

**I. EXPEDIENTE D-11232 - SENTENCIA C-644/16 (Noviembre 23)**  
M.P. Alejandro Linares Cantillo

**1. Norma acusada**

**LEY 1753 DE 2015**

(junio 9)

*Por la cual se expide el Plan Nacional de desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*

**ARTÍCULO 106. ADMINISTRACIÓN Y RECAUDO DE LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES AGROPECUARIAS Y PESQUERAS.** La administración de todas las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas.

Las colectividades beneficiarias de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras también podrán administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno nacional. Este procedimiento también se aplicará en casos de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración.

**Si la entidad administradora no está en condiciones de garantizar el cumplimiento de las reglas y políticas que debe regir la ejecución de las contribuciones parafiscales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, por razones especiales definidas mediante reglamento, podrá asumir temporalmente, a través de un encargo fiduciario, la administración de dichas contribuciones y efectuar el recaudo.**

**La fiducia será contratada de conformidad con las normas de contratación estatal.**

Mientras se surte el procedimiento de contratación de la fiducia, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá realizar directamente el encargo fiduciario por término no mayor a 6 meses. En todo caso los rendimientos financieros de dicho encargo fiduciario no podrán ser inferiores al promedio de mercado.

Lo anterior igualmente procederá en caso de incumplimiento de las cláusulas del contrato especial de administración.

**PARÁGRAFO 1o.** Las entidades administradoras de los Fondos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras podrán demandar por vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria el pago de las mismas. Para este efecto, el representante legal de cada entidad expedirá, de acuerdo con la información que le suministre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.

**PARÁGRAFO 2o.** El contribuyente o recaudador de la contribución parafiscal que no la pague o transfiera oportunamente a la entidad administradora, cancelará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.

**PARÁGRAFO 3o.** Los miembros de las juntas directivas de los fondos que manejen recursos parafiscales, distintos a aquellos que representen a entidades públicas, deberán ser elegidos por medios democráticos que garanticen la participación de los gravados con la cuota parafiscal respectiva.

## 2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** de los incisos tercero y cuarto del artículo 106 de la Ley 1753 de 2013 *"Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país"*.

## 3. Síntesis de la providencia

El problema jurídico que debía resolver la Corte en esta oportunidad, consistió en determinar si la disposición legal que faculta al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para asumir temporalmente la administración de las contribuciones parafiscales, mediante un encargo fiduciario, cuando la entidad encargada de ello no se encuentra en condiciones de garantizar el cumplimiento de las reglas y políticas en la materia, según las razones especiales definidas mediante reglamento, desconoce el principio de reserva legal en materia tributaria (arts. 150.12 y 338 C.Po.) y el derecho al debido proceso (art. 29 C.Po.).

A juicio de la Corte, esta medida resulta compatible con la Constitución, puesto que cabe dentro del amplio margen de configuración normativa con que cuenta el Congreso de la República para definir la política tributaria del Estado, establecer los distintos tributos y regular los procedimientos para su recaudo y administración. Al mismo tiempo, no infringe el principio de reserva legal, como quiera que la disposición acusada no alude a ninguno de los elementos esenciales de la obligación tributaria, como son, los sujetos activos y pasivos, el hecho y la base gravable y la tarifa, cuya definición está reservada al legislador. Teniendo en cuenta que se trata de recursos públicos, en el caso de las contribuciones parafiscales, el artículo 29 del Estatuto Orgánico el Presupuesto, prevé que el manejo, administración y ejecución de estos se hará en la forma dispuesta en la ley y se destinarán exclusivamente al objeto establecido en ella. En este precepto, están previstas de forma genérica, las modalidades de administración de recursos parafiscales, tanto por órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación, como por entidades que no estén comprendidas en el mismo. Así mismo, de manera general, la Ley 101 de 1993, adoptó una política de fomento, desarrollo y protección de las actividades agropecuaria y pesquera, dentro de la cual dedicó el Capítulo V al recaudo, administración, destinación y presupuesto de los recursos parafiscales dirigidos a esos sectores, autorizando que tal administración pueda hacerse por intermedio de sociedades fiduciarias, previo contrato especial con el Gobierno Nacional.

