

**Sentencia No. C-308/94**

**ESTATUTO ORGANICO-Incorporación de normas/DEROGACION TACITA**

*La sustitución de las normas incorporadas es una facultad inherente y consustancial a la de expedir estatutos orgánicos, códigos o cuerpos legales integrales, como quiera que la incorporación a éstos de las normas que conforman la legislación existente sobre una determinada materia, produce como obligada consecuencia, su derogatoria tácita.*

**SERVICIO DEL ESTADO-Atención/DESCENTRALIZACION POR COLABORACION/DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

*La atención de los servicios que presta el Estado puede cumplirse directamente por las autoridades del nivel central o utilizándose mecanismos de gestión por descentralización, que pueden asumir las autoridades regionales (descentralización territorial) o los organismos descentralizados por servicios (descentralización técnica), pero que, además, también puede lograrse mediante la participación del sector privado con ocasión de un traslado de facultades. Eso lo define la naturaleza del servicio o las razones de conveniencia, es decir, la posibilidad de transferir y radicar competencias y las ventajas que esas transferencias signifiquen en la prestación del servicio. La intervención de los particulares en la gestión de servicios estatales es una de las expresiones más genuinas de la democracia participativa, porque hace real uno de los fines esenciales del Estado que consiste en "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" y, además, permite involucrar en la acción pública a los propios sectores comprometidos e interesados en la prestación del servicio. Y es, por todo ello, una de las formas que adopta la descentralización administrativa, doctrinariamente reconocida como "descentralización por colaboración".*

**FONDO NACIONAL DEL CAFE-Naturaleza de los recursos/FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Funciones públicas**

*Dentro del debate ocurrido en el presente proceso, tanto el actor como los intervinientes y aún la propia Procuraduría coinciden en admitir que los recursos del Fondo son el producto de contribuciones parafiscales. Tal convencimiento se apoya en los criterios reiterados de la jurisprudencia nacional que ha admitido esa caracterización como propia de los referidos recursos, después de superar el examen ponderado de su origen, objetivos y funciones, teniendo en cuenta el hecho de que la Constitución de 1991 reconoció y consagró expresamente el fenómeno de la parafiscalidad como una categoría autónoma dentro de los gravámenes o contribuciones que puede imponer el Estado. La inversión de recursos del Fondo "al servicio de la industria cafetera... hace parte de la tarea oficial", y que la justificación para que tales recursos se incorporen al presupuesto nacional estriba en el hecho de que ese es "un principio de orden en el manejo de los dineros públicos y en su gasto". Lo que se acaba de señalar supone evidentemente la afirmación por el organismo judicial, de que las atribuciones asignadas por la ley a la Federación Nacional de Cafeteros son funciones públicas y, del mismo modo, que los recursos del Fondo Nacional del Café son ingresos públicos.*

## **CONTRIBUCION FISCAL**

*En nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el precondicionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados. Aunque la contribución parafiscal se utiliza como un mecanismo para generar ingresos en favor de unos beneficiarios previamente reconocidos, no puede confundirse con la noción de rentas de destinación especial, que se estiló bajo el sistema de la Constitución anterior, y se prohibió expresamente en la nueva Carta Política, salvo contadas excepciones.*

### **RENTA NACIONAL-Concepto**

*Las "rentas nacionales" corresponden a los ingresos con los cuales el Estado atiende los gastos que ocasiona la ejecución de los programas y proyectos adoptados en el plan de inversiones de entidades públicas del orden nacional. De la Constitución resulta también, que la noción de renta nacional es un concepto fiscal de carácter general que engloba todos los ingresos del Estado que se incorporan al presupuesto para atender el gasto público. Tales rentas nacionales se integran con los recursos de origen tributario y no tributario y con los recursos de capital.*

### **INGRESOS CORRIENTES-Concepto/INGRESOS DE CAPITAL-Concepto**

*Se denominan ingresos corrientes a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos, y, a su vez, tales rentas se subclasifican como ingresos tributarios y no tributarios. Son, por el contrario, ingresos de capital, aquéllas rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.*

### **IMPUESTO-Concepto**

*Los impuestos o contribuciones fiscales, por definición, son ingresos públicos, de manera que al identificar la Carta la fuente de aquellos ingresos con los parafiscales, permite afirmar que éstos también son ingresos o caudales públicos.*

### **FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Naturaleza/FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS-Recursos**

*La Federación Nacional de Cafeteros administra, no obstante tener la condición de persona jurídica de derecho privado, unos recursos públicos que son los que integran el Fondo Nacional del Café. Y debe tenerse en cuenta, así mismo, que dichos recursos se canalizan para sufragar los gastos e inversiones que demandan la ejecución de los programas que asumió la Federación como delegataria del Estado "para la defensa, protección y fomento de la industria cafetera colombiana, actividades estas que indudablemente constituyen funciones públicas. Hay que dejar en claro que, en razón de ser recursos públicos, provenientes de contribuciones parafiscales, los bienes que integran el Fondo Nacional del Café, no hacen parte del erario, es decir, del Tesoro de la Nación. Y por esta razón, en ningún caso, mientras esté vigente el contrato con la Federación, podrá dárseles destinación diferente a la prevista en las leyes que establecen las fuentes de financiación del referido Fondo. Las contribuciones parafiscales, se repite, son recursos públicos, pero no son ingresos corrientes de la Nación.*

### **RECURSOS PUBLICOS-Destinación/PRINCIPIO DE LEGALIDAD**

*Si la Federación manejaba y maneja recursos públicos, no hay duda que la destinación excepcional de parte de ellos a objetivos no previstos originariamente por la ley, requería de la autorización oficial para que se pudieran realizar válidamente inversiones en actividades como las señaladas. En virtud del principio de legalidad, la destinación de recursos públicos a objetivos no previstos por la ley es contraria a derecho y no puede cumplirse por ningún organismo o persona que administre recursos públicos, y mucho menos por personas privadas que los administren como colaboradores del Estado. El principio de legalidad es demasiado inflexible para condescender con el manejo a discreción de los recursos públicos, bien sea por las autoridades oficiales o por los particulares.*

### **FONDO NACIONAL DEL CAFE-Objetivos**

*Desde la creación del Fondo Nacional del Café y hasta el momento, sus recursos han estado afectados a unos objetivos específicos como son "la protección y defensa del café". Pero también por este estatuto se previó la destinación de los bienes y recursos del Fondo, en el supuesto de que se concluyera el contrato de su administración con la Federación.*

### **FONDO NACIONAL DEL CAFE-Recursos/BANCO CAFETERO-Enajenación**

*Los recursos públicos provenientes de contribuciones parafiscales con los cuales se constituyó el Fondo Nacional del Café, constituyen un patrimonio afectado por disposición del legislador al cumplimiento de unas finalidades específicas, como son la protección, defensa y fomento de la industria cafetera. Por consiguiente, el aporte o participación en el Banco Cafetero, hecho con recursos de dicho fondo, así como sus rendimientos, o el eventual producto de su enajenación, igualmente se encuentran afectados a dichas finalidades y sujetos, se reitera, al sistema de administración y manejo contemplado en la ley y en el aludido contrato.*

**Sala Plena**

**REFERENCIA:**  
EXPEDIENTE D - 476

**ACTOR:**  
MILCIADES ZULUAGA HERRERA

Demanda de inconstitucionalidad contra las siguientes disposiciones: literal b, ordinal 2, artículo 19 del Decreto-Ley 2420 de 1968; Artículo 1 del Decreto-Ley 1748 de 1991; Artículo 1 Decreto-Ley 2055 de 1991; Artículos 264 numerales 1 Y 3, 265 numeral a 2, 266 numerales 1 Y 2 del Decreto-Ley 663 de 1993.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
**ANTONIO BARRERA CARBONELL.**

Aprobada en Santafé de Bogotá D.C., a los siete (7) días del mes de julio de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

## **I. ANTECEDENTES.**

Procede la Corte a resolver sobre la demanda de inconstitucionalidad instaurada por el ciudadano MILCIADES ZULUAGA HERRERA contra los siguientes textos normativos: literal b, numeral 2 del artículo 19 del decreto-ley 2420 de 1968; artículo 1o. del decreto-ley 1748 de 1991; artículo 1o. del decreto-ley 2055 de 1991; artículos 264, numerales 1 y 3, 265 numeral 2, 266 numerales 1 y 2 del decreto-ley 663 de 1993.

