LEY 534 DE 1999

(noviembre 11)

Diario Oficial No 43.784, de 16 de noviembre de 1999

EL CONGRESO DE COLOMBIA

__Resumen de Notas de Vigencia__

NOTAS DE VIGENCIA:

1. Mediante Sentencia **C-536-99** de 28 de julio de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 47/97 Senado y 48/96 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo **167** de la Constitución Política.

Por la cual se establece la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero y se dictan otras disposiciones.

DECRETA:

ARTICULO 1o. DEL SUBSECTOR TABACALERO. Para los efectos de esta ley se reconoce como subsector tabacalero la actividad agrícola que tiene por objeto el cultivo, la recolección

y beneficio de la hoja de tabaco.

ARTICULO 2o. DE LA CUOTA. Establécese la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero, como contribución de carácter parafiscal cuya percepción se asignará a la cuenta especial denominada Fondo Nacional del Tabaco.

ARTICULO 3o. DEL FONDO NACIONAL DEL TABACO. Créase el Fondo Nacional del Tabaco para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota para la modernización y diversificación del sector tabacalero y el cual se ceñirá a los lineamientos de política del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el desarrollo del sector agrícola. El producto de la Cuota de Fomento, se llevará a una cuenta especial bajo el nombre de Fondo Nacional del Tabaco con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previsto en la presente ley.

ARTICULO 4o. DE LOS SUJETOS DE LA CUOTA. Toda persona natural o jurídica que cultive o exporte Tabaco, es sujeto de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero.

***Nota Jurisprudencia ***

Corte Constitucional

– Mediante Sentencia **C-536-99** de 28 de julio de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 47/97 Senado y 48/96 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo **153** de la Constitución Política y declaró CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE en los precisos aspectos examinados en la sentencia, el artículo 4 del mismo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO 5o. PORCENTAJE DE LA CUOTA. De la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero será del 2% del precio de cada kilogramo de tabaco en hoja de producción nacional.

ARTICULO 6o. DE LA RETENCIÓN Y PAGO DE CUOTA. Son retenedores de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero, las compañías procesadoras de la hoja de tabaco, los exportadores de la hoja de tabaco y los comerciantes particulares compradores de la hoja de tabaco.

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

***Nota Jurisprudencia ***

Corte Constitucional

– Mediante Sentencia **C-536-99** de 28 de julio de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 47/97 Senado y 48/96 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo **153** de la Constitución Política y declaró CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE en los precisos aspectos examinados en la sentencia, el artículo 6 del mismo.

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

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

La objeción no prospera. Así habrá de decidirse."

ARTICULO 7o. FINES DE LA CUOTA. Los ingresos de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero se aplicarán en la obtención de los siguientes fines:

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

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

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

d) Programas de modernización y diversificación de la producción en zona tabacalera;

e) Apoyo a programas de reforestación y protección de microcuencas en las zonas tabacaleras;

f) Apoyo a la comercialización de tabaco y de otros productos de economía campesina, en las zonas tabacaleras;

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

ARTICULO 8o. *ADMINISTRACIÓN DEL FONDO NACIONAL DEL TABACO – RECAUDO DE LA CUOTA>. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la Federación Nacional de Productores de Tabaco, Fedetabaco, o en su defecto con otra entidad sin ánimo de lucro lo sufichentemente <sic> representativa del Sector Tabacalero a Nivel Nacional, la Administración del Fondo Nacional del Tabaco y el recaudo de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero.

PARÁGRAFO. El contrato de administración tendrá una duración de cinco (5) años prorrogables y en él dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación de la administración de la Cuota, cuyo valor será el doce por ciento (12%) del recaudo. La contraprestación de la administración de la cuota se causará mensualmente.

***Nota Jurisprudencia** *

Corte Constitucional

– Mediante Sentencia **C-536-99** de 28 de julio de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 47/97 Senado y 48/96 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo **153** de la Constitución Política y declaró CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE en los precisos aspectos examinados en la sentencia, el artículo 8 del mismo.

