

AUXILIOS O DONACIONES-Prohibición

AUXILIOS O DONACIONES-Característica esencial de la prohibición/ESTADO-Función benéfica/CONTRATO DE GOBIERNO CON ENTIDAD PRIVADA SIN ANIMO DE LUCRO/CONTRIBUCION PARAFISCAL-No constituye auxilio ni donación/AUXILIOS PARLAMENTARIOS-Erradicación

Los auxilios o donaciones materia de prohibición en la norma superior tienen como característica esencial, la existencia de una erogación fiscal a favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. No obstante esta prohibición, ello no implica la extinción de la función benéfica del Estado, la cual se puede cumplir a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad. Pero, como lo dispone el artículo 355 de la Carta, esos contratos que se celebren con entidades sin ánimo de lucro por parte del Gobierno en todos los niveles, serán suscritos con cargo a sus respectivos presupuestos, lo que significa que se trata de ingresos de carácter tributario o impuestos que entran a formar parte del fondo común del Estado, lo cual por supuesto, no incluye las contribuciones parafiscales que, si bien son recursos públicos, no entran a formar parte del presupuesto. La razón de ser del contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo constitucional es erradicar lo que se ha denominado “auxilios parlamentarios”, pero de ninguna manera establecer una prohibición general en la relaciones contractuales del Estado.

CONTRIBUCION PARAFISCAL FRENTE AUXILIOS O DONACIONES-Administración y recaudo no relacionada con prohibición

CONTRIBUCION PARAFISCAL AGROPECUARIA Y PESQUERA-Administración y recaudo

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Regímenes/CONTRIBUCION PARAFISCAL-Administración

Dada la naturaleza excepcional de las contribuciones parafiscales, cuando el Congreso de la República crea una renta de carácter parafiscal debe señalar su régimen, lo que implica que regule la administración, el recaudo e inversión de sus ingresos, por lo que es perfectamente válido, como lo ha dicho la Corte 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 y, en ese orden de ideas, la regla general por parte del órgano legislativo al establecer contribuciones de carácter parafiscal ha sido la de determinar la persona privada encargada de la administración de sus recursos. En esta clase de contratos siempre interviene el órgano legislativo en su proceso de celebración, mediante la expedición de leyes que en forma previa autorizan al ejecutivo para acordar y perfeccionar dichos contratos.

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Administración por persona privada

CONTRIBUCION PARAFISCAL-Contrato con entidad privada para administración

CONTRIBUCION PARAFISCAL AGROPECUARIA Y PESQUERA-Administración por sociedades fiduciarias

CONTRATO DE GOBIERNO CON SOCIEDAD FIDUCIARIA-Administración de recursos parafiscales

CONTRIBUCION PARAFISCAL AGROPECUARIA Y PESQUERA-Manejo de recursos por fondos especiales en entidades administradoras

Si bien los recursos parafiscales pueden ser administrados por particulares en virtud de contratos especiales que celebre el Gobierno Nacional, no por ello se despojan de su naturaleza de recursos públicos y, por lo tanto, se encuentran sujetos a todo el rigor de los controles por parte de las autoridades del Estado en los términos establecidos por la Constitución y la ley que las crea.

Referencia: expediente D-3281

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 30 inciso 2º, 32 inciso 1º y 35 (parcial) de la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”.

Demandante: Carlos Alberto Maya Restrepo

Magistrado Ponente:

Dr. ALFREDO BELTRÁN SIERRA.

Bogotá, D.C., veinte (20) de junio dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos por el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada por el artículo 241-4 de la Constitución Política, el ciudadano Carlos Alberto Maya Restrepo demandó los artículos 30 inciso 2º, 32 inciso 1º y 35 (parcial) de la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agrario y Pesquero”.

Por auto de 27 de noviembre del año 2000, el magistrado sustanciador admitió la demanda presentada en contra de los artículos 30 inciso 2º y 32 inciso 1º, pero la inadmitió en contra del artículo 35 (parcial), por no cumplir en relación con ésta norma, el requisito señalado por el artículo 2 del Decreto-ley 2067 de 1991. Teniendo en cuenta que dicha omisión no fue subsanada dentro del término legal, la demanda en contra del artículo 35 (parcial) de la ley acusada fue rechazada por medio de auto de 6 de diciembre del año 2000.

Admitida la demanda en contra de los artículos 30 inciso 2º y 32 inciso 1º, se ordenó fijar en lista las normas acusadas. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente de la República y al señor Presidente del Congreso de la misma, con el objeto que si lo estimaban oportuno conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas demandadas.

VII. NORMAS DEMANDADAS

El siguiente es el texto de las normas demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 41.149 de 23 de diciembre de 1993. Se subraya la parte acusada.

Ley 101 de 1993

(diciembre 23)

“Ley General de Desarrollo Agrario y Pesquero

DECRETA:

“Artículo 30.- Administración y recaudo. La administración de 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 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.

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.

PARAGRAFO 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 suministrará el Ministerio de Hacienda, el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.

Parágrafo 2º. El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.