## **II. TEXTO DE LAS NORMAS DEMANDADAS.**

Se transcriben a continuación los textos normativos que se demandan, resaltando en negrilla los apartes que se acusan:

1. *Decreto-ley 2420 de 1968.*

*"Artículo 19. ORGANISMOS ADSCRITOS O VINCULADOS AL MINISTERIO DE AGRICULTURA. Son organismos adscritos o vinculados al Ministerio de Agricultura los que a continuación se indican:*

*b. Las siguientes empresas industriales y comerciales:*

**2. Banco Cafetero"**

2. Decreto-ley 1748 de 1991.

**"Artículo 1o. Del Título IX de la parte cuarta del Libro II del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero quedará así:**

**"CAPITULO I DE LA ORGANIZACION.**

**Artículo 2.4.9.1.1. NATURALEZA JURIDICA. Transfórmase el Banco**

***Cafetero, empresa Industrial y Comercial del Estado, creada por el Decreto 2314 de 1953, en sociedad de economía mixta del orden Nacional vinculada al Ministerio de Agricultura".***

3. Decreto-Ley 2055 de 1991.

***Artículo 1o. Del artículo 1o. del Decreto 1748 de 1991, modifícase los siguientes artículos del Título IX de la parte cuarta del libro II del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, los cuales quedarán así:***

***PARAGRAFO. Los miembros de la Junta Directiva elegidos en representación de las acciones adquiridas con recursos del Fondo Nacional del Café, serán designados por consenso por el Comité Nacional de Cafeteros.***

***Art. 2.4.9.2.3. DESIGNACION DEL PRESIDENTE DEL BANCO. El Presidente del Banco Cafetero será designado por el Presidente de la República hasta tanto la participación de los accionistas particulares y de los tenedores de bonos obligatoriamente convertibles en acciones sea igual o superior al 35% del capital del Banco, evento en el cual la designación corresponderá a la Junta Directiva"***

4. Decreto-Ley 663 de 1993:

***Art. 264. Organización.***

***1. Naturaleza Jurídica. Transfórmase al Banco Cafetero, en Empresa Industrial y Comercial del Estado, creada por el Decreto 2314 de 1953, en Sociedad de Economía Mixta del orden nacional vinculada al Ministerio de Agricultura.***

***3. Régimen legal. En desarrollo de lo dispuesto en el numeral 1o. del presente artículo, el Banco es una sociedad anónima sometida a las normas del derecho privado y a la jurisdicción ordinaria. Estará regido por las normas pertinentes del Código de Comercio de los decretos 1050/68 y 130/76, por los estatutos que expida su Asamblea General y por las disposiciones contenidas en el Decreto 1748/91"***

***"Art. 265. Dirección y Administración.***

***2. Junta directiva. La Junta Directiva con sus respectivos suplentes personales, estará integrada por cinco miembros así:***

***El Ministro de Agricultura o su delegado, quien le presidirá, y, Cuatro (4) miembros con sus respectivos suplentes personales, elegidos por los accionistas, por el sistema de cuociente electoral, en proporción al aporte de capital de cada uno.***

***Una vez emitida y colocada totalmente la emisión de acciones y de bonos obligatoriamente convertibles en acciones de que trata el numeral 3. del***

**artículo 266 del presente Estatuto, se procederá a convocar la Asamblea General de accionistas a fin de que adopten los nuevos Estatutos del Banco y, mediante el sistema de cuociente electoral en proporción al aporte de cada accionista en el capital social del Banco, elija nueva Junta Directiva.**

**Mientras la participación accionaria de la Federación Nacional de Cafeteros con recursos tomados del Fondo Nacional del Café, sea igual o superior al 50% del capital social, el Ministro de Agricultura será miembro de la Junta Directiva y él o su delegado, la presidirá.**

**Los miembros de la Junta Directiva elegidos en representación de las acciones adquiridas con recursos del Fondo Nacional del Café, serán designados por consenso por el Comité Nacional de Cafeteros".**

**"Artículo 266. Régimen Patrimonial.**

**1. Estructura del Capital. En el capital del Banco podrán participar, la Federación Nacional de Cafeteros, como Administradora del Fondo Nacional del Café y con recursos de éste; la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, con recursos propios y como persona jurídica de derecho privado, los productores de café, las cooperativas de caficultores y demás empresas de carácter gremial vinculadas al sector cafetero, los exportadores y comercializadores nacionales de café, quienes le sucedan en sus derechos a cualquier título y el público en general".**

**"2. Naturaleza y clase de las acciones. Las acciones del Banco Cafetero serán nominativas y estarán divididas en dos clases: Las acciones clase A pertenecerán a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia como Administradora del Fondo Nacional del Café. Las acciones clase B corresponderán a los demás accionistas".**

### **III. LA DEMANDA**

Considera el actor que las normas acusadas violan los numerales 10 y 12 del artículo 150 y el artículo 338 de la Constitución Política. El concepto de la violación lo estructura el demandante, mediante el desarrollo de la siguiente temática: a) El origen de la Federación Nacional de Cafeteros y la expedición de la ley 76 de 1977; b) El Fondo Nacional del Café; c) Origen, naturaleza jurídica y modificaciones en la organización y funcionamiento del Banco Cafetero; d) Las contribuciones parafiscales y el carácter de bien parafiscal que tiene el Banco Cafetero.

#### **a) El origen de la Federación Nacional de Cafeteros y la Expedición de la ley 76 de 1977.**

Expresa el demandante, que "la Federación Nacional de Cafeteros se creó en junio de 1927 (Acuerdo No. 2 del II Congreso Cafetero), y a instancias del gremio caficultor así organizado el Congreso de la República profirió la ley 76 de noviembre 16 de 1927 que, entre otras cosas, dispuso:

Artículo 1o. - Establécese un gravamen sobre el café que se exporte de diez centavos por cada saco de sesenta kilogramos".

"Para que el Poder Ejecutivo pueda hacer efectivo este impuesto deberá celebrar previamente con la Federación Nacional de Cafeteros un contrato para la prestación de los siguientes servicios a costa de la Federación: a) Organizar y sostener una activa propaganda científica en favor del café colombiano. b) Tomar las medidas necesarias para implantar en el país los mejores sistemas para el cultivo de la planta, para beneficio del fruto y para proteger tanto a los trabajadores como a las plantaciones contra el peligro de las enfermedades propias de las zonas y climas cafeteros. c) ..."

"Artículo 2o. - El Gobierno retribuirá los servicios del contratista con una suma igual al producto íntegro del impuesto que por esta ley se establece sobre exportación de café ...".

"Artículo 3o. -La verificación de que los dineros provenientes del impuesto de café se inviertan únicamente en los objetivos de esta ley, se encomienda al Superintendente Bancario ...".

