www.legismovil.com 001

D-11232
OK

HONORABLES
MAGISTRADAS Y MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
SECRETARÍA GENERAL

Hora 8:35 a m

Referencia: Acción pública de inconstitucionalidad

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 106 de la Ley 1753 de 2015

Demandante: Adelaida Ángel Zea

ADELAIDA ÁNGEL ZEA, ciudadana en ejercicio identificada con la cédula de ciudadanía 41.607.584 de Bogotá, en ejercicio del derecho que me confiere el artículo 40 de la Constitución Política en su numeral 6°, interpongo acción pública de inconstitucionalidad contra el inciso 3° del artículo 106 de la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual se expidió el ***PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2015- TODOS POR UN NUEVO PAÍS.***

1. NORMA ACUSADA COMO INCONSTITUCIONAL

Como ya ha quedado expuesto, la norma objeto de la presente demanda es el inciso tercero del artículo 106 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, publicado en el Diario Oficial 49.538; para mayor claridad conceptual, se transcribe el artículo en su integridad, y se resalta en negrillas la disposición objeto de inconformidad:

www.legismovil.com 002

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 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 (sic) 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 del mercado.

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

www.legismovil.com 003

Parágrafo Primero. 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 e el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.

Parágrafo Segundo. 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 Tercero. Los miembros de las juntas directivas de los fondos que manejen recursos parafiscales, distintos de 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. NORMAS VIOLADAS

El inciso tercero del artículo 106 de la Ley 1753 de 2015, cuya declaratoria de inconstitucionalidad se solicita es contrario a los artículos 29; 150, numeral 12 e inciso final y 338 de la Constitución Política y 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, compilado por el Decreto 111 de 1996.

2.1. NORMAS CONSTITUCIONALES VIOLADAS

Para facilitar el análisis se transcriben, en lo pertinente, las normas que se consideran infringidas por la disposición acusada de inconstitucionalidad.

www.legismovil.com 004

2.1.1. Artículo 29, que consagra el debido proceso como derecho fundamental en los siguientes términos:

> El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.
>
> Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.
>
> .....

2.1.2. Artículo 150, numeral 12 e inciso final cuyos textos, en lo pertinente, se transcribe a continuación:

> Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:
>
> 12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. (Subrayas fuera del original)
>
> ...
>
> Compete al Congreso expedir el estatuto general de contratación de la administración pública y en especial de la administración nacional.

Artículo 338, cuyo texto es el siguiente:

> 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,

www.legismovil.com 005

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 presenten 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 resultados de hechos ocurridos durante un periodo determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. (Subrayas fuera del original)

2.2. *NORMAS VIOLADAS DE LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO NACIONAL*

Igualmente, la disposición acusada es contraria al ***artículo 29 del Decreto 111 de 1996, compilatorio de las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995***, las cuales conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, cuyo texto es el siguiente:

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

Las contribuciones 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

www.legismovil.com 006

de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. (Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995)

3. CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Se desarrollará a través de dos cargos, ambos relacionados con la violación de reserva de ley, en los ámbitos tributario y contractual, en tanto en cuanto se considera que la norma acusada al asignar al ejecutivo la función de definir, "mediante reglamento" las condiciones que le permitan asumir al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, así sea de manera temporal y a través de un encargo fiduciario, está desplazando la potestad normativa propia del Congreso de la República hacia el Presidente de la República. Desplazamiento que es contrario a los principios democráticos que en la Constitución Política marcan la importancia de que ciertas normativas estén respaldadas por la representatividad subyacente en la ley, entendida en sentido no solo material sino formal.

3.1. CARGO PRIMERO

VIOLACIÓN DE LA RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA

ARTÍCULOS 150, NUMERAL 12 Y 338 DE LA C.P. Y DEL ARTÍCULO 29 DEL DECRETO 111 DE 1996

La disposición demandada forma parte del régimen de administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras que establece el artículo 106 de la Ley 1753 de 2015. Por el objeto mismo del que se ocupa, el inciso tercero del mencionado articulo 106 de la ley del plan nacional de desarrollo se somete al

www.legismovil.com 007

régimen constitucional de la parafiscalidad, régimen que sitúa esta figura dentro del universo de los tributos.

Como ya se ha señalado, el inciso tercero demandado prevé que las entidades gremiales, representativas de una actividad o sector agropecuario o pesquero, que estén administrando contribuciones parafiscales en virtud de un contrato con el Estado, puedan ser separadas de tal administración en los supuestos que establezca el Gobierno Nacional a través de reglamento, sin que exista, como lo ha exigido la Corte Constitucional, materia reglamentable establecida en la ley.