Artículo 32. Fondos Parafiscales Agropecuarios o Pesqueros. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y los patrimonios formados por éstos, constituirán Fondos especiales en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuentas separadas, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonios propios de dichas entidades.

Los ingresos de los Fondos Parafiscales serán los siguientes:

1. El producto de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras establecidas en

la ley.

2. Los rendimientos por el manejo de sus recursos, incluidos los financieros.
3. Los derivados de las operaciones que se realicen con recursos de los respectivos fondos.

1. El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.

1. Los recursos de crédito.

1. Las donaciones o los aportes que reciban

Los recursos de los Fondos parafiscales solamente podrán ser utilizados para las finalidades señaladas en la ley que establezca cada contribución”.

VIII. DEMANDA

Para el ciudadano demandante, el inciso 2 del artículo 30 de la Ley 101 de 1993, vulnera el artículo 355 de la Carta, al permitir que las contribuciones parafiscales también puedan ser administradas por sociedades fiduciarias, previo contrato especial celebrado con el Gobierno Nacional y, es igualmente violatorio de la Constitución, que en casos de declaratoria de caducidad del contrato se pueda aplicar el mismo procedimiento.

Aduce el actor que la norma Superior citada (art, 355), autoriza al Gobierno Nacional a celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, y las sociedades fiduciarias a la luz de los artículos 10, 20 numerales 4, 7 y 19, 1226 y 1234, son comerciales, ejecutan actos mercantiles y todo acto de disposición que realizan es siempre oneroso y con fines lucrativos. Por ello, no se puede contratar la administración de recursos parafiscales, a través de dichas sociedades.

Por otra parte, en relación con la caducidad, el artículo 18 de la Ley 80 de 1993, la contempla

como una sanción al contratista que incumple con las obligaciones a su cargo, siendo ello así, no se les puede otorgar un “premio” a las colectividades beneficiarias de las contribuciones parafiscales, cuando se ha declarado la caducidad del contrato.

Así las cosas, el inciso 2 del artículo 30 de la ley demandada, viola también los artículos 338, 339 y 341 de la Constitución, y el Preámbulo y los artículos 1, 2, que consagran los principios orientadores del comportamiento del Estado, del Gobierno y de los ciudadanos.

El artículo 32 inciso 1º de la Ley 101 de 1993, viola los artículos 345 y 346 de la Constitución, al determinar que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales constituirán fondos especiales en las entidades administradoras, para manejarlos en cuentas separadas. Esta disposición está permitiendo, a juicio del actor, que esos fondos hagan parte de la contabilidad privada de las entidades administradoras, lo que resulta abiertamente inconstitucional, pues los fondos especiales deben tener su propia contabilidad para poder registrar los ingresos establecidos en el inciso 2, numerales 1 a 6 de la misma norma acusada y, así mismo, para poder registrar sus egresos, como pueden ser, el costo de la administración por parte de las entidades administradoras, las inversiones que realice, los gastos, los costos de operación, entre otros.

Por ende, la contabilidad de los fondos especiales parafiscales, debe ser totalmente independiente de la contabilidad de la entidad “sin ánimo de lucro” que los administre.

Considera el accionante, que lo correcto hubiera sido que la norma estableciera que esos fondos especiales son cuentas del tesoro público, que serán incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y “en capítulos separados de las cuentas fiscales”, por cuanto, la norma acusada deja “ruedas sueltas” en el manejo de los dineros que constitucionalmente le pertenecen al Estado y, en ese orden de ideas, deben ser controlados, vigilados y registrados.

Por último, señala que el inciso 1º del artículo 32 demandado vulnera el artículo 345 Superior, que prohíbe percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La apoderada de la entidad interviniente, en defensa de la constitucionalidad de las normas demandadas, expone los argumentos que se resumen así:

Se equivoca el actor al considerar que el artículo 30 inciso 2 de la Ley 101 de 1993 viola el artículo 355 de la Carta pues, no resulta acertado considerar que la norma acusada autoriza un auxilio o donación de recursos del presupuesto de la Nación a favor de entidades fiduciarias, por cuanto la parafiscalidad como técnica de intervención del Estado en la economía, está destinada a “extraer” ciertos recursos de un determinado sector económico con el fin de invertirlos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional. De ahí, que la prohibición que consagra el artículo 355 ejusdem se refiere a los ingresos de carácter tributario o impuestos que entran a formar parte del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal, y no a las contribuciones parafiscales.

Considera el Ministerio interviniente que no se puede aceptar la interpretación que hace el actor de la norma acusada, cuando establece que se podrá contratar con una entidad fiduciaria la administración de los recursos parafiscales en caso de declaratoria de caducidad del respectivo contrato de administración, puesto que la caducidad se impone a la entidad administradora del recurso y no a la colectividad beneficiada con la contribución.

En relación con los reparos constitucionales del demandante en contra del artículo 32 inciso 1º, que en su concepto violan los artículos 345 y 346 de la Constitución, al permitir que los recursos parafiscales hagan parte de la contabilidad privada de las entidades administradoras, sin tener en cuenta que esas normas superiores citadas impiden percibir contribución o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas; considera la interviniente luego de citar apartes de la sentencia C-546 de 1994, en donde esta Corporación realizó un análisis del artículo 345 Superior frente a la inclusión de las contribuciones parafiscales en el presupuesto, que el artículo 345 citado hace relación a los recursos fiscales y no a los parafiscales a que se refiere la norma acusada, de tal suerte, que no puede existir violación de esa norma superior.