En consecuencia, la Corte consideró que bien podía el legislador, establecer una norma que habilitara al Ministerio de Agricultura para asumir temporalmente la administración de una contribución parafiscal y efectuar el recaudo correspondiente, con fundamento en razones especiales definidas mediante reglamento, cuando quiera que la entidad administradora no está en condiciones de garantizar el cumplimiento de las reglas y política que deben regir la contribuciones parafiscales. Además de ser un desarrollo de la función constitucional del Presidente de la República de "Velar por la estricta recaudación y administración de las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes", el Gobierno en desarrollo de su potestad reglamentaria, puede concretar en un reglamento las situaciones que den lugar a esa intervención transitoria, las cuales no pueden exceder de los lineamientos y parámetros previstos tanto en las leyes especiales que regulan cada contribución parafiscal, como en la Ley 101 de 1993 ya mencionada. En todo caso, esta intervención debe adoptarse mediante acto motivado que está sujeto al control de la jurisdicción contencioso administrativa, para corregir cualquier el abuso en el ejercicio de dicha atribución. Por consiguiente, no se encuentra infracción alguna del principio de reserva legal tributaria.

De igual modo, el Tribunal determinó que esta medida concebida para situaciones especiales, no desconocía el debido proceso, teniendo en cuenta que las actuaciones del Gobierno deben regirse por el procedimiento administrativo previsto en el CPACA, por lo que no era necesario que la norma acusada (incisos tercero y cuarto del artículo 106) perteneciente a la actual Ley del Plan Nacional de Desarrollo estableciera un procedimiento especial para esa asunción temporal de la administración y recaudo de contribuciones parafiscales. Por lo tanto, la Corte procedió a declarar la exequibilidad de los incisos tercero y cuarto del artículo 106 de la Ley 1753 de 2015, por los cargos analizados.

#### 4. Salvamentos de voto

Los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo** y **Gloria Stella Ortiz Delgado** se apartaron de la decisión mayoritaria, toda vez que en su concepto, los incisos demandados del artículo 106 de la Ley 1753 de 2015, han debido ser declarados inexecutable, por infringir el principio de reserva legal y el derecho al debido proceso.

En su criterio, la habilitación al Gobierno nacional para determinar los casos en que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural puede asumir temporalmente la administración de las contribuciones agropecuarias y pesqueras retirando de la misma a la entidad que de ordinario ejerce esta función, desconoce la reserva legal, por cuanto se enmarca dentro de la temática general de tales contribuciones respecto de la cual existe una reserva expresa de ley, por versar sobre aspectos medulares del sistema tributario y agropecuario. De otro lado, la medida controvertida tiene por objeto limitar el alcance de los principios estructurales de la parafiscalidad agropecuaria, crear un nuevo instrumento de intervención estatal en este escenario y restringir el alcance de recursos que aportan para el beneficio sectorial, así como la actividad económica de las entidades gremiales representativas de sector en la provisión de bienes públicos del sector y en la implementación de los mecanismos de estabilización de precios, por lo que implica una intromisión importante en un sector agropecuario y pesquero en los casos que establezca el mismo Gobierno, sin pautas precisas previamente establecidas por el legislador. Observaron, que como el principio de reserva legal se extiende a dicho contenido, este debía ser regulado en su integridad directamente por el Congreso o al menos en sus líneas generales, a través de pautas objetivas concretas y precisas que orienten su desarrollo por vía reglamentaria. La única condición que establece la norma demandada para que el Gobierno establezca las causales que justifiquen asumir temporalmente la administración y recaudo de las contribuciones parafiscales, es abierta, amplísima e indeterminada, ya que simplemente alude a que la entidad que venía cumpliendo estas funciones carece de las condiciones para cumplir las reglas y políticas en la materia.

De igual manera, consideran que la facultad otorgada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también resulta lesiva del debido proceso. Si bien es cierto que el Estado tiene amplias prerrogativas para intervenir la administración de los recursos parafiscales del sector agropecuario, potestades que se podría extender incluso al manejo directo de los fondos constituidos con tales recursos, los términos en que se configuró la medida son incompatibles con el debido proceso, porque confieren al ejecutivo una facultad abierta e irrestricta, no delineada en la ley, que permite al gobierno nacional utilizarla como mecanismo de control de los gremios del sector agropecuario, cuando así lo considere adecuado, a partir de un referente indeterminado que debía estar regulado en la ley. Por consiguiente, la norma demandada ha debido ser excluida del ordenamiento jurídico.