

Corrección Demanda de Inconstitucionalidad. Expedientes D- 14249 y D-14250 (acumulados).

cindy paola cotes murgas <cindycotes14@hotmail.com>

Lun 31/05/2021 14:23

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@cor-teconstitucional.gov.co>

 4 archivos adjuntos (2 MB)

Corrección D-14249.pdf; Corrección D-14250.pdf; Cédula Cindy Cotes.pdf; T.P. Cindy Cotes.pdf;

Barranquilla, 31 de mayo de 2021

Honorable Magistrada

DRA. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

E. S. D.

Ref.: Asunto : Corrección Demanda de Inconstitucionalidad.
Demandante : Cindy Paola Cotes Murgas.
Expedientes : D- 14249 y D-14250 (acumulados).

Cindy Paola Cotes Murgas, mayor de edad, vecina de la ciudad de Barranquilla, identificada con la cédula de ciudadanía n.º 1.118.843.891 de la ciudad de Riohacha y T.P. 264.911 del C. S. de la J., actuando en nombre propio, estando dentro de la correspondiente oportunidad legal, respetuosamente me permito presentar correcciones de la demandas de inconstitucionalidad presentadas el pasado 20 de marzo de 2021 (D-14249 y D-14250), en atención a lo dispuesto por el Auto del 24 de mayo de 2021, notificado el 26 de mayo de 2021, mediante el cual su Señoría ordenó inadmitir las demandas D-14249 y D-14250 por los motivos expuestos en dicho Auto, contando con un término de tres (3) días hábiles siguientes a la notificación del Auto para presentar corrección de las mismas.

Así las cosas, al presente correo electrónico respetuosamente adjunto: (1) Corrección de demanda D-14249; (2) Corrección de demanda D-14250; (3) Copia de mi cédula de ciudadanía; y (4) Copia de mi tarjeta profesional expedida por el C. S. de la J.

De la Honorable Magistrada,

Cindy Paola Cotes Murgas

C.C. n.º 1.118.843.891

T.P. 264.911 del C. S. de la J.

Barranquilla, 31 de mayo de 2021

Honorable Magistrada

DRA. PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

E. S. D.

Ref.: Asunto : Corrección Demanda de Inconstitucionalidad.
Demandante : Cindy Paola Cotes Murgas.
Artículo demandado : Artículo 5 de la Ley 138 De 1994.
Expediente : D-14249.

Cindy Paola Cotes Murgas, mayor de edad, vecina de la ciudad de Barranquilla, identificada con la cédula de ciudadanía n.º 1.118.843.891 de la ciudad de Riohacha y T.P. 264.911 del C. S. de la J., actuando en nombre propio, estando dentro de la correspondiente oportunidad legal, respetuosamente me permito presentar corrección de la demanda de inconstitucionalidad en contra del parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 138 de 1994, mediante la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero, publicada en el Diario Oficial n.º 41.389 del 14 de junio de 1994, por cuanto dicha norma va en contravía de los principios constitucionales de (i) legalidad tributaria y (ii) certeza de los tributos, consagrados en el artículo 338 de la Constitución Política, demanda presentada el pasado 20 de marzo de 2021.

La demanda se fundamenta en las razones de hecho y de derecho que se exponen a continuación, y se estructura bajo el siguiente temario:

1. Norma Demandada
2. Norma Constitucional Violada
3. Concepto de la Violación
4. Competencia
5. Petición
6. Notificaciones

I. NORMA DEMANDADA – artículo 5 de la Ley 138 de 1994.

A continuación, se transcribe de manera literal el texto del artículo 5 de la Ley 138 de 1994, norma que se demanda mediante la presente acción pública de inconstitucionalidad. En negrilla y subrayado los apartados de mayor pertinencia.