2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Aduce que la interpretación que el demandante hace del artículo 355 constitucional implicaría que el Estado no puede celebrar contratos por fuera de los parámetros que contempla la ley, pues, si bien el inciso segundo de esa norma superior tocó el tema contractual, no fue para establecer una prohibición sino una regla de comportamiento para un adecuado manejo de los recursos públicos por la vía de los contratos. Por lo tanto, a su juicio, el artículo 355 ibídem, no puede ser entendido en el sentido de que el Estado sólo pueda contratar con personas de derecho privado sin ánimo de lucro y, que en consecuencia, se encuentre proscrita cualquier relación jurídica por fuera de esos lineamientos, considera que así lo ha entendido la doctrina que se ha ocupado de esos temas.

Por otra parte, en cuanto al cargo hecho por el accionante en el sentido de que la connotación de públicos que conllevan las rentas provenientes de las contribuciones parafiscales, al ser administradas por un particular entran al peculio de éste, resulta ser una afirmación alejada de la realidad, por cuanto, esas rentas continúan siendo públicas y, no pierden esa naturaleza independientemente de quien las administre, por una parte, y, por la otra, deberán continuar cumpliendo con la finalidad pública para la cual fueron instituidas. En ese entendido, el Legislador debe establecer unas reglas para su manejo, entre ellas, que los recursos públicos deben ser administrados en forma separada a los recursos del administrador, con el fin de garantizar la orientación de los primeros recursos mencionados [los públicos] y facilitar los controles sobre ellos y sus administradores.

Así las cosas, la entidad interviniente considera adecuado que el propio administrador lleve contabilidad separada e independiente de sus propios recursos, circunstancia que refuerza la afirmación de que esos recursos públicos no hacen parte del patrimonio del particular que los administra.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

Para el Procurador General de la Nación los artículos demandados de la Ley 101 de 1993, son constitucionales por las siguientes razones:

Considera el Ministerio Público, que el contrato especial de administración y recaudo de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, que suscriba el Gobierno Nacional con las entidades o colectividades gremiales más representativas del sector, no se realiza en virtud de lo dispuesto por el artículo 355 Superior, sino en virtud de lo establecido en la ley

especial que crea la contribución parafiscal y, en la que se señalan los términos y procedimientos para su administración y recaudo.

Ello implica que el Gobierno pueda suscribir dicho contrato sin necesidad de someterse a los procesos selectivos que prevé la Ley 80 de 1993, ya sea por licitación pública o, por contratación directa, basta la sola identificación de la entidad gremial que mayor representatividad tenga y de mayor influencia en el sector, para que la Administración suscriba el respectivo contrato con dicha colectividad “en el entendido que, en la escogencia, primó el sentido de la conveniencia para los intereses generales de la comunidad, que es lo que debe garantizar el Estado”.

Manifiesta que a contrario sensu los contratos que se celebran en virtud del artículo 355 de la Constitución Política, deben ser suscritos con entidades privadas sin ánimo de lucro, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, para lo cual, se deben someter al reglamento especial que expida el Gobierno Nacional y no al regulado en la Ley 80 de 1993, pues por disposición de la norma superior citada, el Congreso no tiene facultades para expedir normas que regulen ese tipo de contratos. Así mismo, señala que el artículo constitucional mencionado, dispone que los contratos celebrados con entidades sin ánimo de lucro se deben suscribir con cargo a sus respectivos presupuestos, es decir, con recursos que han ingresado al fondo común del Estado, y no con recursos provenientes de contribuciones parafiscales, que si bien se trata de fondos públicos no ingresan al presupuesto.

Por lo tanto, considera que la norma acusada en forma parcial, no viola el artículo 355 de la Carta, pues ésta disposición se aplica a otra clase de contratos diversos a los regulados en la norma superior, de tal suerte que el régimen jurídico aplicable es el determinado por la norma especial que crea la contribución parafiscal, en la cual se señalan las condiciones de selección del contratista, así como los procedimientos para la ejecución y cumplimiento de las estipulaciones pactadas. Eso significa, a juicio del Procurador General, que de conformidad con esa ley especial se podrá contratar con la entidad o colectividad gremial o, con sociedades fiduciarias, caso éste en el que los términos del contrato se deben estipular teniendo en cuenta la naturaleza del contrato mercantil de fiducia.

En relación con la acusación en contra del inciso primero del artículo 32 de la Ley 101 de 1993, a juicio del Ministerio Público, esas contribuciones parafiscales que son administradas

por las entidades o colectividades gremiales de mayor representatividad en el sector o, en algunos casos por sociedades fiduciarias, tienen la naturaleza de fondos especiales en las entidades administradores, de tal suerte, que esas entidades deben manejar esos recursos en cuentas separadas con el objeto de que no se confundan con sus propios recursos y patrimonio.