"Artículo 6o. Terminado el contrato que el Gobierno celebre en virtud de esta ley, los valores acumulados por el contratista deben quedar vinculados a los establecimientos creados por ella junto con los dineros que hubiere en caja y no podrán distraerse en ningún tiempo a objeto distinto del fomento y protección de la industria cafetera ..." (subraya para resaltar el carácter parafiscalista de las normas cuyos apartes se transcriben)"

"Las anteriores disposiciones fueron incorporadas al contrato que por primera vez se celebró entre el Banco y la Federación en abril 16 de 1928... La misma ley 76 previó (art. 4o.) que el contrato sería prorrogable por periodos de 10 años. **Y no obstante que el gravamen a que nos venimos refiriendo fue abolido por la ley 11/72**, el contrato subsiste hasta la fecha y ha tenido vigencia paralela con el del manejo del Fondo Nacional del Café..."

#### **b) El Fondo Nacional del Café.**

En relación con el punto, dice el actor que en el año de 1940 y ante la inminencia de firmarse el "Convenio Interamericano del Café" (pacto de cuotas), el Congreso invistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias mediante la ley 45 de dicho año con el fin de que expidiera "las medidas y disposiciones de control de cambios y exportaciones, y las impositivas y de créditos relativas al café que juzgue necesarias" para cumplir en forma satisfactoria el acuerdo sobre cuotas cafeteras.

Agrega el demandante:

"En uso de tales atribuciones, el Presidente dictó el Decreto 2078 de 1940 que creó la contribución sobre los giros provenientes de la exportación del café, creó el Fondo Nacional del Café como una cuenta a la cual iría el producto de la contribución dicha, y estableció que previo un contrato que firmaría con el Gobierno Nacional, dichos dineros serían manejados por la Federación Nacional de Cafeteros (arts. 6, 8 10), para

los fines antes indicados.

(...)

"Dentro de ese esquema general, el Fondo Nacional del Café continuó nutriéndose con contribuciones estrictamente cafeteras tales como la **"cuota de retención cafetera"** que constituye el aporte mas significativo del gremio caficultor, creada por el Dto. legislativo 080/58, destinada a "promover la defensa de los precios del café en el exterior y en el interior del país" (art. 1o.)".

**c) Origen, naturaleza jurídica y modificaciones en la organización y funcionamiento del Banco Cafetero.**

Relata el demandante que el Banco Cafetero tuvo su origen en el art. 1o. del decreto extraordinario 2314 de 1953, que autorizó a la Federación Nacional de Cafeteros para que con cargo al Fondo Nacional del Café realizara el aporte requerido para su creación.

El demandante da un significado especial al verbo "autorizar", utilizado en la referida norma, en el sentido de que "la facultad de aportar los recursos para la creación del banco era privativa de la Federación Nacional de Cafeteros, entidad que de conformidad con las leyes y contratos ha sido la encargada de administrar los recursos del Fondo Nacional del Café". De ahí deduce, que el banco bien pudo ser creado directamente por la Federación, sin la intervención del Gobierno.

Se detiene el demandante en el análisis de las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 65 de 1967, en virtud de las cuales se dictaron diferentes decretos (1050, 2420 y 3130 de 1968 entre otros), que hacen parte de la denominada reforma administrativa de 1968, para concluir que en la norma del numeral 2o. del literal b), del art. 19 del decreto 2420, acusada, se calificó inapropiadamente al Banco Cafetero con el carácter de empresa comercial del Estado, porque éste es un bien de carácter "parafiscal", que no pertenece al Estado.

Mas adelante asevera el demandante lo siguiente:

"En este camino de las equivocaciones -explicable en la legislación anterior por no aparecer en la Constitución de 1886 el concepto de la parafiscalidad- viene el Decreto 1748 de julio 4 de 1991, un día antes de expedirse la nueva Constitución, y por lo tanto no tan justificable, donde se dispone transformar el Banco Cafetero de "Empresa Industrial y Comercial del Estado" que nunca lo fue, en "Sociedad de Economía Mixta" que tampoco podía serlo, por razón de que su patrimonio no ha sido "estatal" como lo exige el art. 8 del decreto 1050/68".

Finalmente concluye el demandante, que "luego de expedida la nueva Carta Fundamental -el 5 de julio de 1991- y no obstante la consagración de la parafiscalidad en este estatuto, el Gobierno Nacional persiste en la calificación y regulación del Banco Cafetero como bien fiscal (Empresa Industrial y Comercial del Estado o sociedad de Economía Mixta) en el Decreto Ley 2055/91, artículo 1o., y el Decreto Ley 663/93 en los artículos 264, numerales 1. y 3., 265 numeral 2., y 266, numerales 1. y 2. en cuanto incorporan las normas antes atacadas".

**d) Las contribuciones parafiscales y el carácter de bien parafiscal que tiene el Banco Cafetero.**

El punto central de los cargos de inconstitucionalidad que el demandante formula con respecto a las normas acusadas se circunscribe a que si los bienes que integran el patrimonio del Fondo Nacional del Café son parafiscales y dado que el banco se creó con recursos exclusivos de dicho Fondo, "ha de concluirse, por fuerza, que el Banco Cafetero es igualmente bien parafiscal, calificación que lo excluye del tratamiento y manejo aplicable a los bienes fiscales".

En torno a la naturaleza parafiscal de los recursos de dicho Fondo y al carácter "de bien parafiscal" que tiene el Banco Cafetero, a juicio del actor, se destacan, además, los siguientes apartes de su demanda:

"...las normas atacadas, unas anteriores y otras curiosamente posteriores a la Carta de 1991, le dan tratamiento y manejo de bien fiscal al Banco Cafetero, cuyo patrimonio proviene en su totalidad del Fondo Nacional del Café, Fondo que la misma Asamblea Nacional Constituyente de 1991 presentó como, paradigmático del bien parafiscal. En efecto, la ponencia para primer debate en plenaria de dicha asamblea concluye que el fallo de noviembre 10/77 de la Honorable Corte Suprema de Justicia que negó el carácter de parafiscal a la "retención cafetera"- principal recurso del Fondo Nacional del Café- por no estar tal concepto incluido en la Constitución anterior ni en la ley de presupuesto, "ese fallo -afirma la ponencia fundamenta, en nuestra opinión, la necesidad de introducir el concepto de la parafiscalidad en la Carta Política".

"Así como la Federación Nacional de Cafeteros pudo tomar validamente la decisión de fundar el Banco Cafetero, puede tomar también la de venderlo total o parcialmente. Si vende acciones al Estado, en la proporción requerida por la ley para que ello ocurra, se transformará, ipso facto, en sociedad de economía mixta. Si las acciones se venden a particulares, se fraccionará la titularidad de su patrimonio que hoy es exclusivo del Fondo Nacional del Café".

"En otras palabras, la legislación especial dictada para el Banco Cafetero, asimilado a Empresa del Estado en alguna de sus modalidades (Industrial y Comercial o de Economía Mixta), no se ajusta a su naturaleza propia de bien parafiscal y por lo tanto está afectada de inconstitucionalidad sobreviniente, dado que la nueva Carta Política institucionaliza la parafiscalidad que excluye a los bienes de tal naturaleza de las normas que gobiernan los bienes fiscales o públicos comunes".