LEY 138 DE 1994

(junio 9)

Por la cual se establece la cuota para el fomento de la Agroindustria de la Palma de Aceite y se crea el Fondo del Fomento Palmero.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

Artículo 5. Porcentaje de la cuota. *La cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite será del 1% del precio de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos.*

Parágrafo 1. La cuota *sobre el palmiste y el aceite crudo de palma extraídos se liquidará con base en los precios de referencia que para el semestre siguiente señale antes del 30 de junio y del 31 de diciembre de cada año el Ministerio de Agricultura.*

Parágrafo 2. *A partir de la vigencia de esta ley y hasta tanto el Ministerio de Agricultura promulgue los precios de referencia para el siguiente semestre, la cuota sobre el palmiste y el aceite crudo de palma extraídos se liquidará con base en un precio de referencia que fijará el mismo Ministerio y el cual regirá desde la vigencia de esta ley y hasta el 30 de junio del presente año.*

II. NORMA CONSTITUCIONAL VIOLADA – artículo 338 de la Constitución Política

A continuación, se transcribe de manera literal el texto del artículo 338 de la Constitución Política de Colombia de 1991, norma constitucional que se invoca trasgredida por el artículo 5 de la Ley 138 de 1994. En negrilla y subrayado los apartados de mayor pertinencia.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

Artículo 338. *En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.*

*La ley, las ordenanzas y los acuerdos **pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa** de las tasas y **contribuciones que cobren a los contribuyentes**, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El artículo 5 de la Ley 138 de 1994 viola el artículo 338 de la Constitución Política de 1991 en virtud de los siguientes:

- i. La Ley 138 de 1994 creó la cuota de fomento para la agroindustria de la palma de aceite (en adelante, “La Cuota”).
- ii. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 de la Ley 138 de 1994, dicha cuota es una contribución parafiscal.
- iii. Como toda contribución parafiscal, la cuota de fomento para la agroindustria de la palma tiene la condición de tributo y, en consecuencia, se somete a los mismos principios constitucionales que rigen la fijación de los tributos, consagrados en el artículo 338 de la Constitución Política de 1991: los principios de legalidad y certeza de los tributos.
- iv. (Principio de Legalidad) De conformidad con lo dispuesto por el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, solamente los órganos de elección popular¹ pueden fijar, **directamente**², los cinco elementos esenciales de todo tributo; estos son: (i) el sujeto activo, (ii) el sujeto pasivo, (iii) el hecho generador, (iv) la base gravable, y (v) la tarifa.
- v. (Principio de Certeza) Además, conforme al mencionado artículo 338 de la Constitución y como reiteradamente lo ha sostenido la Corte Constitucional, no basta con que el órgano de representación popular establezca directamente los elementos del tributo, sino que la hacerlo éste debe determinar con **suficiente claridad y precisión** todos los cinco (5) elementos antes expuestos, *so pena* de que, en palabras de la Corte Constitucional, se genere inseguridad jurídica y abusos impositivos.
- vi. A pesar de que conforme establece el artículo 338 de la Constitución, le correspondía al órgano de elección popular (en este caso, al Congreso) establecer mediante Ley la base gravable de la contribución creada, encontramos que mediante el **artículo 5 de la Ley 138 de 1994** el Congreso de la República, en lugar de fijar **directamente** la base gravable del tributo como se lo ordena el artículo 338 de la Constitución, optó por hacer una fijación **indirecta** de este elemento, delegando en el Ministerio de Agricultura la fijación de la base gravable de la contribución, en este caso a través de una norma infra legal como lo es una Resolución, en la cual dicho Ministerio determine los precios de referencia del palmiste y del aceite crudo de la palma. Con ello, la ley trasgredió los principios constitucionales de legalidad y certeza de los tributos, generando inseguridad en los contribuyentes responsables, conforme se desarrolla a continuación. sin la determinación de parámetros y criterios para la realización de la acción.

¹ El Congreso, las asambleas departamentales, o los concejos distritales y municipales, según corresponda.

² A través de la ley, las ordenanzas o los acuerdos, según corresponda.

- vii. El artículo 5 de la Ley 138 de 1994 establece que La Cuota será el 1% de los precios de referencia de cada kilogramo de palmiste y de aceite crudo de palma extraídos que para cada semestre señale el Ministerio de Agricultura pero que la base gravable de la contribución corresponderá al resultado de multiplicar los precios de referencia señalados semestralmente por el Ministerio de Agricultura por los kilogramos de palmiste y aceite crudo de palma extraídos por el contribuyente.

