

OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2013 DE CÁMARA Y NÚMERO 39 DE 2013 DE SENADO

(enero 27)

por la cual se modifica la Ley 686 de 2001.

OFI15-00005678/JMSC 110200

Bogotá D. C., martes, 27 de enero de 2015

Doctor

JOSÉ DAVID NAME CARDOZO

Presidente

Senado de la República

Bogotá

Asunto: Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 148 de 2013 de Cámara y número 39 de 2013 de Senado, *por la cual se modifica la Ley 686 de 2001.*

Respetado doctor,

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno Nacional devuelve por razones de inconstitucionalidad el proyecto de ley de la referencia, el cual fue presentado al Congreso de la República por iniciativa parlamentaria.

a) Inconstitucionalidad del parágrafo 2° del artículo 2°

La Ley 686 de 2001, en el artículo 3, crea la Cuota de Fomento Cauchera como una contribución parafiscal con destinación específica para el Fondo de Fomento Cauchero. Así y en concordancia con la Ley 101 de 1995, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, esta es una contribución agropecuaria que impone la ley a un subsector agropecuario determinado para beneficio del mismo.

Según la Constitución y la Ley Orgánica de Presupuesto, y de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las características esenciales de las contribuciones parafiscales es que son: (i) obligatorias, (ii) gravan únicamente a un grupo, gremio o sector económico, (iii) se destinan exclusivamente en beneficio de ese grupo¹, y (iv) administración con participación de los gremios interesados.

El parágrafo 2° del artículo 2° del proyecto de ley incluye dentro de los sujetos de la contribución parafiscal a los importadores. Dado que los fines de la cuota de fomento cauchero están orientados principalmente a actividades de fomento propias de los productores nacionales de caucho y que, a su vez, la Ley 101 de 1995 recoge una política que busca incentivar la producción nacional de productos agropecuarios y pesqueros, la imposición de la contribución parafiscal a los importadores desvirtúa la nota característica de este tributo, que es la destinación específica.

En efecto, la Corte Constitucional consideró que una disposición de la Ley 223 de 1995 que incluía a los importadores de productos agropecuarios y pesqueros como sujetos de la contribución parafiscal era inconstitucional. La razón argüida por la Corte fue que los importadores no podían identificarse como pertenecientes a un determinado subsector de la producción agropecuaria o pesquera y por tanto no era posible considerar que habría un beneficio exclusivo derivado de la parafiscalidad.

La Corte se refirió al tema en los siguientes términos:

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-678 de 1998.

“Obsérvese que una condición esencial de la parafiscalidad, según la Constitución, la ley y la jurisprudencia, es la **destinación exclusiva de los recursos al beneficio del sector, gremio o grupo que los tributa**. Esa destinación es posible en la medida en que los sujetos pasivos conforman un grupo homogéneo, identificable tanto para la imposición del tributo, como para beneficiarse con la inversión de sus propios recursos.

Debe, pues, concluirse que **los importadores no forman parte de un subsector agropecuario o pesquero determinado, y, por esta misma razón, no reciben los beneficios que resultan de la inversión de los tributos que les impone la norma acusada**”².

Así mismo señaló la Corte que existe yuxtaposición entre los fines que persiguen las asociaciones de productores y los importadores, lo cual de nuevo desnaturaliza la característica de destinación específica. Precisamente los primeros buscan mejorar las condiciones de producción teniendo como fin abastecer el mercado nacional, lo que incluso podría llevar a la desaparición de los importadores.

Sobre el particular señaló, refiriéndose a los productos agropecuarios y pesqueros en general:

“(…) las finalidades de las asociaciones agropecuarias o pesqueras que reciben los recursos, son completamente diferentes a las de los importadores.

Diferencia que salta a la vista cuando se piensa que si la contribución parafiscal que grava determinados productos, logra sus finalidades plenamente, el resultado puede ser el autoabastecimiento de ese producto, lo que haría cesar su importación. Así, el gravamen impuesto al importador causaría, en últimas, la desaparición de su negocio”³.

En este orden de ideas, la disposición que grava a los importadores en los términos contenidos en el proyecto de ley es inconstitucional por no cumplir con la característica esencial de las contribuciones parafiscales como es la destinación específica en beneficio del contribuyente.

Existe otro elemento adicional que confirma la inconstitucionalidad de la medida: esa misma disposición viola el principio de legalidad tributaria. El párrafo bajo examen, establece que “*el Gobierno mediante decreto podrá exigir a los importadores de caucho natural un aporte igual al establecido en el artículo 4° de esta Ley*”. Así las cosas se delega en el Gobierno Nacional la imposición o no del tributo a los importadores, atribución que de acuerdo con la Constitución solo puede estar en cabeza del Congreso de la República.

b) Inconstitucionalidad del párrafo contenido en el artículo 5° que refiere a las actividades de cobro

El párrafo contenido en el artículo 5° del proyecto de ley establece:

“Párrafo. La entidad administradora del Fondo de Fomento Cauchero podrá adelantar los procesos administrativos y jurisdiccionales respectivos para el cobro de la cuota e interés moratoria, cuando a ello hubiere lugar” (Subraya fuera de texto).