Esa disposición tiene por objeto, dice la entidad interviniente, el ser consecuente con la calificación o naturaleza que tienen las contribuciones parafiscales, en la que no obstante no ingresar al arca común del Estado, no por eso pierden su naturaleza de fondos públicos que tienen una destinación específica y, cuyo recaudo lo hace el Estado en forma indirecta.

Ahora bien, con el fin de garantizar el principio de transparencia en la administración de los recursos provenientes de contribuciones parafiscales y, también para poder individualizar responsabilidades en el evento en que sea necesario, la ley exige que dada la diferencia existente entre los recursos públicos provenientes de la contribución parafiscal, y la naturaleza privada de los recursos propios de las entidades administradoras, se constituyan fondos especiales para ser manejados en forma separada. Eso facilita, a juicio del Procurador, el rendimiento de cuentas por parte de la entidad contratista, sobre el manejo y recaudo de los recursos parafiscales. Adicionalmente, implícitamente exige que la contabilidad también deba ser llevada de manera separada, pues en caso contrario, no tendría sentido el objeto de la norma, cual es precisamente que no se confundan los recursos públicos con los privados propios de la entidad administradora.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia.

En virtud de lo dispuesto por el artículo 241-4 la Corte Constitucional es competente para conocer de las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como la que se acusa en la demanda que se estudia.

4. El problema jurídico

2.1. Aduce el ciudadano demandante, que el artículo 30 inciso 2º de la Ley 101 de 1993, viola el artículo 355 de la Constitución Política, porque permite que las contribuciones

parafiscales puedan ser también administradas por sociedades fiduciarias, previo contrato especial celebrado por el Gobierno Nacional y, que en caso de caducidad del contrato se aplique el mismo procedimiento. A su juicio, no se puede contratar la administración de contribuciones parafiscales con entidades que tengan ánimo de lucro y, en consecuencia que ejecuten actos mercantiles.

Por otra parte, encuentra violatorio de los artículos 345 y 346 de la Carta, el artículo 32 inciso 1º de la ley demandada, ya que esa disposición permite que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales hagan parte de la contabilidad privada de la entidad que los administra, lo cual genera una inadecuada vigilancia sobre esos recursos y, porque la norma no tiene en cuenta que las disposiciones constitucionales mencionadas impiden percibir contribución o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas.

3. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales no son auxilios ni donaciones, por ello el inciso 2º del artículo 30 de la Ley 101 de 1993 no vulnera el artículo 355 de la Constitución.

3.1. La Constitución Política, en su artículo 338 otorga competencia exclusiva en tiempos de paz, al Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, para imponer contribuciones fiscales o parafiscales, competencia que es desarrollada en los artículos 150-12 (facultades del Congreso), 300-4 (asamblea) y 313-4 (concejo). En la primera de las normas superiores citadas, se dispone que el legislativo puede establecer contribuciones fiscales “y, excepcionalmente contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

En cumplimiento de esa atribución constitucional, se expidió el Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto- que definió en su artículo 29 el concepto de contribuciones parafiscales de la siguiente manera “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 la 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...”

De igual forma, el Congreso de la República, atendiendo los fines esenciales del Estado (C.P.

art. 2), expidió la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero”, como uno de los principales instrumentos para realizar los deberes que impone la Carta, en relación con esas actividades (C.P. arts. 64, 65 y 66).

La Ley 101 de 1993, preceptúa en el artículo 29 que “...son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.

Los ingresos parafiscales agropecuarios y pesqueros no hacen parte del Presupuesto General de la Nación”.

El artículo 30 ibídem en su inciso 1º, dispone que esos recursos parafiscales podrán ser administrados en forma directa por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera, 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”.

Se observa entonces, que la administración de los recursos parafiscales puede por disposición de la ley que los crea, ser contratada bien directamente por entidades que reúnan condiciones de representatividad nacional del gremio respectivo o, a través de sociedades fiduciarias, en los términos y condiciones que se establezcan en el respectivo contrato. En ambos casos, la colectividad gremial respectiva dirige las políticas de inversión de esos recursos atendiendo los intereses generales tanto del gremio como de toda la colectividad.

Por otra parte, del texto mismo del inciso segundo del artículo 30 de la Ley 101 de 1993, que ahora ocupa la atención de la Corte, surge con claridad que la administración de los recursos parafiscales cuando se opte para ese efecto realizarla “a través de sociedades fiduciarias”, requiere la celebración de un contrato que puede suscribirse bien por la entidad gremial que tenga la representatividad de la colectividad beneficiaria de esas contribuciones parafiscales a nivel nacional, si es una sola; o, en caso de que existan varias y con ellas o algunas de ellas se hubiere celebrado el contrato especial de que habla el inciso primero, por éstas; y,

también puede celebrarse ese contrato de administración fiduciaria por el Gobierno Nacional, como ocurre en los casos en que se declare la caducidad del contrato de administración de las contribuciones parafiscales con una entidad gremial, nada de lo cual se opone a la Constitución.

3.2. Ahora bien, observa la Corte, que la acusación del actor parte de un supuesto equivocado, en la medida en que confunde las contribuciones parafiscales con auxilios o donaciones de los prohibidos por el artículo 355 de la Constitución Política.

