiliados, o para el manejo y la administración de las reservas prestacionales constituidas para atender a sus propios empleados, sobre los cuales no puede haber control fiscal⁴. (subrayado fuera de texto).

Con posterioridad, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en sentencia del 13 de junio de 2002 con ponencia del Consejero Augusto Trejos Jaramillo, recogiendo la evolución jurisprudencial de la noción de parafiscalidad en general y en materia cafetera en particular, la cual había venido siendo sentada mediante numerosas consultas absueltas ⁴ por esa Sala consideró lo siguiente en relación con la contribución cafetera: "De manera general puede afirmarse que las transferencias cafeteras son de naturaleza parafiscal, destinadas a las finalidades expresamente señaladas en la ley -art.20- y sujetas a un régimen de administración especial, atendidas por el Fondo Nacional de Café, con cargo a: a) la contribución cafetera, definida en el artículo 19 de la ley 9ª de 1991; b) sus otros ingresos; o c) su patrimonio; por tanto son recursos públicos que no ingresan al patrimonio de los comités departamentales, los cuales cumplen la gestión de administrarlos por cuenta del Estado, en beneficio del sector cafetero.

Con fundamento en lo anterior precisa la Sala: a) La ley 9a. de 1991 introdujo un cambio

importante en la financiación del Fondo Nacional del Café, pues unificó el apoyo mediante la llamada contribución cafetera y eliminó, entre otros impuestos, el ad valorem a las exportaciones 4.b) Los comités departamentales de cafeteros⁴, que son órganos o dependencias territoriales de la Federación, administran los recursos parafiscales a que alude el ordinal a) del artículo 20 ibídem, con afectación a los programas específicos allí señalados. Las transferencias manejadas por los Comités Departamentales y Municipales Cafeteros, son “recursos provenientes de contribuciones parafiscales administrados por la Federación Nacional de Cafeteros, sin que sobre ellos tenga el derecho de propiedad definido por el Código Civil”. – Sentencia C- 543 de 2001 – .c) Los egresos financiados con las transferencias mencionadas, se incluyen en el presupuesto anual del Fondo Nacional del Café. Pero su destinación es especial en cuanto a los programas, que son de desarrollo económico y social para las zonas cafeteras, como respecto del ámbito territorial, que es el del correspondiente comité departamental. d) El control fiscal de tales recursos lo realiza la Contraloría General de la República. e) Los recursos así asignados conservan siempre su carácter público y sólo pueden destinarse a las finalidades previstas en la ley -“de todas maneras, el patrimonio así constituido quedará vinculado a los fines previstos en el literal a) del presente artículo ”-parág. art. 20 de la ley 9ª de 1991 -.f) La administración que la Federación hace de estos recursos parafiscales constituye asignación de funciones administrativas a una entidad de derecho privado^{4.4} (Subrayado fuera de texto)

5 Decreto 2078 de 1940; Decreto 2142 de 1996; Decreto 1054 de 1997

6 Emmanuel Morselli, “Dello Stato Corporativo”, Tomo VI, “Aspetti Corporativi delle finanza degli enti amministrativi istituzionali”, citado por Catalina Hoyos Jiménez y Luis Felipe Botero Aristizábal “Exacciones parafiscales: significación. La parafiscalidad en Colombia: ¿por qué la tributación parafiscal tiene que ser excepcional”, Derecho Tributario, Bogotá, 1999, p. 854.

7 Catalina Hoyos...ob.cit. p. 855.

8 Louis Favoreu, Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, París, Dalloz, 1999, p. 91.

9 Consejo Constitucional francés, sentencia del 11 de agosto de 1960, asunto del contribución sobre la radio y la televisión, en Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, París, Dalloz, 1999, pp. 86-95.

10 François Deruel, Finances publiques. Budget et pouvoir financier. París, Dalloz, 1995, p. 40.

11 Gaceta Constitucional núm. 79, Informe-Ponencia para Primer Debate en Plenaria. Rama Legislativa del Poder Público, p. 12.

12 Decreto núm. 111 del 15 de enero de 1996.

13 Cf Sentencia C-040/94 M.P. Ciro Angarita Barón.

14 Ver, entre otras, las sentencias C-040/93, C-308/94 y C-546/94.

15 C-678/98. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

16 C-449/92. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

17 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.

18 Sentencia C-545/94 MP. Fabio Morón Díaz.

19 Idem. Ver también las Sentencias C-465/93 MP. Vladimiro Naranjo Mesa y C-1179 de 2001 MP. Jaime Córdoba Triviño.

20 Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 6 de junio de 2000. Consejera Ponente: Susana Montes de Echeverri. Actor: Ministerio de Desarrollo Económico.

21 Paloma Biglino Campos, Los vicios en el procedimiento legislativo, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 76.

22 Gaceta del Congreso núm. 398 del 24 de Septiembre de 2002. Proyecto de Ley número 80 de 2002 Cámara "Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones", p. 11.

23 Gaceta del Congreso núm. 467 del 1 de Noviembre de 2002, Cámara de Representantes, Pliego de Modificaciones al proyecto de Ley núm. 080 de 2002 Cámara, p. 22.

24 Gaceta del Congreso núm. 539 del 22 de Noviembre de 2002, ponencia para primer debate al proyecto de ley número 080 Cámara 093 de 2002 Senado. Por la se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones.

25 Gaceta del Congreso núm. 614 del 18 de Diciembre de 2002, ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 080 Cámara 093 de 2002 Senado. Por la se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial, y se dictan otras disposiciones.

26 Gaceta del Congreso núm. 19 del 27 de enero de 2003, pp. 14, 15 y 20.

27 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-222 de 1997 MP. José Gregorio Hernández Galindo, C-702 de 1999 MP. Fabio Morón Díaz, C-922 de 2000 MP. Antonio Barrera Carbonell y C-198 de 2001 MP. Alejandro Martínez Caballero, entre otras.

28 Ver, entre otras, la sentencia C-922 de 2000, C-1488 de 2000 y C-737 de 2001.

29 Corte Constitucional, Sentencia C-008 de 1995 MP. José Gregorio Hernández Galindo.

30 En el mismo sentido pueden consultarse las Sentencias C-167 de 1993 MP. Carlos Gaviria Díaz, C-367 de 1995 MP. Carlos Gaviria Díaz, C-1488 de 2000 MP. Martha Victoria Sáchica y C-500 de 2001 MP. Alvaro Tafur Galvis.

31 Inciso tercero del artículo 186 de la Ley 5 de 1992

32 Gaceta del Congreso núm. 19 del 27 de enero de 2003, pp. 14, 15 y 20.