La redacción de la ley sugeriría que sería facultativo de la entidad administradora adelantar las acciones de cobro. En el literal a) de esta comunicación se reiteró que una de las características esenciales de la contribución parafiscal es su carácter obligatorio, por lo que la disposición desconoce tal característica cuando establece como potestativo del administrador el cobro de la contribución parafiscal. Con una redacción en esos

² Corte Constitucional, Sentencia C-152/97.

³ Ibídem.

términos podría facilitarse el cobro selectivo, rompiendo además el principio de equidad e igualdad en las cargas del Estado.

En este sentido la norma no podrá dejar duda sobre el carácter imperativo de adelantar las acciones de cobro por parte del administrador del Fondo de Fomento Cauchero.

Cordialmente,

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Mauricio Cárdenas Santamaría.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Aurelio Iragorri Valencia.

Bogotá D. C., 19 de diciembre de 2014

Doctor

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

Presidente de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Acompañado de todos sus antecedentes y debidamente autorizado por el doctor José David Name Cardozo, Presidente del Senado de la República, de la manera más atenta me permito enviar en doble ejemplar para su sanción ejecutiva, el **Proyecto de ley número 039 de 2013 Senado, 148 de 2013 Cámara**, “*por medio de la cual se modifica la Ley 686 de 2001*”.

El mencionado Proyecto de ley fue considerado y aprobado en Sesión de la Comisión Tercera del Senado de la República el día 1° de octubre de 2013 y en Sesión Plenaria del Senado el día 29 de octubre de 2013. En Sesión de la Comisión Tercera de la Cámara de Representantes el día 3 de junio de 2014 y en Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes el día 2 de septiembre de 2014. Informe de Conciliación aprobado en Sesión Plenaria del Senado el día 5 de noviembre de 2014 y en Sesión Plenaria de la Cámara de Representantes el día 15 de diciembre de 2014.

Cordialmente,

Firma ilegible.

Anexo: Expediente y Sentencia C-755.

LEY...

por medio de la cual se modifica la Ley 686 de 2001.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 2° de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 2°. De la agronomía del caucho. Para efectos de la presente ley se reconoce a la Heveicultura como un componente del sector agrícola y forestal del país, que tiene por objeto el cultivo, la recolección y el beneficio del látex de caucho natural (*Hevea brasiliensis*).

Parágrafo. Dentro de este concepto entiéndase por:

- a) Caucho: el árbol perteneciente al género *Hevea* y a la especie *Brasiliensis*;
- b) Rayado: el proceso al que se somete el tallo del árbol de caucho para la obtención del látex;
- c) Recolección: proceso mediante el cual se retira el látex o el coágulo de campo y se lleva al lugar donde será beneficiado;
- d) Beneficio: proceso al que se somete el látex o el coágulo de campo para obtener diferentes materias primas de caucho natural, como son: látex, látex preservado, látex

centrifugado, látex cremado, ripio, lámina, lámina ahumada, TSR20,TSR10, TSR5, TSR L, Crepé y Cauchos especiales;

e) Heveicultor: persona natural o jurídica que tiene como actividades el establecimiento, el sostenimiento, el aprovechamiento de plantaciones de caucho y el beneficio del látex producido por los árboles. Este término es utilizado como sinónimo de cauchero.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 4°. De la tarifa. La Cuota de Fomento Cauchero será del uno por ciento (1%) de la venta de kilogramo o litro, según corresponda a caucho natural seco o líquido.

Parágrafo 1°. Para los efectos anteriores, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, señalará semestralmente, antes del 31 de junio y antes del 31 de diciembre de cada año, el precio de referencia de kilogramo o litro a nivel nacional de cada una de las materias primas que se estén produciendo, con base en el cual se llevará a cabo la liquidación de las cuotas de fomento cauchero durante el semestre inmediatamente siguiente.

Parágrafo 2°. Con el fin de mantener el equilibrio y la justa competencia entre productores de caucho, nacionales y extranjeros, el Gobierno mediante decreto podrá exigir a los importadores de caucho natural un aporte igual al establecido en el artículo 4° de esta ley.

Artículo 3°. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 6°. De los sujetos de la cuota. Es sujeto de la Cuota de Fomento Cauchero toda persona natural o jurídica que beneficie el látex o el coágulo de campo, provenientes de los árboles de caucho, sea para comercializarlo o para utilizarlo en procesos agroindustriales o industriales.

Artículo 4°. Modifíquese el parágrafo del artículo 7° de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 7°. (...)