Como en el mencionado artículo el Congreso estableció que el cálculo o cuantificación de la base gravable de la contribución quedaba en cabeza del Ministerio de Agricultura, autoridad que debía fijar **“los precios de referencia que para el semestre siguiente señale antes del 30 de junio y del 31 de diciembre de cada año el Ministerio de Agricultura”**, estamos ante una variable económica sujeta a actualización semestral. Al respecto y en línea con los principios constitucionales consagrados en el artículo 338 de la Constitución, el artículo 5 de la Ley 138 de 1994 debió al menos señalar los parámetros o criterios técnicos, económicos y legales que debería seguir el Ministerio de Agricultura al realizar dicha tarea de fijación de los precios de referencia del palmiste y del aceite crudo de palma cada seis meses. En el caso sub examine, no existe norma alguna de rango legal que establezca cuáles son los criterios o parámetros que debe seguir el Ministerio de Agricultura en la tarea de establecer los precios de referencia que constituyen a su vez la base gravable de la contribución, sino que únicamente tenemos que el artículo 5 de la Ley 138 de 1994 se limitó a establecer que dicha contribución se liquidará *“con base en los precios de referencia que para el semestre siguiente señale antes del 30 de junio y del 31 de diciembre de cada año el Ministerio de Agricultura”*.

Así pues, el segundo inciso del artículo 5 de la Ley 138 de 1994 resulta tan amplio e impreciso, que se transforma en una autorización ilimitada al Ministerio de Agricultura para determinar con absoluta autonomía y discrecionalidad los precios de referencia del palmiste y del aceite crudo de palma que constituyen la base gravable del tributo denominado *“cuota de fomento para la agroindustria de la palma”*.

En sustento a la anterior afirmación, basta citar a manera de ejemplo lo dispuesto por la Corte Constitucional en las sentencias C-621 de 2013, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos y C-511 de 2019, M.P. Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo:

*“En el presente caso se acusó el literal C) del artículo 101 de la ley 1450 de 2011 por una presunta vulneración del principio de legalidad tributaria – artículo 338 de la Constitución-. (...) **Un elemento indispensable del análisis de constitucionalidad es que el precio de referencia es fijado por el Ministerio de Minas y Energía, sin que existan parámetros de rango legal que determinen los criterios que debe seguir el Ministerio al realizar dicha tarea.** (...) No obstante su carácter de contribución parafiscal, y por consiguiente su naturaleza tributaria, no fueron normas de rango legal las que establecieron (...) los elementos que conforman su base gravable: el precio de paridad internacional y el precio de referencia –precio interno- de los combustibles son establecidos en normas de rango infra legal. Finalmente, **la indeterminación en la base gravable tiene como consecuencia, además, la ausencia total de parámetros de rango legal para***

establecer la tarifa del tributo regulado en el literal acusado. Son estas las razones que llevan a la Sala Plena a considerar que el literal C) de la ley 1450 de 2011 debe ser declarado inexecutable.³ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

*“De estos precedentes se colige que la **delegación a la administración para certificar el “precio de venta al público”** el cual, a su vez, constituye la base gravable de la contribución, puede ser admitida a la luz del principio de legalidad tributaria, **siempre y cuando en la ley,** como en el presente caso, **se señalen los parámetros para dicha certificación, lo cual tiene una importancia definitiva a la luz del principio de legalidad.** **Estos parámetros pueden remitirse válidamente a realidades económicas variables, siempre que no sean tan amplios e imprecisos que se transformen en una autorización a la administración** para determinar con absoluta autonomía la base gravable de un tributo.”⁴ (Negrilla y subrayado fuera de texto)*

- viii. Tal es la ausencia de una norma de orden legal que establezca los parámetros y criterios que debe seguir el Ministerio de Agricultura al realizar la tarea de determinar los precios de referencia del palmiste y del aceite crudo de palma (que son la base gravable de la contribución), que la misma parte motiva de la Resolución⁵ mediante la cual el Ministerio de Agricultura los determina semestralmente con total autonomía establece en su literal tercero, que los parámetros para la determinación de los precios de referencia de que trata el artículo 5 de la Ley 138 de 1994 se encuentran en la justificación técnica de la *Dirección de Cadenas Agrícolas y Forestales*”, es decir son dados por una dependencia interna del propio Ministerio de Agricultura y no tienen asidero alguno una norma con fuerza de Ley.
- ix. Todo lo anterior tiene una importancia definitiva a la luz del principio de legalidad y la certeza de los tributos, pues los contribuyentes responsables de la mencionada contribución han quedado a merced de la determinación autónoma del Ministerio de Agricultura sobre la base gravable del tributo, autoridad administrativa que sigue parámetros de orden infra legal para establecer los precios de referencia que constituyen la base gravable de la contribución, siendo que, a la luz de la Constitución, debió el Congreso establecer los parámetros y criterios de acción de la tarea delegada en el Ministerio de Agricultura para que la determinación de la base gravable del tributo creado satisfaga los principios constitucionales de legalidad y certeza de los tributos, otorgando así la debida seguridad jurídica a los respectivos contribuyentes.