**IV. INTERVENCION CIUDADANA.**

Dentro del término legal, el ciudadano DANIEL CONTRERAS GOMEZ, presentó un escrito con el fin de coadyuvar la demanda, en el cual se consignan argumentos similares a los expuestos por el demandante. No obstante, conviene destacar los siguientes:

"El Fondo Nacional del Café tiene una naturaleza parafiscal. Es una cuenta especial cuyo objetivo "consiste en adquirir las cantidades de café que sean necesario comprar para la aplicación del convenio de cuotas cafeteras. El Fondo no es pues una persona

jurídica y es por ello que el Gobierno ha venido contratando su manejo con la Federación Nacional de Cafeteros. Cuenta especial, el Fondo es un sistema de manejo de recursos a través de una cuenta".

"... desde 1928 hasta el presente los recursos provenientes del impuesto al café han sido manejados por la Federación, pero con la diferencia que entre 1928 y 1940 la propia Federación los recaudaba y gastaba directamente, mientras que desde 1940 hasta la fecha, y en virtud de la creación del Fondo dichos recursos los arbitra la nación y esta contrata su administración con la Federación".

"El Banco Cafetero tiene como único accionista al Fondo Nacional del Café. En consecuencia la naturaleza jurídica del Banco Cafetero no puede ser diferente a la de su único accionista, lo que lo convierte también en un bien parafiscal".

#### **V. INTERVENCIONES DE LOS MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO Y DE AGRICULTURA.**

El ciudadano Antonio José Nuñez Trujillo y la ciudadana Ariela del Pilar Liñero Colmenares, designados por los referidos organismos para intervenir en el proceso, solicitaron a esta Corporación declarar exequibles las normas objeto de la acusación en extensos escritos oportunamente presentados, en los cuales analizan los siguientes temas.

- a) El origen público de los recursos del Fondo Nacional del Café; su destinación específica al fomento de la industria cafetera y a la protección y bienestar del gremio cafetero.
- b) El carácter público de las funciones asignadas a la Federación Nacional de Cafeteros, en virtud de los contratos relativos a la administración del Fondo Nacional del Café celebrados con el Estado;
- c) La creación del Banco Cafetero, su organización y funcionamiento y las modificaciones que ha experimentado desde el punto de vista de su naturaleza jurídica.

Al contestar los cargos de la demanda, el ciudadano interviniente en favor del Ministerio de Hacienda resumió sus puntos de vista de la siguiente forma:

"CONTESTACION DE LOS CARGOS".

"Esencialmente se reducen a dos consideraciones:

1. A su juicio, los recursos parafiscales son fruto de aportes privados que no entran dentro del Presupuesto General de la Nación y por tal razón, no pueden formar parte del capital de una empresa industrial y comercial del Estado o sociedad de economía mixta.
2. En consecuencia, el Banco Cafetero, cuyos recursos provienen de las rentas parafiscales, es una entidad de derecho privado".

"Según se espera haber demostrado, las rentas de carácter parafiscal pueden ser, a pesar de que no hagan parte del Presupuesto General de la Nación, por ser bien de carácter estatal, el Banco Cafetero por tal razón no tiene ningún impedimento para ser hoy día sociedad de economía mixta y el Estado intervenir en ella. Y de cualquier manera, las personas jurídicas tienen el carácter que les otorga su norma de creación, o las normas de igual jerarquía que con posterioridad afecten dicho carácter. Se ha demostrado que, en este caso, tales normas le atribuyeron una naturaleza que no cambió con base en interpretaciones jurídicas que con posterioridad se hagan sobre algunos de los recursos que pueden haber hecho parte de la respectiva entidad".

"En conclusión, es el Banco Cafetero una entidad de derecho público, con un control e intervención especial por parte del Estado por prestar (sic) su objeto social, definido como un servicio de interés social, bajo normas generales de derecho público y gozar de ventajas financieras y fiscales. Su vinculación al Ministerio de Agricultura es apenas acorde con la obligación que el Estado tiene de asegurar la acción concertada de sus entidades según el criterio funcional".

Por su parte, la ciudadana interviniente por el Ministerio de Agricultura compendia su exposición, así:

"... un bien considerado como fiscal hasta la promulgación de la nueva Carta, no puede entenderse privatizado con la expedición de la misma, por el hecho de haber nacido a la vida jurídica un recurso rentístico como es la parafiscalidad, que si bien es cierto que en la anterior Constitución no estaba expresamente consagrado, dada su corta evolución en nuestra legislación colombiana, se puede decir con certeza, que estaba implícitamente incluida en la misma..."

"... es la misma Constitución la que establece la figura de la parafiscalidad en los artículos 150, Numeral 10 y 12 al igual que el artículo 338 de la Constitución. Es así como la competencia atribuida para la creación de las contribuciones parafiscales no ha sido excedida ni vulnerada, máxime cuando la retención cafetera surge de una clásica potestad que faculta y permite su nacimiento. Es así como el pronunciamiento de la Corte se ha manifestado al respecto bajo los siguientes parámetros: "La Corte no encuentra que el establecimiento de la cuota en mención de impuestos o tasas específicas dentro de la enumeración de los posibles recursos constitutivos de fuentes de financiación configure violación de la Constitución, lo cual, ha permitido que la Constitución haya dejado abierta la posibilidad de establecerlos mediante ley con una específica finalidad...", tomado de sentencia del 24 de agosto de 1978. Luis Carlos SÁCHICA".

"Si bien es cierto, que los recursos de los fondos como en el caso del Cafetero no deben aparecer en el presupuesto nacional, no es menos verdadero que su aparición en el presupuesto no le quita el carácter de parafiscal, pero no implica ello que el ente encargado de ejercer la actividad recaudadora y que cumple con el ejercicio coactivo propio del Estado goce de la misma naturaleza".

"El Estado simplemente ejerce su soberanía fiscal, para ser (sic) obligatoria el pago de la contribución y para garantizar la adecuada inversión del recurso recaudado. Se trata en últimas de la aplicación concreta del principio de la solidaridad, máxime cuando la gestión fiscal de la Administración y su vigencia incluye a los empresas comerciales e

industriales del Estado y a las Sociedades de economía mixta. Es así, como los aportes en las sociedades pueden ser controlados e intervenidos hasta el cumplimiento total del objetivo buscado por la entidad aportante, que es del caso mencionar, situación aplicable al Banco Cafetero. Es así, como ha manifestado la Corte que la gestión fiscal de la administración se inicia con los actos de adquisición o integración de un patrimonio del Estado que se destina a satisfacer las necesidades del servicio público, prosigue con los actos propios a su conservación, mejoramiento y explotación, y concluye con la afectación, disposición o inversión de los bienes muebles o inmuebles que de él hacen parte, para el mismo fin que le dio origen y lo justifica, implica ello que hay gestión fiscal, por tanto en la distribución de los bienes o recursos del Estado ya sea que se destinen para la prelación de los servicios públicos o para el cumplimiento de los programas de desarrollo económico".

## **VI. CONCEPTO DE LA FEDERACION NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA.**

La Federación Nacional de Cafeteros rindió el concepto que se le solicitó, en los siguientes términos:

"La Corte tendrá que definir si el Estado puede, a su arbitrio, o según sus necesidades, disponer de los recursos parafiscales, o si éstos, por querer del constituyente deben estar permanentemente afectados al fin para el cual fueron creados".

"La definición que sobre el problema haga la Honorable Corte Constitucional tendrá una gran trascendencia en el manejo futuro de los recursos parafiscales de la más diversa índole, recursos parafiscales que tuvieron su consagración constitucional en la Carta de 1991 y han empezado a ser reglamentados como la cuota de Fomento Cerealista, el Fondo Nacional Avícola, y otros cuya ley de creación está en curso".

"Al respecto conviene tener en cuenta que por definición legal, el capital de las empresas industriales y comerciales del Estado está constituido íntegramente por fondos públicos (Decreto 1050 de 1968. art. 7o) y que el de las empresas de economía mixta lo está por fondos estatales y aportes privados (artículo 8o. de la misma norma)".