Es abundante la jurisprudencia de esta Corporación en la cual se ha establecido el alcance del artículo 355 Superior. En efecto, en la sentencia C-374 de 1994, la Corte al analizar el alcance de esa disposición constitucional y luego de consultar el propósito que llevó al Constituyente de 1991 a prohibirle a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, señaló que “...Pero para esta Corporación, la interpretación de estos términos [auxilios y donaciones] dentro del contexto del artículo 355 superior significa que, en los dos eventos, se está frente, no a un acto de justicia distributiva por parte del Estado -como concreción del interés general de un sector determinado- sino de liberalidad, lo cual es contrario a la función natural del aparato estatal, pues éste no puede asumir tales conductas con los dineros y bienes que la sociedad en general le encomienda, pues sus actos deben ser, se repite, intérpretes de las finalidades esenciales contenidas en el artículo 2º de la Carta y, en particular, de la búsqueda de la prosperidad general, a través de la implementación de una verdadera justicia distributiva.

No sobra señalar que estas consideraciones hacen alusión a los casos en que el Estado realice un acto traslativo de dominio sin contraprestación alguna, es decir, aquellos eventos en los que el aporte estatal se centra en entidades sometidas a un régimen de derecho privado, que persigan un interés público o social y que no tengan un ánimo de lucro”.

Se tiene entonces, que los auxilios o donaciones materia de prohibición en la norma superior que considera el demandante vulnerada, tienen como característica esencial, la existencia de una erogación fiscal a favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. No obstante esta prohibición, ello no implica la extinción de la

función benéfica del Estado, la cual se puede cumplir a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad¹. Pero, como lo dispone el inciso segundo del artículo 355 de la Carta, esos contratos que se celebren con entidades sin ánimo de lucro por parte del Gobierno en todos los niveles, esto es, nacional, departamental, distrital o municipal, serán suscritos con cargo a sus respectivos presupuestos, lo que significa que se trata de ingresos de carácter tributario o impuestos que entran a formar parte del fondo común del Estado, lo cual por supuesto, no incluye las contribuciones parafiscales que, si bien son recursos públicos, no entran a formar parte del presupuesto.

Así las cosas, el demandante hace una errada interpretación del artículo 30 inciso 2º de la ley demandada frente al artículo 355 de la Constitución, pues esa norma superior busca la protección de los recursos públicos, de tal suerte que no puedan pasar a manos de particulares sin una finalidad social específica, de una parte; y, de otra, regula la forma en que el Gobierno en todos sus niveles puede contratar con personas de derecho privado sin ánimo de lucro el cumplimiento de algunas actividades para el logro de los fines estatales contenidos en el artículo 2 del Estatuto Fundamental.

No se puede entender, como lo hace el demandante, que por disposición del artículo 355 superior, el Estado solamente puede celebrar contratos con entidades sin ánimo de lucro y, que en consecuencia, se encuentra proscrita cualquier relación jurídica por parte del Estado que no esté sujeta a esos lineamientos. Ello no es así, porque la razón de ser del contrato que se estipula en el inciso segundo del artículo constitucional citado es erradicar lo que se ha denominado “auxilios parlamentarios”, pero de ninguna manera establecer una prohibición general en la relaciones contractuales del Estado.

Adicionalmente, la administración y recaudo de recursos parafiscales en nada se relacionan con la prohibición de otorgar auxilios y donaciones contenida en el artículo 355 de la Carta, prohibición que por lo demás, como lo ha sostenido la jurisprudencia, se refiere exclusivamente a negocios jurídicos que tengan una causa “donandi” y no a otros que carezcan de ella, como es el caso de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras, en las cuales se busca que su administración y recaudo genere productividad en beneficio de la misma colectividad, pues esas contribuciones gravan a un sector de la sociedad para que la entidad que las administre efectúe inversiones y brinde servicios a ese mismo sector², lo que a su vez redundará en beneficio general.

Esa administración de recursos parafiscales se realiza con fundamento en un contrato especial que celebra el Gobierno con la entidad o sociedad fiduciaria que escoja, el cual necesariamente tiene un componente oneroso. Ahora, dada la naturaleza excepcional de las contribuciones parafiscales, cuando el Congreso de la República, como en este caso, crea una renta de carácter parafiscal debe señalar su régimen, lo que implica que regule la administración, el recaudo e inversión de sus ingresos, por lo que es perfectamente válido, como ya lo ha dicho la Corte³ 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 y, en ese orden de ideas, la regla general por parte del órgano legislativo al establecer contribuciones de carácter parafiscal ha sido la de determinar la persona privada encargada de la administración de sus recursos. Como lo ha dicho la Corte, en esta clase de contratos siempre interviene el órgano legislativo en su proceso de celebración, mediante la expedición de leyes que en forma previa autorizan al ejecutivo para acordar y perfeccionar dichos contratos⁴.

Así las cosas, corresponde al Congreso de la República en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 150-12 “Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, por ello, atendiendo las finalidades y el objeto específico de la contribución parafiscal que crea, puede establecer en el régimen legal que la ha de regir, la persona privada que se ha de encargar de la administración de los recursos que de esa contribución se deriven.