De esta manera, la forma como el inciso tercero del artículo 106 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 defiere al reglamento la definición de las razones que pueden dar lugar a que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asuma la administración de las contribuciones parafiscales se traduce en un desplazamiento de facultades normativas propias del Congreso a favor del Gobierno. Este desplazamiento funcional es el que da origen a la solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad que se expresa en este primer cargo y que se desarrolla a continuación:

- A partir la expedición de la Constitución Política de 1991, es claro que las contribuciones parafiscales son una forma ***excepcional*** de allegar, de manera obligatoria, recursos para fines que interesan al Estado, a través cargas económicas que solo cubren a un sector de la población y que, de alguna manera deben revertir en beneficio del grupo social o económico que soporta la imposición, so pena de generar situaciones inequitativas dentro de la sociedad. Así lo ha manifestado no solo el sistema normativo vigente, sino la propia Corte Constitucional de manera reiterada, como se lee en la sentencia C-538 de 2013, donde se lee:

> La Constitución establece entre los deberes de la persona y del ciudadano el de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (CP art. 95-9). Empero, las contribuciones que en ese sentido hagan las personas deben enmarcarse *"dentro de conceptos de justicia y equidad"* (ídem). Una de las implicaciones concretas de estos conceptos es que *"en principio es inequitativo*

www.legismovil.com 008

gravar solamente a un grupo" con el propósito de beneficiar a toda o a parte de la colectividad. Hacerlo es concentrar las cargas públicas en un escaso número de integrantes del conglomerado, y consecuencialmente imponerles en principio una obligación excesiva, que desconocería el principio de equidad. Este se ha entendido como un criterio con base en el cual se pondera la distribución de cargas y beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar cargas excesivas o beneficios exagerados. Ahora bien, sin perjuicio de la validez de ese principio, las contribuciones parafiscales – que gravan a un grupo- no infringen la equidad ni la justicia tributaria, cuando su recaudo se revierte, entre otros, en beneficio del sector al que dicho grupo pertenece.

- Como resulta del artículo 338 de la Constitución Política, las contribuciones parafiscales participan de las características genéricas de los tributos y por tanto, de conformidad con los artículos 150, numeral 12 y 338 de la Constitución Política, su génesis se somete al principio de que no puede haber tributo sin representación y a la reserva de ley que impone que solo el Congreso pueda definir, en el ámbito nacional, "*los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas*". Pero, al ser una especie de este género, los principios constitucionales adquieren respecto de ellas condiciones específicas derivadas de su carácter "excepcional" y de su destinación sectorial.

  Precisamente, una de las consecuencias de ese perfil constitucional propio de la parafiscalidad, como especie dentro de los tributos, es el requerimiento de que sea el Legislador quien establezca la forma como deben recaudarse y administrarse. Así lo impone la Ley Orgánica del Presupuesto Nacional, ordenamiento vinculante para el Congreso de la República y así lo ha desarrollado la jurisprudencia de la propia Corte Constitucional.

- En efecto, el artículo 29 de la Ley Orgánica del Presupuesto, con su especial rango normativo, ha definido los elementos que deben considerar las leyes ordinarias que se ocupan de las contribuciones parafiscales y a estas previsiones ha debido

www.legismovil.com 009

sujetarse el contenido de la Ley del Plan. Por eso, a partir de la orden constitucional de que "*[E]l Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa (...)*", la Corte Constitucional ha reconocido un rango "*cuasi constitucional*" a la ley orgánica del presupuesto que se viene proyectando a nivel jurisprudencial desde 1992 [sentencia C-449 de julio de 1992] hasta la actualidad.

En ese orden de ideas, los temas que conciernen a la administración de los recursos provenientes de contribuciones parafiscales deben someterse a claras previsiones de carácter legal, como lo reiteró la propia Corte Constitucional al declarar exequible [sentencia C-298 de 17 de junio de 1998] las expresión final del inciso primero del mencionado artículo 29 de la ley orgánica del presupuesto, que a la letra dice:

> 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 contable.

- En desarrollo de las previsiones constitucionales y del Estatuto Orgánico del Presupuesto que se vienen enunciando, ha sido la ley que crea cada una de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras la que ha establecido la forma de administrarlas y, en varios casos, la entidad gremial a cargo de esta función. A título de ejemplo, baste citar la ley 89 de 1993, la ley 114 de 1994 y las leyes,117, 118 y 138 de 1994.