"Por otra parte, es un hecho perfectamente claro que el capital del Banco Cafetero, desde el día mismo de su fundación, ha pertenecido en su totalidad al Fondo Nacional del Café. En ningún momento, ni al fundarse el Banco Cafetero, ni con posterioridad a ello, ha hecho el Estado aporte alguno a su capital con recursos fiscales".

"Y no debe olvidarse que, tal, como lo dice el demandante, sin lugar a dudas el Fondo Nacional del Café está constituido por recursos parafiscales. Dicho Fondo tiene su origen en contribuciones impuestas a los caficultores para ser destinadas, en forma exclusiva, al beneficio de la industria cafetera y del propio gremio, es decir, que el capital del Banco Cafetero, constituido desde su fundación y hasta el día de hoy, íntegramente por recursos del Fondo Nacional del Café, tiene la misma condición de recurso parafiscal".

## **VII. CONCEPTO DEL SEÑOR PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.**

El señor Procurador General de la Nación en el concepto que aparece incorporado a los autos, solicita a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas. Por estimar de gran utilidad el referido concepto, en la solución del problema planteado en la demanda, se destacan sus apartes esenciales, así:

Inicia el señor Procurador su concepto resumiendo los antecedentes de la Federación Nacional de Cafeteros y del Fondo Nacional del Café coincidiendo, en lo esencial, con las referencias históricas que sobre dichos temas hace la demanda.

Al acometer el estudio del tema de la parafiscalidad, hace un juicioso análisis de la figura, apoyado en los textos de la Constitución, en la jurisprudencia de esta Corporación y en la cita de la doctrina nacional. A este propósito apuntan los siguientes párrafos:

"Sin lugar a equivocaciones a la luz de la nueva Constitución podemos afirmar con libertad que los Fondos Parafiscales son recursos especiales como quiera que nacen de un gravamen que se impone y cobra de manera obligatoria a un gremio con la finalidad de que esas contribuciones satisfagan sus intereses y necesidades propios. O en todo caso, que apunten a su progreso y bienestar. Son recursos que en este caso nacen de las obligaciones que se ha impuesto el propio gremio cafetero, pero que necesitan el apoyo del Estado para su cumplimiento, en cuanto es él quien posee el poder fiscal".

"Sin entrar al detalle de todo lo que sobre la figura parafiscal ya ha expuesto la H. Corte Constitucional, sólo es ahora oportuna una consideración contextualizada de la figura, dada la apreciación que sobre ella aduce el actor".

"La parafiscalidad es una técnica que corre paralela a los fiscal, pero no es su contraria; nace a su lado pero no se le opone, como lo pretende demostrar la demanda. Tan ello es así que contiguo a la Hacienda Pública tradicional ya se perfila el diseño de la Hacienda Pública Parafiscal conformada por todos los impuestos corporativos que existen en provecho de instituciones públicas o privadas que tiene el carácter de colectividades o gremios".

"La parafiscalidad como tanto lo han expresado sus estudios es casi tributación, porque subyacen en ella un conjunto de ingresos o rentas de carácter obligatorio de ciertos organismos que responden a las necesidades colectivas de un sector. Es una figura que hace parte del arsenal de medios que permiten una cooperación flexible entre el Estado y los particulares en la sustentación ayuda de un gremio de la economía".

"Cuando la Corte Constitucional se ha ocupado de perfilar los rasgos de esta figura (sentencia C-043/93 sobre el Fondo Panelero y C-490/93 sobre el Fondo Cerealista) ha expresado con criterio uniforme que tres son los rasgos materiales distintivos:

**1. Obligatoriedad:** Son recursos de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recuso, de donde deriva el Estado su poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.

**2. Singularidad:** Pues afecta un determinado y único grupo social o económico.

**3. Destinación sectorial:** Los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se reinvierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores".

"No se pierda en esta perspectiva que la doctrina y la jurisprudencia sobre finanzas públicas coinciden hoy día en distinguir tres grandes tipos de ingresos fiscales: los impuestos, las tasas contributivas por la prestación de servicios públicos y las contribuciones parafiscales que son una institución intermedia entre la tasa administrativa y el impuesto. La contribución parafiscal o complementaria nace como consecuencia de la actividad de las entidades paraestatales o descentralizadas para recaudar los ingresos que financiarán las inversiones en un sector determinado".

"Acaso la más acertada apreciación sobre la figura que se viene comentando, no expuesta hasta ahora en los anteriores pronunciamientos, y que desarrolla con claridad la premisa que sostiene el carácter intervencionista que comporta la parafiscalidad, fue la expuesta por Abdon Ortiz Flórez en "Apuntes para el desarrollo de una teoría sobre la parafiscalidad en Colombia", así:

"La parafiscalidad presupone que para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad el Estado debe crear entidades responsables encargadas de la cobertura y calidad de la prestación de los servicios sectoriales.

Estas entidades pueden ser establecimientos adscritos a la pública administración del Estado, o bien, organismos autónomos dotados con o sin personería jurídica que tienen que cumplir los servicios sociales que le señaló el Estatuto y que representa la causa que dio lugar a su creación.

(...)

... se advierte que en el diseño de la parafiscalidad el Estado faculta algunos establecimientos o entidades para cumplir los servicios sociales que son actos de neta estirpe administrativa. En otras palabras la parafiscalidad se concreta en la descentralización de las facultades administrativas del Estado en organismos residenciados en los predios del estado, lugar de donde vienen o nacen los ingresos parafiscales para alimentar las demandas de financiación de esos organismos. Bien puede, entonces, deducirse que la tasación parafiscal como actividad recaudatoria de recursos financieros corresponde a una función descentralizada por voluntad del mismo estado".

"En este orden de ideas, lo parafiscal no es un calificativo atribuible con exclusividad a lo privado ni a lo público. Ella puede desenvolverse en ambos sectores, porque se insiste en que está conformada por pagos obligatorios que por fuera del sistema fiscal ordinario impone excepcionalmente el Estado a un sector determinado de la población para que se destine a estimular los propósitos y actividades de organismos públicos o privados en aras del aprovechamiento primordial de quienes contribuyen".

Analiza el señor Procurador el origen y la naturaleza del Banco Cafetero, que califica como un organismo de fomento del crédito con destino al sector agrícola, y

refiriéndose al punto central de la acusación, que lo es, el cuestionamiento de los decretos 1748 y 2055, incorporados al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, en cuanto ordenaron la transformación del banco en sociedad de economía mixta, concluye:

"De conformidad con el artículo 150-7 de la Constitución Política, corresponde al Congreso crear o autorizar la constitución de sociedades de economía mixta. Las fórmulas empleadas por la norma constitucional las de crear o autorizar, pero sin duda son de recibo otras formulaciones normativas que nos conduzcan a lo mismo. En este se utilizó la expresión "transfórmase", que la entendemos como una autorización a la empresa ya existente para cambiar su naturaleza".

"Transfórmase en sociedad de economía mixta" es un mandato futuro y si se quiere a largo plazo, que implica por un lado que en adelante el gremio cafetero podrá participar como inversionista privado en la capitalización de la entidad, comprando acciones o bonos convertibles en acciones, y por el otro lado que el Estado también aporte. Para este último efecto no se olvide que tratándose de los aportes estatales éstos pueden ser muy variados, ya que según el artículo 463 de Código de Comercio, pueden consistir, entre otros en ventajas financieras o fiscales, garantía de las obligaciones de la sociedad, suscripción de los bonos que ella emita, auxilios especiales, concesiones, etc."