Dentro de esa línea, la Corte en sentencia C-543 de 23 de mayo de 2001, Magistrado Ponente, Alvaro Tafur Galvis, que hoy se reitera expresó que:

“Así las cosas, teniendo en cuenta las finalidades y objeto de la contribución parafiscal a que hacen referencia las disposiciones acusadas en el presente proceso, el régimen legal propio de la gestión en análisis debe integrarse, dentro del contexto constitucional vigente, con las reglas de manejo presupuestal que a partir de los principios constitucionales se establecen en la ley orgánica de presupuesto; así mismo con aquellas disposiciones legales, en especial la ley 101 de 1993 “Ley general de desarrollo Agropecuario y Pesquero”, que en desarrollo de los artículos 64, 65, y 66 de la Constitución Política determinan las características y particularidades de manejo de los recursos “parafiscales” “establecidos para el fomento, el desarrollo agropecuario y la estabilización de los ingresos de los agricultores”. En ese orden

de ideas, dispone el artículo 29 de la mencionada ley que las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras son aquellas que por razones de interés general en casos y condiciones especiales, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.

3.6.2. Tanto la ley orgánica del presupuesto nacional (Ley 225 de 1994, artículo 2-compilado en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996) como la ley de desarrollo agropecuario (101 de 1993), al señalar las características de los recursos provenientes de contribuciones parafiscales prevén que el manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la 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.

También se dispone que todas las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras existentes con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991 quedan sujetas a lo que ordena esa ley sin perjuicio de los derechos adquiridos y las disposiciones legales que los regulan y los contratos legalmente celebrados (artículo 35 de la Ley 101 de 1993).

De otra parte, se incorpora explícitamente la posibilidad de que se declare la caducidad de los contratos que celebre el Gobierno con las entidades gremiales para la celebración de los contratos (artículo 30 Ley 101 de 1993). Entonces, el incumplimiento de obligaciones en el marco de los contratos que se celebren por el Gobierno Nacional para el recaudo, administración y ejecución de los recursos parafiscales, especialmente en el ámbito del desarrollo agropecuario, da lugar a que se termine el contrato unilateralmente y debe dar lugar también a inhabilidades para contratar ulteriormente con el Estado como sucede en los supuestos de caducidad de los contratos estatales (Ley 80 de 1993) cuyas reglas, a falta de disposiciones que específicamente regulen la materia respecto de las contribuciones parafiscales de que se trate, resultan aplicables.

Así las cosas, para la Corte, con acatamiento de los principios que deben guiar la interpretación y aplicación de las reglas de derecho, es claro que sin perjuicio de los derechos adquiridos, como sucede en todos los ámbitos del derecho, y “sin perjuicio del contrato vigente” al momento de expedición de la Ley 101 de 1993, a las relaciones entre el Gobierno y las entidades privadas de carácter gremial encargadas del recaudo

administración y ejecución de recursos parafiscales, se deben aplicar las disposiciones de esa ley.

En consecuencia, en la medida en que las leyes que hayan autorizado la existencia de las contribuciones parafiscales en el ámbito del desarrollo agropecuario, no regulen de manera específica aspectos que han sido objeto de la reglamentación general, contenida en la mencionada Ley 101 de 1993, sobre el manejo de las mismas, debe darse aplicación directa a ésta.

3.6.3. Señalan así mismo tales disposiciones (artículo 30 de la Ley 101) que el manejo, administración y ejecución, cuando no se realice directamente por los órganos que formen parte del presupuesto general de la Nación se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada 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.

En este punto, habida consideración de que las disposiciones acusadas prevén que los contratos que en ellas se autorizan se celebren con la Federación Nacional de Cafeteros es necesario determinar, de una parte, el fundamento constitucional que asiste al legislador al autorizar al Gobierno Nacional para la celebración de contratos, señalar la entidad con la cual se habrá de celebrar el contrato o contratos autorizados y, de otra, bajo qué parámetros o condicionamientos se han de celebrar, ejecutar, y terminar y liquidar los acuerdos en mención.

3.6.3.1. Sobre la competencia constitucional del legislador para autorizar los contratos que han de celebrarse para el recaudo, administración y ejecución de recursos parafiscales creados por la propia ley.

En la sentencia C-678 de 1998, ya citada, que puso fin a un proceso donde se discutía, entre otras materias, la competencia del legislador para señalar de manera específica la entidad de carácter gremial llamada a celebrar el contrato para el recaudo, administración y destinación de una contribución parafiscal, precisó la Corte:

“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 la 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”.

Entonces, ha de afirmarse que la competencia constitucional del legislador para determinar, en casos como el que es objeto de análisis, la entidad privada con la cual habrá de celebrarse el contrato respectivo emana tanto del artículo 150-12- que habilita al legislador para establecer las condiciones dentro de las cuales se realice la gestión de una determinada contribución parafiscal, como del numeral 9 del mismo artículo constitucional, que prevé que el Congreso puede autorizar al Gobierno para celebrar contratos, en concordancia con el artículo 189-23, que asigna al Presidente de la República la función de “celebrar los contratos que le correspondan con sujeción a la Constitución y a la ley”.