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

Así, las consideraciones que en Sentencia **C-678-98** de 1998, de la que fue ponente el H. M. Alfredo Beltrán Sierra, la Corporación consignó, resultan particularmente relevantes para esclarecer la objeción que el Gobierno formula a los artículos 8º. y 11º., en cuanto en ellos el Congreso previó que la Federación Nacional de Productores de Tabaco FEDETABACO o, en su defecto, otra entidad sin ánimo de lucro lo suficientemente representativa del sector tabacalero a nivel nacional, será el contratista para el recaudo de la cuota de fomento tabacalero.

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

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

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

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

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

Es abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en las cuales se determinan las características esenciales de las contribuciones parafiscales, que son obligatorias, que gravan únicamente a un grupo, gremio o sector económico, y que se destinan, exclusivamente en beneficio de ese grupo.

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

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

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

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

Por otra parte, ha de observarse por la Corte que, si conforme a lo dispuesto por el artículo primero "Colombia es un Estado Social de Derecho", organizado en forma "democrática, participativa y pluralista", ello impone, por principio, el derecho de todos a participar en los asuntos que los afectan, razón esta por la cual, en sentencia ***C-191-96*** *de 1996, esta Corporación expreso que conforme a la Carta Política ha de exigirse "que las entidades que manejan contribuciones parafiscales elijan a sus representantes y directivos por medios democráticos, pues de esa manera se busca que "...todos los intereses que conforman el sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos. En efecto -agregó la Corte- es necesario recalcar que las contribuciones parafiscales son fruto de la soberanía fiscal y son cobradas coactivamente. Son pues obligatorias y no voluntarias pues 'el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución', rasgo que diferencia a estas contribuciones parafiscales de las tasas y las acerca a la naturaleza jurídica de los impuestos". Por ello, "uno de los más viejos y clásicos principios del constitucionalismo es aquel de que no puede haber impuesto sin representación, que se concreta en la norma según la cual solo los órganos plurales de representación popular pueden establecer impuestos (C.P. art. 338), por lo cual resulta perfectamente congruente que se exijan mecanismos de representación democrática en la elección de los directivos de las entidades encargadas de manejar recursos parafiscales" (Sent.* ***C-191-96*** *del 8 de mayo de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero).*

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

Ciertamente, como lo destaca la citada providencia, un examen de la normatividad sobre la conformación y estructura de los fondos parafiscales existentes en el sector agropecuario, arroja que las respectivas leyes que los crearon, determinan el ente que los habrá de administrar.

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

Ahora bien, conforme al artículo 150-Concordante con el artículo 189-23 C.P. , el que exista la posibilidad de que el Legislador hubiera optado por autorizar al Ejecutivo para celebrar el contrato de administración del Fondo, no es óbice para que el Congreso, si así lo decide, ejerza esta competencia que, constitucionalmente le es propia, que fue lo que en este caso hizo.

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

ARTICULO 9o. DEL COMITÉ DIRECTIVO. El Fondo Nacional del Tabaco tendrá un Comité Directivo integrado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Delegado quien los presidirá, dos (2) representantes del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuatro (4) representantes de Fedetabaco o de sus organizaciones afiliadas y un (1) representante de la Asociación de Usuarios Campesinos, ANUC. El Ministerio de Agricultura lo designará de terna enviada por la respectiva asociación.

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

ARTICULO 10. FUNCIONES DEL COMITÉ DIRECTIVO. El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

a) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por Fedetabaco, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

b) Aprobar las inversiones que con recursos del Fondo debe llevar a cabo Fedetabaco y sus organizaciones regionales afiliadas;

c) Aprobar los programas y proyectos a ser financiados por el Fondo;

d) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de Fedetabaco.

ARTICULO 11. DEL PRESUPUESTO DEL FONDO FEDETABACO. Con fundamento en los programas y proyectos aprobados por el Comité Directivo del Fondo, elaborará antes del 1o. de octubre, el Plan de Inversiones y Gastos para el siguiente ejercicio anual. Este Plan sólo podrá ejecutarse previa aprobación del Comité Directivo del Fondo.

***Nota Jurisprudencia** *

Corte Constitucional

– Mediante Sentencia **C-536-99** de 28 de julio de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 47/97 Senado y 48/96 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo **153** de la Constitución Política y declaró CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE en los precisos aspectos examinados en la sentencia, el artículo 11 del mismo.