"El Banco Cafetero, hoy sociedad de economía mixta, pertenece al Fondo Nacional del Café y de ello podemos inferir que su patrimonio esta formado por ingresos de carácter parafiscal. A la pregunta de si el Estado puede disponer de unos recursos que son de naturaleza pública con afectación privada, habría que contestar afirmativamente, puesto que nada obsta para que continúe su intervención en una entidad que creó y en unos gravámenes que se sostienen gracias a su soberanía fiscal".

## **IX. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.**

### **1. Competencia.**

Esta Corporación es competente para conocer de la presente demanda, en virtud de la competencia que le asigna a la Corte Constitucional el artículo 241 numeral 5 de la Carta Política, en razón de que las normas acusadas hacen parte de decretos con fuerza de ley, dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias otorgadas por el legislador.

### **2. Precisión acerca de la normatividad acusada y el alcance del fallo de la Corte.**

La demanda plantea a la Corte determinar la constitucionalidad de un conjunto de normas expedidas, unas durante la vigencia de la Constitución de 1886, como sucede con los preceptos del numeral 2, del literal b del artículo 19 del decreto-ley 2420 de 1968 y el aparte acusado del artículo 1° del decreto-ley 1748 de julio 4 de 1991, y otras, las restantes, contenidas en disposiciones posteriores a la vigencia de la Carta como son los decretos 2055 de agosto 30 de 1991 y 663 de 1993.

La Corte no se pronunciará de fondo sobre la constitucionalidad del numeral 2, literal b

del artículo 19 del decreto-ley 2420 de 1968, porque se trata de una norma suprimida del ámbito jurídico con anterioridad a la expedición de la Constitución de 1.991, sin que se pueda admitir que está produciendo efecto alguno. En efecto, el decreto referido fue derogado por el también decreto-ley 130 de 1976, que se expidió por el ejecutivo en ejercicio de las facultades que le otorgó el legislador mediante la ley 28 de 1.974. El estatuto de 1.976 fue a su vez subrogado por el decreto 501 de 1.989, expedido con ocasión de las atribuciones extraordinarias que le concedió al gobierno la ley 30 de 1988 (art. 37).

Ahora, los decretos 1748 y 2055 de 1991 parcialmente acusados, mediante los cuales se transformó el Banco Cafetero en Sociedad de Economía Mixta, como lo dispuso el primer decreto, y se introdujeron algunas modificaciones en el manejo y organización administrativa de la entidad por el segundo, expedidos ambos en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó al Gobierno la ley 45 de 1990 (art.19), fueron a su vez sustituidos e incorporados por el decreto 663 de 1993 (art. 339), mediante el cual se actualizó y sistematizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, con ocasión de las atribuciones otorgadas al ejecutivo por la ley 35 de 1993.

Resulta entonces de todo ello, que el fallo de constitucionalidad sólo puede recaer sobre los artículos 264, 265 y 266 del referido decreto 663 de 1.993, que son las únicas normas vigentes de las acusadas, porque allí se recogieron, como se ha señalado, todas las regulaciones sobre el Banco, con el resultado obvio de que los decretos incorporados desaparecieron de la vida jurídica mediante el fenómeno de la derogación. Esta conclusión responde íntegramente a los criterios señalados anteriormente por la Corte, según los cuales, "la sustitución de las normas incorporadas es una facultad inherente y consustancial a la de expedir estatutos orgánicos, códigos o cuerpos legales integrales, como quiera que la incorporación a éstos de las normas que conforman la legislación existente sobre una determinada materia, produce como obligada consecuencia, su derogatoria tácita".<sup>[1]</sup>

### **3. Los cargos de la demanda y la parafiscalidad.**

La demanda censura las normas acusadas en razón de que calificaron jurídicamente al Banco Cafetero, primero como una Empresa Industrial y Comercial del Estado (D. 2420/68) y, luego, como una Sociedad de Economía Mixta del orden nacional (Ds. 1748/91, 2051/91 y 663/93), desconociendo el hecho de que la entidad bancaria se creó con recursos parafiscales provenientes de contribuciones cafeteras aportadas por la Federación con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café (D. 2314/53).

El origen de estas contribuciones se remonta a principios del siglo (ley 76 de 16 de Noviembre de 1927), cuando el legislador resolvió arbitrar recursos destinados a fortalecer la acción oficial en el manejo y promoción de la política cafetera bajo los auspicios de la Federación Nacional de cafeteros, que se había organizado poco antes (junio de 1927) como una persona jurídica privada de carácter gremial.

Por el hecho de que las contribuciones parafiscales no ingresan al presupuesto nacional se deduce, a juicio del actor, que "tampoco pueden clasificarse como ingresos fiscales", es decir, como *bienes públicos*. No obstante, "las normas atacadas... le dan tratamiento y manejo de bien fiscal al Banco Cafetero, cuyo patrimonio proviene en su totalidad del Fondo Nacional del Café".

El desconocimiento de los supuestos antedichos, según el demandante, explica la equivocación en que incurrió el decreto 2314 de 1953, expedido en ejercicio de las facultades del estado de sitio, al autorizar a la Federación el aporte, con cargo al Fondo nacional del Café, de recursos para organizar la entidad bancaria, cuando la medida, por superflua, sobraba en virtud de que la Federación podía asumir el compromiso libremente como administradora de recursos parafiscales. De ahí también deviene la inconstitucionalidad de los decretos 1748 y 2955 de 1.991, incorporados en el decreto 663 de 1993, al disponer la transformación del Banco en una sociedad de economía mixta, mediando una injerencia indebida del Gobierno en el manejo de esta clase de bienes.

Los supuestos señalados por la demanda le permiten al actor concluir que el Banco hace parte del patrimonio de la Federación, porque la naturaleza parafiscal del fondo Nacional del Café, con que se conformó la entidad bancaria, lo asume el actor como extraño a la noción de propiedad oficial, de bien público y así lo señala sin ambages.

"Este singular nacimiento del Banco Cafetero -advierte la demanda- dio pie para que en la reforma administrativa de 1.968 (Dt. 2420/68, art. 19, literal b, ord. 2) se dispusiera vincular el Banco al Ministerio de Agricultura y **se le calificara de Empresa Industrial y Comercial del Estado, calificación y vinculación inapropiadas a un bien que no pertenece al Estado por su carácter de parafiscal**" (la negrilla no es del texto).

El concepto de que el Banco, por razón del origen de sus recursos, no es un bien del Estado, lo reitera el demandante en la siguiente forma:

"En otras palabras la legislación especial dictada para el Banco Cafetero, asimilado a empresa del Estado en alguna de sus modalidades (industrial y comercial o de economía mixta), no se ajusta a su naturaleza propia de bien parafiscal y por lo tanto está afectada de inconstitucionalidad sobreviniente, dado que la nueva Carta Política institucionaliza la parafiscalidad que excluye a los bienes de tal naturaleza que gobiernan los bienes fiscales o públicos comunes".

Resulta evidente, entonces, que la solución a la cuestión de fondo planteada en la demanda sólo puede elucidarse una vez se establezca la naturaleza jurídica de los recursos parafiscales, los que en sentir del actor, no pueden asimilarse a los bienes públicos a los cuales jurídicamente se les otorga un tratamiento diferente al de las contribuciones parafiscales.