Ahora bien, es conveniente llamar la atención de que el legislador “autoriza” la celebración del contrato, quedando al Gobierno, como corresponde al régimen constitucional de separación de funciones y órganos dentro del Estado, la decisión si realiza o no la autorización en mención.

De otra parte, la Corte, cuando ha declarado la exequibilidad de normas legales que autorizan la celebración de contratos con una entidad determinada de carácter gremial para la gestión de contribuciones parafiscales, ha tenido en cuenta el criterio que, para el caso de las referidas a un subsector agropecuario, fija la Ley 101 de 1993, esto es que se trate,

como ya se expresó de entidades que reúnan “condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria ”y cuya organización y funcionamiento sean democráticos⁵. Al respecto conviene destacar que estas exigencias evidencian la diferencia de tratamiento frente a las establecidas por la propia Constitución, para los supuestos puramente de “fomento” de las actividades propias de las entidades de origen privado previstas en el segundo inciso del artículo 355, esto es, que se trate de entidades sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, en el ámbito donde se desempeñan, conforme a lo analizado en esta misma sentencia.

En cuanto a las condiciones que se han mencionado respecto de la celebración de los contratos para la gestión fiscal de las contribuciones parafiscales, debe indicar la Corte que en la medida en que el legislador no señale la entidad encargada de la gestión de la contribución parafiscal, corresponderá al Gobierno la designación de la misma; igual regla se ha de seguir cuando la institución inicialmente determinada por el legislador no reúna los requisitos de representatividad y escogencia democrática de los correspondientes órganos de dirección o esas características hayan perdido su vigencia en el tiempo.

Así mismo, es pertinente destacar, en armonía con lo anteriormente expuesto, que si bien la orientación plasmada en las disposiciones acusadas encuentra claro respaldo constitucional, también lo tendrá el que, a partir de la previsión legal general, cuando en un subsector agrícola, como lo es el cafetero, existan dos o más entidades que reúnan idénticas condiciones de representatividad nacional y organización y funcionamiento internos democráticos exigidas por la ley, se escoja, con observancia del principio de transparencia, a cualquiera de ellas. Igual regla debe predicarse, cuando conforme a las cláusulas estipuladas en los respectivos contratos se venza el término de los mismos”.

De ahí, que la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (101 de 1993) pueda establecer legítimamente, como ya se dijo, que previo contrato especial del Gobierno Nacional se puedan suscribir contratos con sociedades fiduciarias para la administración de los recursos parafiscales y los patrimonios formados por éstos, en los cuales se señalen las condiciones especiales a las cuales se sujetará el cumplimiento de dicho contrato.

Por otra parte, en la sentencia C-543 de mayo 23 de 2001, ya citada, se expresó lo siguiente:

“En adición a lo que señalen las leyes especiales en cada caso, es pertinente plasmar en los contratos, la cláusula de caducidad para los supuestos de incumplimiento del contrato, y los mecanismos de control de la gestión y tener en cuenta las reglas señaladas en la citada Ley 101 de 1993:

- Los patrimonios formados por recursos provenientes de contribuciones parafiscales, agropecuarias y pesqueras constituirán fondos especiales en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuenta separada, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonios propios de dichas entidades (artículo 32).
- Los recursos de los fondos parafiscales solo pueden ser utilizados para las finalidades señaladas en la ley que establezca cada contribución (artículo 32).
- La preparación, aprobación, ejecución, control liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos y gastos de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros se sujetarán a los principios y normas contenidos en la ley que establezca la respectiva contribución parafiscal y en el contrato especial celebrado para su administración (artículo 33).
- Las entidades administradoras elaborarán presupuestos anuales de ingresos y gastos, los cuales deberán ser aprobados por sus órganos directivos previstos en las normas legales y contractuales con el voto favorable del Ministro correspondiente o su delegado según la ley; dicho voto no implica obligaciones a cargo del presupuesto general de la nación por estos conceptos (artículo 33, inciso segundo).

En consonancia con el anterior recuento normativo debe la Corte, entonces, reiterar que el recaudo, administración y ejecución de los recursos parafiscales establecidos en las leyes acusadas en el presente proceso, así como el contrato que mediante ellas se autoriza celebrar al Gobierno Nacional deben ajustarse a las reglas mencionadas pues ellas rigen para las contribuciones fiscales del sector agropecuario”.

De lo expuesto, se concluye que el artículo 30 inciso 2º de la ley demandada no viola el artículo 355 de la Constitución Política. El demandante, considera que esta disposición legal también conculca los artículos 338, 339 y 341 de la Carta, pero se limita a enunciarlo sin expresar el concepto de la violación.

4. El artículo 32 inciso 1º de la Ley 101 de 1993, no viola los artículos 345 y 346 superiores.

El demandante acusa el artículo 32, inciso 1º de violar la Constitución Política en sus artículos 345 y 346, porque en su concepto esa norma concede una atribución para que los fondos especiales constituidos con los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras hagan parte de la contabilidad privada de la entidad administradora, permitiendo una inadecuada vigilancia y control de recursos que le pertenecen al Estado y, sin tener en cuenta que los artículos de la Constitución que considera infringidos impiden percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas.