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

Así, las consideraciones que en Sentencia **C-678-98** de 1998, de la que fue ponente el H. M. Alfredo Beltrán Sierra, la Corporación consignó, resultan particularmente relevantes para esclarecer la objeción que el Gobierno formula a los artículos 8º. y 11º., en cuanto en ellos el Congreso previó que la Federación Nacional de Productores de Tabaco FEDETABACO o, en su defecto, otra entidad sin ánimo de lucro lo suficientemente representativa del sector tabacalero a nivel nacional, será el contratista para el recaudo de la cuota de fomento tabacalero.

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

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

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

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

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

Es abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en las cuales se determinan las características esenciales de las contribuciones parafiscales, que son obligatorias, que gravan únicamente a un grupo, gremio o sector económico, y que se destinan, exclusivamente en beneficio de ese grupo.

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

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

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

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

*Por otra parte, ha de observarse por la Corte que, si conforme a lo dispuesto por el artículo primero "Colombia es un Estado Social de Derecho", organizado en forma "democrática, participativa y pluralista", ello impone, por principio, el derecho de todos a participar en los asuntos que los afectan, razón esta por la cual, en sentencia **C-191-96** de 1996, esta Corporación expreso que conforme a la Carta Política ha de exigirse "que las entidades que manejan contribuciones parafiscales elijan a sus representantes y directivos por medios democráticos, pues de esa manera se busca que "...todos los intereses que conforman el sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recursos. En efecto -agregó la Corte- es necesario recalcar que las contribuciones parafiscales son fruto de la soberanía fiscal y son cobradas coactivamente. Son pues obligatorias y no voluntarias pues 'el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución', rasgo que diferencia a estas contribuciones parafiscales de las tasas y las acerca a la naturaleza jurídica de los impuestos". Por ello, "uno de los más viejos y clásicos principios del constitucionalismo es aquel de que no puede haber impuesto sin representación, que se concreta en la norma según la cual solo los órganos plurales de representación popular pueden establecer impuestos (C.P. art. **338**), por lo cual resulta perfectamente congruente que se exijan mecanismos de representación democrática en la elección de los directivos de las entidades encargadas de manejar recursos parafiscales" (Sent. **C-191-96** del 8 de mayo de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero).*

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

Ciertamente, como lo destaca la citada providencia, un examen de la normatividad sobre la conformación y estructura de los fondos parafiscales existentes en el sector agropecuario, arroja que las respectivas leyes que los crearon, determinan el ente que los habrá de administrar.

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

Ahora bien, conforme al artículo 150-Concordante con el artículo 189-23 C.P. , el que exista la posibilidad de que el Legislador hubiera optado por autorizar al Ejecutivo para celebrar el contrato de administración del Fondo, no es óbice para que el Congreso, si así lo decide, ejerza esta competencia que, constitucionalmente le es propia, que fue lo que en este caso hizo.

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

ARTICULO 12. OTROS RECURSOS DEL FONDO. El Fondo Nacional del Tabaco podrá recibir y canalizar recursos de crédito interno y externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinados al cumplimiento de los objetivos que le fija la presente ley, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional y de personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras, para este mismo fin.

***Nota Jurisprudencia ***

Corte Constitucional

– Mediante Sentencia **C-536-99** de 28 de julio de 1999, Magistrado Ponente Dr. Fabio Morón Díaz, la Corte Constitucional revisó la exequibilidad del Proyecto de Ley 47/97 Senado y 48/96 Cámara, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo **153** de la Constitución Política y declaró CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE en los precisos aspectos examinados en la sentencia, el artículo 12 del mismo.