#### **4. El Fondo Nacional del Café como un patrimonio de origen parafiscal.**

4.1. La actividad cafetera, como ninguna otra del sector agropecuario, ha sido objeto de especial estímulo, promoción y protección del Estado, como una respuesta obvia a la enorme significación que en la vida económica del país y particularmente en el comercio exterior ofrece la industria cafetera. Mucha parte de los buenos resultados en el manejo de la economía cafetera corresponde a la gestión eficiente de la Federación Nacional de Cafeteros y al apoyo de las ramas legislativa y ejecutiva del poder público que establecieron y facilitaron los medios jurídicos y económicos para alcanzar los cometidos propuestos.

De los antecedentes que enmarcan la actividad de la Federación en favor del sector cafetero a partir de 1928, se puede establecer que la fuente de los recursos destinados al financiamiento de los respectivos programas y proyectos, fue la creación por el Estado de sucesivos gravámenes, que bajo la modalidad de impuestos de destinación específica unas veces, o de cuotas parafiscales otras, respaldaron los cometidos de la entidad gremial.

La primera medida en este sentido se adoptó en 1927, con el establecimiento de un impuesto sobre las exportaciones de café, de destinación especial, porque sus recursos únicamente podían utilizarse en programas que significaran la promoción del grano en el país y fuera de él, ejecutar campañas destinadas a la tecnificación del cultivo en las diferentes zonas del país, a establecer mecanismos que favorecieran la comercialización del producto, como la organización de almacenes generales de depósito y tostadoras de café, y a encauzar la exportación del grano hacia los diferentes mercados europeos, etc.(L. 76/27, art. 1o.)

El decreto 355 de 1928, reglamentario de la ley 76, definió el impuesto de exportación de café como "la suma de dinero que debe pagar al Tesoro Nacional todo exportador de dicho artículo, en proporción a la cantidad de café exportada".

Porque así lo determinó el legislador de 1927, se confió a la Federación Nacional de Cafeteros la administración, el recaudo y la inversión de los recursos del gravamen, cuya regulación puntual debía consignarse en un contrato, como en efecto se formalizó el 16 de Abril de 1928, con la posibilidad de prorrogarse por períodos de 10 años.

Con ocasión de la ley 21 de 1935, se establecieron unos recursos adicionales con la creación de un impuesto sobre la venta de giros procedente de las exportaciones de café, que dio lugar a incorporar algunos ajustes al contrato suscrito entre la Nación y la Federación Nacional de Cafeteros.

Es oportuno anotar que el impuesto a los giros de exportación se eliminó en 1939 con la expedición del decreto 2095 de 1938 y el impuesto a las exportaciones permaneció vigente hasta 1972 cuando fue derogado por la ley 11 del 18 de diciembre de dicho año.

4.2 El primer pacto de cuotas o Convenio Internacional del Café se suscribió en Washington el 28 de Noviembre de 1940, acuerdo que tenía por finalidad regular la oferta del grano en el mercado de los Estados Unidos.

Con el objeto de aprontar los medios necesarios, especialmente de carácter fiscal, para asumir el compromiso suscrito por el país, el Congreso expidió la ley 45 del 21 de Noviembre de 1940, mediante la cual se buscó, "que la Convención sobre cuotas cafeteras pueda llegar a ser aplicada en forma satisfactoria, si el Congreso la aprobare" (art. 1o).

Con tales propósitos, la ley le otorgó al gobierno facultades extraordinarias para "dictar ...las medidas y disposiciones de control de cambios y exportaciones, y las impositivas

y de crédito, relativas al café que juzgue necesarias"

En ejercicio de tales facultades el gobierno expidió el decreto 2078, también de 1940, mediante el cual se adoptaron diversas determinaciones que tuvieron que ver con el establecimiento de una contribución sobre los giros provenientes de las exportaciones de café, la creación del Fondo Nacional del Café como una cuenta especial y se dispuso, además, que dicho Fondo sería administrado por la Federación Nacional de Cafeteros con arreglo al contrato que debería suscribirse entre este organismo y el Gobierno Nacional.

Es sabido que la atención de los servicios que presta el Estado puede cumplirse directamente por las autoridades del nivel central o utilizándose mecanismos de gestión por descentralización, que pueden asumir las autoridades regionales (descentralización territorial) o los organismos descentralizados por servicios (descentralización técnica), pero que, además, también puede lograrse mediante la participación del sector privado con ocasión de un traslado de facultades. Eso lo define la naturaleza del servicio o las razones de conveniencia, es decir, la posibilidad de transferir y radicar competencias y las ventajas que esas transferencias signifiquen en la prestación del servicio.

La intervención de los particulares en la gestión de servicios estatales es una de las expresiones más genuinas de la democracia participativa, porque hace real uno de los fines esenciales del Estado que consiste en "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación" (C.P. art. 2), y, además, permite involucrar en la acción pública a los propios sectores comprometidos e interesados en la prestación del servicio. Y es, por todo ello, una de las formas que adopta la descentralización administrativa, doctrinariamente reconocida como "descentralización por colaboración".

Se busca de esta manera, por razones de eficiencia administrativa, el traslado de las competencias y funciones estatales hacia los beneficiarios del servicio y el acceso a su ejecución de personas que posean medios técnicos o especiales conocimientos en la gestión empresarial.

No cabe duda que al trasladarse a la Federación Nacional de Cafeteros el manejo de los servicios que supone el fomento, comercialización y promoción de la actividad cafetera, tuvo en cuenta el legislador de 1927 y luego el de 1940, el poder contar con la colaboración del sector cafetero interesado, por supuesto, en la gestión de los referidos servicios y ofrecerle, con la administración del Fondo, el instrumento de financiación necesario para alcanzar los cometidos sectoriales.

Para completar la visión objetiva del Fondo Nacional del Café, debe señalarse que éste se ha nutrido de recursos provenientes de diferentes gravámenes, unos establecidos con anterioridad a su creación, y otros incorporados en el decurso de su operación; entre éstos últimos se mencionan los provenientes del diferencial cambiario o diferencial cafetero (D. 637/51, Ley 1a/59), la retención cafetera (D. 80/59, Ley 1/59, D.2322/65, D.444/67), impuesto a las exportaciones (D. 107/57, L. 1/59, D. 444/67), impuesto ad-valorem (D. 444/67), impuesto de pasilla (L. 128/41, L. 66/42, D. 1781/44), impuesto a las exportaciones de inferiores o pasilla y consumo (D. 2080/40).

Con la ley 9a. de 1991, se unificó el apoyo al Fondo Nacional del Café mediante la llamada "contribución cafetera", que al decir de dicho estatuto, se liquidará sobre el equivalente en pesos del valor en moneda extranjera del producto de la exportación y "será igual a la diferencia entre el valor que debe ser reintegrado y el costo del café a exportar adicionado con los costos internos para colocarlos en condiciones FOB puerto colombiano" (art. 19). Se eliminaron por la ley, el impuesto ad valorem a las exportaciones establecido por el decreto 444/67 (arts. 226 y 227) y el impuesto de ripio y pasilla a que se refería la ley 66 de 1942 (arts. 5 y 6) y el decreto 1781 de 1984.

4.3 Después de los numerosos pronunciamientos jurisprudenciales y doctrinarios, no es hoy un tema controversial el de la adecuada identificación jurídica de los recursos del Fondo Nacional del Café.

Dentro del debate ocurrido en el presente proceso, tanto el actor como los intervinientes y aún la propia Procuraduría coinciden en admitir que los recursos del Fondo son el producto de contribuciones parafiscales.

Tal convencimiento se apoya en los criterios reiterados de la jurisprudencia nacional que ha admitido esa caracterización como propia de los referidos recursos, después de superar el examen ponderado de su origen, objetivos y funciones, teniendo en cuenta el hecho de que la Constitución de 1991 reconoció y consagró expresamente el fenómeno de la parafiscalidad como una categoría autónoma dentro de los gravámenes o contribuciones que puede imponer el Estado (C.P. Arts. 150-12 y 338).