Parágrafo. Los retenedores de la Cuota de Fomento Cauchera deberán trasladar dentro del siguiente mes calendario el total de la cuota retenida en el mes anterior. El retenedor contabilizará las retenciones efectuadas en cuentas separadas de su contabilidad y deberá consignar los dineros en la cuenta del Fondo de Fomento Cauchero, dentro de la primera quincena del mes calendario siguiente al de la retención.

Artículo 5°. Modifíquese el artículo 8° de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 8°. De las sanciones. Los retenedores de la Cuota de Fomento Cauchero que incumplan sus obligaciones de recaudar la cuota o de no trasladarla oportunamente a la entidad administradora del Fondo de Fomento Cauchero, se harán acreedores a las sanciones establecidas a continuación:

Asumir y pagar contra su propio patrimonio el valor de la cuota dejada de recaudar. A pagar interés moratorio sobre el monto dejado de trasladar por cada mes o fracción de mes de retraso en el pago.

Parágrafo. La entidad administradora del Fondo de Fomento Cauchero podrá adelantar los procesos administrativos y jurisdiccionales respectivos para el cobro de la cuota e interés moratorio, cuando a ello hubiere lugar.

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 9° de la Ley 686, el cual quedará así:

Artículo 9°. *Del organismo de gestión.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contratará con la Confederación Cauchera Colombiana (CCC) la administración del Fondo de Fomento Cauchero.

El contrato señalará a la entidad administradora lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, los criterios de gerencia estratégica y administración por objetivos, la definición y establecimiento de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora, el plazo del contrato que será por diez (10) años y los demás requisitos y condiciones que se requiera por el cumplimiento de los objetivos y determinará que el valor de la contraprestación por la administración y recaudo de la cuota será del diez por ciento (10%) del recaudo nacional.

Artículo 7°. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 16. *Fines de la cuota.* Los recursos obtenidos por concepto de la Cuota de Fomento Cauchero, tendrá como finalidades las siguientes:

1. Investigación y adaptación de tecnologías que busquen el mejoramiento de la productividad, calidad y competitividad del caucho natural. Investigación sobre los problemas agronómicos y fitosanitarios que afecten las plantaciones de caucho y mejoramiento genético, acompañado de la transferencia de tecnología y divulgación de resultados hacia los productores de caucho.

2. Asistencia técnica y transferencia de tecnología a los productores y a los asistentes técnicos de caucho.

3. Promocionar el consumo del caucho natural, dentro y fuera del país.

4. Actividades de comercialización dentro y fuera del país, estimulación para la formación de empresas comercializadoras, canales de acopio y distribución de caucho.

5. Capacitar, acopiar y difundir información que beneficie al Subsector Cauchero de la Cadena del Caucho.

6. Programas y proyectos fitosanitarios.

7. Diversificar la producción de las unidades caucheras y de conservación del medio ambiente.

8. Apoyar mecanismos de estabilización de precios para el caucho natural, que cuenten con el apoyo de los heveicultores y del Gobierno nacional.

Artículo 8°. Modifíquese el artículo 17 de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 17. *Del Comité Directivo.* El Fondo de Fomento Cauchero tendrá un Comité Directivo integrado por cinco (5) miembros: un (1) representante del Gobierno nacional que será el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural quien presidirá el Comité Directivo o su delegado y cuatro (4) representantes de los cultivadores de caucho, cada uno con su respectivo suplente.

Parágrafo. Los representantes de los cultivadores, tres (3) deberán ser caucheros en ejercicio, bien sea a título personal o en representación de una persona jurídica, dedicados a esta actividad durante un período no inferior a tres (3) años. Dichos representantes serán nombrados por el Congreso Nacional de Productores de Caucho, dando representación a todas las zonas caucheras del país. El período de los representantes de los cultivadores será de dos (2) años y podrán ser reelegidos. El cuarto representante de los productores será el Director de la Confederación Cauchera Colombiana (CCC).

Artículo 9°. Modifíquese el artículo 18 de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 18. Funciones del Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo, presentado por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Aprobar las inversiones que con recursos del Fondo deba llevar a cabo la entidad administradora y otras entidades al servicio de los caucheros.

Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la entidad administradora.

Parágrafo. Las decisiones que tome el Comité Directivo del Fondo en materia de presupuesto, inversión y gasto de los recursos recaudados por concepto de la Cuota de Fomento Cauchera, deberán contar con el visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 19 de la Ley 686 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 19. Del Presupuesto del Fondo. La entidad administradora, con fundamento en los programas y proyectos priorizados por el Congreso Nacional de Productores, elaborará anualmente el plan de inversiones y gastos para el siguiente ejercicio anual. Este plan solo podrá ejecutarse previa aprobación del Comité Directivo del Fondo.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

La Presidenta (e) del honorable Senado de la República,

Teresita García Romero.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Fabio Raúl Amín Saleme.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

Nota: Este documento fue tomado directamente de la versión PDF del Diario Oficial 49.410 del viernes 30 de enero del 2015 de la Imprenta Nacional (www.imprenta.gov.co)