Incluso, si en mérito de discusión se estableciere que la determinación de la base gravable de la contribución parafiscal tantas veces mencionada integra el elemento esencial de la tarifa, de manera que el Congreso se encontraba autorizado para delegar su determinación en una autoridad administrativa como el Ministerio de Agricultura, a la luz del inciso segundo del mismo artículo 338 constitucional, el deber de establecer parámetros y criterios a dicha delegación es aún más exigente y limitado, en la medida de que la constitucionalidad de dicha delegación está limitada a que en la misma concurren las siguientes dos (2) condiciones: (1) que la tarifa que se cobre a los contribuyentes tenga la calidad de

³ Sentencia C-621 de 2013, M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.

⁴ Sentencia C-511 de 2019, M.P. Dr. Antonio José Lizarazo Ocampo.

⁵ Resolución No. 000308 de 2020 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

recuperación de los costos de los servicios que dicha autoridad administrativa le preste a dichos contribuyentes o de participación en los beneficios que les proporcionen, y (2) que el órgano de elección popular fije directamente el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

Del tenor literal del artículo 5 de la Ley 138 de 1994, se tiene que, en la delegación de la determinación de los precios de referencia a cargo del Ministerio de Agricultura que constituye la base gravable de la contribución, el Congreso omitió establecer “el sistema” y “el método” de cálculo de los precios de referencia a fijar por el Ministerio de Agricultura.

A saber, lo dispuesto por la Sentencia C-644 de 2016, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo:

*“De manera excepcional para el caso de las contribuciones (parafiscales y especiales) y las tasas, el inciso segundo prescribe que las leyes, las ordenanzas o los acuerdos pueden habilitar a las autoridades para que sean ellas las que fijen las **tarifas** que serán cobradas a los contribuyentes como recuperación de los costos –en el caso de las tasas- o por la participación en los beneficios que les son proporcionados –en el caso de las contribuciones parafiscales y especiales-. **Esta autorización, como se verá más adelante para el caso de las contribuciones parafiscales, no constituye una forma de delegación de la actividad legislativa ni una especie particular de facultad reglamentaria en tanto la Constitución lo que prevé es que la ley, las ordenanzas o los acuerdos, deberán fijar el sistema y el método para definir los beneficios, así como la forma de hacer su reparto.** Se trata de una competencia que, si así lo deciden los órganos representativos, puede ser compartida.”*⁶ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

IV. COMPETENCIA

Como guardiana de la supremacía e integridad de la Constitución Política de 1991, y toda vez que la presente demanda versa sobre los vicios de inconstitucionalidad en el contenido material de una disposición legal, la Honorable Corte Constitucional es competente para conocer de la presente Acción Pública de Inconstitucionalidad.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241 – numeral 4 de la Constitución. A saber:

“Artículo 241. Atribuciones de la Corte Constitucional. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...)

*4. **Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.**”*

(Negrilla y subrayado fuera de texto)

⁶ Sentencia C-644 de 2016, M.P. Dr. Alejandro Linares Cantillo.

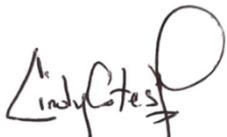
V. PETICIÓN

Con fundamento en todo lo anteriormente expuesto, respetuosamente solicito a la Honorable Corte Constitucional se sirva declarar INEXEQUIBLE el parágrafo 1º del artículo 5 de la Ley 138 de 1994.

VI. NOTIFICACIONES

El accionante recibirá notificaciones en la siguiente dirección de correo electrónico cindycotes14@hotmail.com. Si la notificación electrónica no fuere posible, el accionante las recibirá en la dirección física Calle 85 No. 59B – 65, Apto. 6C, Barranquilla.

Del Honorable Magistrado,



Cindy Paola Cotes Murgas

C.C. n.º 1.118.843.891

T.P. 264.911 del C. S. de la J.