- A partir de lo anterior y de acuerdo con los principios que rigen la soberanía tributaria del Estado en materia de contribuciones como las que regula la norma acusada, los motivos que pueden justificar la asunción de la administración y recaudo de una contribución parafiscal por parte del Ministerio de Agricultura, cuando "la entidad administradora no está en condiciones de garantizar el cumplimiento de las reglas y políticas que deben regir" su ejecución, deben estar definidos claramente en la ley, así sea de manera incipiente, por mandato expreso del artículo 29 de

www.legismovil.com 010

la ley orgánica del presupuesto y por el contenido mismo que la Corte Constitucional le ha dado al concepto de contribuciones parafiscales a partir de las disposiciones constitucionales atrás enunciadas.

En otras palabras, en el asunto que ahora se somete al análisis de la Corte Constitucional opera el efecto de reserva de ley en relación con los impuestos y con las contribuciones parafiscales; en virtud de este fenómeno se exige que en estas materias el Congreso ejerza en detalle su potestad normativa, de manera que el ámbito residual que quede a la potestad reglamentaria esté limitado a aspectos formales y meramente operativos. Así lo ha expresado reiteradamente la Corte Constitucional en pronunciamiento donde se aclara que cuando el Constituyente impone esta técnica para el ejercicio del poder normativo de Estado, la posibilidad de que el Congreso deje en manos del reglamento el desarrollo de ciertos temas es limitado.

Al respecto basta recordar las sentencias C-1265 de 2005 y C-372 de 2009; en la última de estas sentencias se lee:

> Según la jurisprudencia, el efecto de la reserva de ley es la obligación de que las prescripciones normativas que regulen materias propias de esa técnica, consten en disposiciones que pertenezcan a cuerpos normativos de rango legal...

- Según el texto del artículo 338 de la Constitución Política, es función de la ley (entendida en sentido formal) la determinación de los elementos constitutivos de los tributos: sujetos activos y pasivos, hechos y bases gravables y tarifas. Adicionalmente, dadas las particularidades de las contribuciones parafiscales, la Ley Orgánica del Presupuesto y jurisprudencia constitucional han señalado como uno de los elementos que debe definir el Legislador es precisamente la forma de administración para garantizar el beneficio del sector gravado y justificar la excepcionalidad de la destinación específica de los recursos públicos que se alleguen por esta vía.

www.legismovil.com 011

Así, al pronunciarse sobre la exequibilidad del artículo 29 de la ley orgánica del presupuesto nacional, en sentencia C-298 de 1998 a la que ya se ha hecho alusión, en la parte que defiere a la ley definir la forma de administración y ejecución de los recursos, ***la Corte Constitucional reiteró como unos de los elementos propios del principio de legalidad en el caso de las contribuciones parafiscales (i) el sujeto que debe administrarlas y (ii) la forma como ha de cumplirse esta función.***

Se trata de materias que siempre deben estar definidas de manera particular y ***explícita*** por la ley que crea el gravamen o por las que de manera concreta y específica las modifiquen con posterioridad. Al respecto se lee en la mencionada sentencia C-298 de 1998:

> ... Pero, además, por las características mismas de los recursos parafiscales, la ley también debe señalar cuál es la entidad administradora de estas cuotas así como la destinación especial de las mismas. ...

En síntesis, los elementos de la parafiscalidad cuya determinación corre por cuenta del Congreso se extienden más allá de los sujetos, los hechos generadores, la base gravable y las tarifas. De conformidad con lo que ha establecido la propia Corte Constitucional, la ley debe precisar claramente la identidad entre el sujeto pasivo del tributo y el beneficiario de los recursos que con el se obtengan, así como la forma de administrar los dineros que se recauden por esta vía.

- Siendo, como se ha visto, que uno de los elementos que constituyen parte estructural del tributo parafiscal es precisamente el de la administración de los recursos generados por él, dejar a la decisión del reglamento la definición de las razones especiales que ameritan apartar a una entidad definida o caracterizada por la ley de un tributo parafiscal y que, además, ha suscrito un contrato de administración con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de la labor encomendada al respecto, como lo hace la norma demandada, viola, entonces,

www.legismovil.com 012

ostensiblemente la reserva de ley que asigna al Congreso la función normativa en esta materia.