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

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

Lo anterior lleva a esta Corporación Ver entre otras las Sentencias C-221/92; T-432/92; T-441/92; T-567/92; C-013/93; C-021/93; T-307/93; T-510/93; T-564/93; T-100/94; T-166/94; T-402/94; T-144/95; T-298/95; C-351/95; T-352/97; C-384/97; T-390/98; T-643/98. a reiterar, una vez mas, sus diversos pronunciamientos en materia del derecho a la igualdad y sus concretas implicaciones, en los que ha señalado que este no se traduce en una igualdad mecánica y matemática sino en el otorgamiento de un trato igual compatible con las diversas condiciones del sujeto; y que la aplicación efectiva de la igualdad en una determinada circunstancia no puede ignorar o desconocer las exigencias propias de la diversidad de condiciones que afectan o caracterizan a cada uno de los sujetos. Sin que ello sea en manera alguna óbice para hacerlo objeto de tratamiento igualitario.

Ha señalado esta Corporación:

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

"*Sin embargo, el artículo 13 de la Constitución no prescribe siempre un trato igual para todos los sujetos del derecho, o destinatarios de las normas, siendo posible anudar a situaciones distintas – entre ellas rasgos o circunstancias personales – diferentes consecuencias jurídicas. El derecho es, al mismo tiempo, un factor de diferenciación y de igualación. Opera mediante la definición de supuestos de hecho a los que se atribuyen consecuencias jurídicas (derechos, obligaciones, competencias, sanciones, etc.). Pero, los criterios relevantes para establecer distinciones, no son indiferentes para el derecho. Algunos están expresamente proscritos por la Constitución y otros son especialmente invocados para promover la igualdad sustancial y con ello el ideal de justicia contenido en el Preámbulo.*

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

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

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

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

ARTICULO 13. CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS. La asignación de los recursos de las regiones tabacaleras será proporcional al recaudo de la cuota parafiscal en cada una de ellas y se aplicará de manera concertada con el gremio tomando en consideración criterios como los siguientes:

a) El origen de la cuota por zona y por concepto;

b) La atención especial que deba prestársele a las regiones que dependen fundamentalmente del cultivo de tabaco;

c) El número de productores que se beneficiarán con el programa;

d) El apoyo que debe brindarse a los pequeños productores;

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

ARTICULO 14. DEL CONTROL FISCAL. El control fiscal posterior sobre la inversión de los recursos del Fondo Nacional del Tabaco, lo ejercerá la Contraloría General de la República de conformidad con las normas y reglamentos correspondientes, adecuados a la naturaleza del Fondo y su organismo administrador.

ARTICULO 15. DEDUCCIÓN DE COSTOS. Para que las personas naturales o jurídicas retenedoras de la cuota tengan derecho a que en su declaración de renta y complementarios se les acepte los costos y deducciones por las compras que dan lugar al cobro de la Cuota de Fomento para la Modernización y Diversificación del Subsector Tabacalero, deberán estar a paz y salvo por concepto de la Cuota, para el efecto deberán conservar en su contabilidad los documentos que prueben la retención y pago de la Cuota y el Certificado expedido por la Administradora del Fondo Nacional del Tabaco.

ARTICULO 16. SANCIONES A CARGO DEL SUJETO Y DEL RETENEDOR. El Gobierno Nacional impondrá las multas y sanciones a los sujetos de la Cuota y a los retenedores, que incumplan sus obligaciones en esta materia conforme a las normas del Estatuto Tributario que le sean aplicables.

ARTICULO 17. DE LA INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. La entidad administradora del Fondo y del recaudo de la Cuota podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las

personas naturales y jurídicas retenedoras de la cuota, según el caso para asegurar el debido pago de la cuota de fomento prevista en esta ley.

ARTICULO 18. SUPRESIÓN DE LA CUOTA Y LIQUIDACIÓN DEL FONDO. Los recursos del Fondo Nacional del Tabaco al momento de su liquidación quedará a cargo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y su administración deberá ser contratada por dicho Ministerio con una entidad gremial del sector agropecuario que garantice su utilización en programas de apoyo y defensa del subsector tabacalero.

ARTICULO 19. DE LA VIGENCIA DE LA LEY. La presente ley entrará en vigencia a partir de su sanción.

El Presidente del honorable Senado de la República,
MIGUEL PINEDO VIDAL.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
MANUEL ENRIQUEZ ROSERO.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
ARMANDO POMARICO RAMOS.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO.

REPUBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 11 de noviembre de 1999.

ANDRÉS PASTRANA ARANGO

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,
RODRIGO VILLALBA MOSQUERA.