La Corte encuentra que los cargos en contra de esta norma legal, obedecen a una errada interpretación que de esa disposición hace el demandante. En efecto, de la sola lectura del artículo 32 inciso 1º, de la Ley 101 de 1993, se desprende que el querer del legislador al expedir dicha norma, era precisamente que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias o pesqueras y los patrimonios formados por éstos, constituyeran fondos especiales en las entidades administradoras, cuya obligación por ministerio de la ley, es manejarlos en cuentas separadas, con el fin de que no se confundan con los recursos y patrimonio de esas entidades administradoras.

Y esto es así, porque si bien los recursos parafiscales pueden ser administrados por particulares en virtud de contratos especiales que celebre el Gobierno Nacional, no por ello se despojan de su naturaleza de recursos públicos y, por lo tanto, se encuentran sujetos a todo el rigor de los controles por parte de las autoridades del Estado en los términos establecidos por la Constitución y la ley que las crea. Por ello el legislador, en forma razonable ordena en la norma demandada que las entidades administradoras manejen los fondos especiales en cuentas separadas para que no se confundan con sus propios recursos y, de eso se deduce con facilidad que necesariamente tienen que llevar contabilidades separadas, que además, les permita rendir con mayor claridad e independencia las cuentas sobre el recaudo y manejo de esos recursos parafiscales.

Finalmente, es pertinente traer a colación, el análisis que esta Corporación realizó del artículo

345 superior, frente a la inclusión de contribuciones parafiscales en el presupuesto⁶. Dijo la Corte en esa oportunidad:

Por lo anterior es un error asumir mecánicamente que como el inciso primero del artículo 338 da a entender que los recursos parafiscales son una especie del género ‘contribución’, entonces ésta última palabra tiene el mismo significado en el resto de la Constitución y en particular en el artículo 345. Por el contrario, para la Corte es claro que la palabra ‘contribución’ en esta disposición se refiere exclusivamente a las contribuciones fiscales y no incluye, por ende, los ingresos parafiscales, por las siguientes razones históricas, sistemáticas y finalísticas.

De un lado, este artículo es la reproducción del Artículo 206 de la Constitución derogada, durante cuya vigencia la palabra contribución fue entendida como equivalente de contribución fiscal. Por consiguiente, debe entenderse que el constituyente de 1991 quiso mantener ese significado normativo, pues no varió la redacción del texto.

De otro lado, el concepto de parafiscalidad fue introducido, en gran parte, para tener la posibilidad de manejar recursos por fuera del presupuesto. No es entonces lógico, desde el punto de vista sistemático, que la Constitución autorice la creación de contribuciones parafiscales, que puedan ser manejadas por fuera de la ley anual de presupuesto, para luego ordenar que éstas sean incluidas en ella.

Esto es aún más claro si se tiene en cuenta que muchas contribuciones parafiscales no son manejadas por instituciones estatales sino por entidades o estatales. No tendría ningún sentido que la Corte ordenara la inclusión de tales contribuciones –que van a ser administradas por entidades no estatales, en el presupuesto estatal.

Finalmente, el mandato del artículo 345 adquiere sentido a la luz del principio de unidad de caja en materia presupuestal, según el cual todos ‘los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto. En efecto, como todos esos ingresos forman un fondo común del cual se financian los gastos, es natural que la Constitución exija que en el mismo documento se consagren los ingresos previstos y los gastos proyectados, puesto que de esa manera no sólo se racionalizan las finanzas estatales sino que se permite un mejor control político y democrático de las mismas. En cambio, las contribuciones

parafiscales no engrosan esa caja común porque tienen una destinación específica; no existe entonces la necesidad de que ellas estén incorporadas a la ley anual de presupuesto.

Lo anterior permite concluir que la palabra contribución del artículo 345 de la Constitución se refiere a las contribuciones fiscales...”.

En ese orden de ideas, no puede existir violación por parte del artículo 32 inciso 1 de la Ley 101 de 1993 del artículo 345 de la Constitución Política, por cuanto, como se vio, la Constitución Política se refiere en esa norma a recursos fiscales y no parafiscales.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Declarar EXEQUIBLES los artículos 30 inciso 2º y 32 inciso 1º de la Ley 101 de 1993 “Ley General de Desarrollo Agrario y Pesquero”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Presidente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado

LUIS EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ Magistrada

MARTHA V. SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 C-254/96. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

2 C-191/96. M.P. Alejandro Martínez Caballero

3 C-678/98. M.P. Alfredo Beltrán Sierra

4 C-449/92. M.P. Alejandro Martínez Caballero

5. Entre otras sentencias C-678 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra y C-536 de 1999 M.P. Fabio Morón Díaz. En la primera de ellas se expresa que tal exigencia halla fundamento en que "...todos los intereses que conforman el sector gravado parafiscalmente se encuentren adecuadamente representados y puedan incidir en la forma de manejo de tales recurso" y en esos términos desarrolla cabalmente el artículo 2° de la Constitución.