En otras palabras, la norma objeto de esta demanda transforma en administrativa la potestad legislativa de definir cuándo se da por terminado el contrato de administración de los recursos parafiscales al transferir al ejecutivo una competencia normativa exclusiva del Congreso, como claramente lo dispone el artículo 29 de la ley orgánica del presupuesto nacional.

En síntesis, en el caso de la disposición demandada se viola la reserva de ley que viene de enunciarse, en tanto en cuanto se asigna al "reglamento", sin pauta de ninguna especie, el establecimiento de las razones especiales que pueden motivar la separación de una entidad gremial del ejercicio de sus funciones como administradora de una determinada contribución parafiscal. Al respecto, además, debe resaltarse que el artículo 106 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, ni siquiera esboza de manera incipiente las reglas y políticas que deben cumplir los administradores parafiscales para que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no las desplace de la administración y recaudo de un determinado tributo parafiscal.

3.2. CARGO SEGUNDO

VIOLACIÓN DEL DEBIDO PROCESO Y DE LA RESERVA DE LEY EN MATERIA DE CONTRATACIÓN ESTATAL

ARTÍCULOS 29 Y 150, INCISO FINAL, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

El inciso tercero del artículo 106 de la Ley 1753 de 2015 es contrario a la reserva de ley en materia de debido proceso administrativo en materia contractual que impone el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política, interpretado en concordancia con el artículo 29

www.legismovil.com 013

del mismo ordenamiento superior, por las razones que se desarrollan a continuación:

- El artículo 106 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, en su conjunto, se refiere a la forma como pueden administrarse los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros por las *"entidades gremiales que reúnan representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y* ***que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas***" (subraya fuera del original). En ese contexto, la previsión del inciso tercero demandado ha de considerarse como reguladora de una modalidad de contratación estatal, especialmente en cuanto a las condiciones que debe cumplir uno de los intervinientes en el negocio jurídico para mantener su posición como gremio administrador, generalmente designado por la ley de creación de una determinada contribución, de los recursos provenientes la parafiscalidad.

- Adicionalmente, las circunstancias de que el desplazamiento de la entidad gremial de la función de administrar un recurso parafiscal, por parte del Ministerio de Agricultura, se haga en aras de un fin público (garantía del *"cumplimiento de la reglas y políticas que debe (sic) regir la ejecución de las contribuciones parafiscales"*), y de manera unilateral, otorgan a esta función el carácter de excepcionalidad y exorbitancia que la convierten en un ejemplo típico de la función administrativa. Excepcionalidad y exorbitancia que en el ámbito contractual traduce la superioridad del Estado frente a los particulares que colaboran con el, por la vía del negocio jurídico bilateral.

  Por el ejercicio del poder público que entraña la decisión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando separa a un gremio de la administración de un recurso parafiscal, y por su incidencia en una relación jurídica de carácter contractual que involucra al Estado, los motivos especiales que habilitan para el efecto deben estar explícitamente contenidos, al menos en sus elementos básicos, en el texto legal. Así lo impone el inciso final

www.legismovil.com 014

del artículo 150 de la Constitución Política, que centra en la ley el poder normativo en lo que concierne al estatuto general de contratación estatal.

- Adicionalmente, el debido proceso que de conformidad con el artículo 29 de la Constitución Política debe regir todas las actuaciones administrativas, va más allá del derecho sancionatorio para exigir que sea la ley la que determine, por lo menos, las pautas básicas que deben regir el ejercicio de potestades públicas cuando ellas afectan derechos de los particulares. Es decir, en virtud del núcleo fundamental del debido proceso que consagra el artículo 29 de la Constitución Política, es la autoridad legislativa la que deben señalar claramente el derrotero a la potestad reglamentaria en ejercicio de la cual el Presidente de la República puede señalar situaciones, circunstancias o supuestos en que situaciones favorables a un particular pueden ser alteradas por las autoridades administrativas.

En síntesis, en estas materias es la ley la que debe determinar, en su propio contenido, la materia reglamentable; sin este requisito el ejercicio de la potestad normativa por parte del Ejecutivo se convierte en una usurpación de poderes, contraria al concepto mismo de Estado de Derecho como reiteradamente lo ha dicho la Corte Constitucional. En ese orden, entre otras providencias en la sentencia C-810 de 2014 se expresa:

> 5.2.2. La Constitución radica en el Congreso de la República una cláusula general de competencia para el desarrollo legislativo de todas aquellas materias que no han sido expresamente atribuidas a otros órganos del Estado. A partir de la distribución funcional entre las ramas del poder público y de la prelación de la ley sobre el reglamento, establece el principio de reserva legal para determinadas materias, de modo que ciertas decisiones normativas deben tener rango de ley (reserva material) y, en algunos casos, tienen que estar, además, atadas a los procedimientos democráticos de elaboración de las leyes (reserva formal).
>
> 5.2.3. En el caso de la reserva material, la función primaria de producción de la ley corresponde al Congreso, aun cuando la Constitución permite, que en determinadas condiciones, dicha atribución sea trasladada al Presidente

www.legismovil.com 015

de la República para que, de manera excepcional, actúe como legislador extraordinario, conservando la norma expedida su rango legal y garantizándose la intervención del Congreso de la República en la definición precisa de las materias, límites y condiciones de la habilitación legislativa (art. 150, numeral 10 C.P.). En la reserva formal, la Constitución excluye la directa del Congreso como órgano máximo de deliberación política y de representación democrática, tal como ocurre con las leyes orgánicas, estatutarias y marco o cuando se pretende decretar impuestos o expedir códigos. Al respecto, esta Corporación ha dicho:

> "La segunda forma, ahora específica y vinculada a decisiones constituyentes precisas, indica que le corresponde al Congreso regular aquellas materias expresamente asignadas a la ley por disposiciones constitucionales particulares o por alguno de los numerales del artículo 150 de la Carta. Esta expresión de la adscripción de competencias al Congreso ha sido usualmente descrita bajo las expresiones: reserva legal, reserva de ley o reserva legislativa. En ella se ha distinguido, a su vez, una reserva legal ordinaria y una reserva legal especial, según el trámite de adopción de la ley correspondiente, sea el propio de la legislación ordinaria o se requieran procedimientos especiales que incorporen, por ejemplo, niveles de consenso más amplio o límites temporales para la adopción de la regulación. Cabría además distinguir una reserva legal sin prohibición de delegación y una reserva legal con tal prohibición."

5.2.4. Sin embargo, en los dos eventos, la reserva legal establece un límite frente a la actividad reglamentaria, en tanto aquél espacio que la Constitución ha reservado material o formalmente a la ley no puede ser ocupado por normas de inferior jerarquía y, por cuanto, en ninguna circunstancia, puede ser sustituido por la potestad reglamentaria del Presidente, encaminada, precisamente, a asegurar la ejecución de las leyes.

- En el caso concreto de la norma objeto de esta demanda, la ley del plan, sin haber determinado la "materia reglamentable" está derivando hacia el Presidente de la República el poder normativo para definir las causales y circunstancias en que la entidad administradora deja de estar "*en condiciones de garantizar el cumplimiento de las reglas y políticas que deben regir la ejecución*

www.legismovil.com 016

de" esta clase de tributos. Con ello, sin que existan siquiera los lineamientos legislativos mínimos para que se ejerza la potestad reglamentaria, será el Presidente de la República quien determine las condiciones en que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural puede ejercer la facultad exorbitante de separar a una entidad gremial de su posición contractual como administradora de una contribución parafiscal.

- Ello significa que por medio de la disposición demandada el Legislador ha declinado su competencia normativa para la regulación de unos supuestos en los cuales la administración, unilateralmente, puede afectar, además de la situación y los derechos contractuales de un particular, la de todo el grupo social involucrado en la correspondiente actividad agropecuaria y pesquera que representa la entidad gremial contratista del Estado.

  Con esta situación queda en manos de la Rama Ejecutiva, a través de "reglamentos" la interpretación de los principios propios de la parafiscalidad, para determinar circunstancias que, de manera coyuntural, permitan al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural modificar la situación jurídica contractual de un gremio que, con fundamento en lo previsto en la ley especial que crea el correspondiente tributo, viene administrándolo.

4. COMPETENCIA

Por tratarse de una norma legal no solo en sentido formal sino desde el punto de vista material, de conformidad con el numeral 4° del artículo 214 de la Constitución Política es competente la Corte Constitucional para conocer de la presente demanda.

www.legismovil.com 017

5. NOTIFICACIONES

Las recibiré en la secretaría de la Corte Constitucional y en la carrera 9 81 A 26, oficina 701, de Bogotá, teléfono 7423225, correo electrónico: aangelaster@gmail.com.

De la Honorable Corte Constitucional,

ADELAIDA ANGEL ZEA
C.C. 41'607.584 de Bogotá