No obstante que la Constitución de 1886 no le reconoció en forma categórica legitimidad a esta clase de exacción, la doctrina y la jurisprudencia nacionales la admitieron como una categoría de contribución independiente, con identidad propia, diferente por lo mismo, de las otras formas de gravámenes como las tasas y los impuestos. La noción se había incorporado desde mediados de siglo como un concepto fiscal bajo la influencia de las teorías tributaristas formuladas principalmente por tratadistas franceses e italianos.

La Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10 de noviembre de 1977, no encontró ninguna objeción constitucional a la creación y operación del Fondo Nacional del Café, y admitió incluso, aunque en forma tácita, el carácter de contribución parafiscal de tales recursos. Así se pronunció sobre el punto en la referida sentencia:

*"Si en el caso que ahora se estudia, existen las leyes creadoras de los tributos que se causan para el servicio de la industria cafetera, el supuesto constitucional básico para su percepción, se ha cumplido: si a ello se agrega que las propias leyes a que se hace referencia disponen, como se ha dicho, que la Federación perciba, reciba e invierta directamente el producto de esos tributos en el fin indicado, mediante contratos celebrados con el gobierno, se tiene ya un sistema especial de percepción o recaudación, no objetable, y un destino claro y preestablecido que, como lo ha dicho repetidamente la Corte, hace parte de la tarea oficial".*

Lo que sí reclamó la Corte fue la necesidad de que dichos recursos debían ser incorporados al presupuesto nacional, pues según su criterio, "este es un principio de

*orden en el manejo de los dineros públicos y en su gasto*" porque, agregó la Corte, "con arreglo de (sic) los artículos 206 y 210-1 de la Constitución Nacional deberían estar calculados en el presupuesto nacional y aparecer tanto en el renglón de ingresos como en el de apropiaciones, aunque con la característica propia ya anotada de ser percibidos directamente y manejados por la entidad privada contratante con el Estado para su administración".

Se pueden destacar del pronunciamiento anterior, dos criterios de especial significación en el análisis del tema a saber, que la inversión de recursos del Fondo "al servicio de la industria cafetera... hace parte de la tarea oficial" ,y que la justificación para que tales recursos se incorporen al presupuesto nacional estriba en el hecho de que ese es "un principio de orden en el manejo de los dineros públicos y en su gasto". Lo que se acaba de señalar supone evidentemente la afirmación por el organismo judicial, de que las atribuciones asignadas por la ley a la Federación Nacional de Cafeteros son funciones públicas y, del mismo modo, que los recursos del Fondo Nacional del Café son ingresos públicos.

4.4 Se dispone por nuestra Carta Política, que "en tiempo de paz, solamente el congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales" (art. 338) y que en el orden nacional, el Congreso asume y cumple la referida función tributaria mediante el mecanismo de la ley.(art. 150-12).

El manejo de las funciones y recursos se asigna teniendo en cuenta esencialmente consideraciones de mérito y no se considera como una pauta definitoria de su naturaleza el hecho de que las contribuciones parafiscales se manejen a través del presupuesto nacional o sin su mediación. Corrientemente se admite que los recursos se utilicen directamente por el organismo administrador mediando, por supuesto, el control fiscal a que se someten todos los recursos públicos.

De esta suerte, en nuestro ordenamiento jurídico la figura de la parafiscalidad constituye un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto -aunque en ocasiones se registre en él- afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social, en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración, según razones de conveniencia legal, de un organismo autónomo, oficial o privado. No es con todo, un ingreso de la Nación y ello explica porque no se incorpora al presupuesto nacional, pero no por eso deja de ser producto de la soberanía fiscal, de manera que sólo el Estado a través de los mecanismos constitucionalmente diseñados con tal fin (la ley, las ordenanzas y los acuerdos) puede imponer esta clase de contribuciones como ocurre también con los impuestos. Por su origen, como se deduce de lo expresado, las contribuciones parafiscales son de la misma estirpe de los impuestos o contribuciones fiscales, y su diferencia reside entonces en el preconditionamiento de su destinación, en los beneficiarios potenciales y en la determinación de los sujetos gravados.

Los criterios señalados fueron claramente consignados por la Corte Constitucional cuando se pronunció sobre la exequibilidad de la cuota de fomento panelero (ley 40/90), donde tuvo la oportunidad de definir y caracterizar el fenómeno de la parafiscalidad, advirtiendo lo siguiente:[\[2\]](#)

"De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras. En primer lugar, que el término "contribución parafiscal" hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas. En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados. En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos o privados que ejerzan actividades de interés general. En cuarto lugar, que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional, y por último, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado. Esta fue la visión del Constituyente, la cual responde en un todo a la doctrina nacional e internacional que ha desarrollado durante medio siglo el concepto de parafiscalidad.."

Por razones de claridad y precisión de la figura debe advertirse, que aunque la contribución parafiscal se utiliza como un mecanismo para generar ingresos en favor de unos beneficiarios previamente reconocidos, no puede confundirse con la noción de rentas de destinación especial, que se estiló bajo el sistema de la Constitución anterior, y se prohibió expresamente en la nueva Carta Política, salvo contadas excepciones, cuya distinción precisa muy bien la Corte Constitucional, en la sentencia que se acaba de citar.

"Ahora bien, lo que hace el artículo 359 es excluir del presupuesto las rentas nacionales de destinación específica más no prohibir la creación de contribuciones parafiscales -que por su naturaleza son de destinación específica- o excluir de los presupuestos de las entidades territoriales distintas a la nación, dichas rentas. La prohibición que se estudia no excluye la existencia de contribuciones parafiscales, pues la propia Carta consagra este clase de gravámenes y cuando la norma habla de "rentas nacionales", se refiere fundamentalmente a las de naturaleza tributaria".

#### 4.5. Naturaleza jurídica de los ingresos parafiscales.

Las "rentas nacionales" corresponden a los ingresos con los cuales el Estado atiende los gastos que ocasiona la ejecución de los programas y proyectos adoptados en el plan de inversiones de entidades públicas del orden nacional.

El plan de inversiones forma parte del Plan Nacional de Desarrollo y debe contener, como lo dispone el artículo 339 de la Constitución Política, los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Se encuentra fácil entonces el sentido que justifica la vinculación entre el Plan de Desarrollo y el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones de la Nación, como lo previene la Carta (art. 346), pues si en el primero se planifica el desarrollo en el segundo deben disponerse los ingresos públicos para financiarlo (C.P. 342). De esta manera se convierte al presupuesto en un complemento instrumental del Plan de Desarrollo, lo cual revela la relación articular entre estos dos instrumentos de manejo del desarrollo económico y social del Estado.

De la Constitución resulta también, que la noción de renta nacional es un concepto fiscal de carácter general que engloba todos los ingresos del Estado que se incorporan al presupuesto para atender el gasto público. Tales rentas nacionales se integran con los recursos de origen tributario y no tributario y con los recursos de capital. Ese concepto lo trae la propia la Carta cuando señala que al Congreso le corresponde la función de "establecer las **rentas nacionales** y fijar los gastos de la administración" (art. 150-11) o dispone que "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el **presupuesto de rentas..**"(art. 345)

De igual modo, de la propia Carta se deduce que la clasificación de la renta se elabora atendiendo especialmente la regularidad del ingreso. Por esa razón, se denominan ingresos corrientes a las rentas o recursos de que dispone o puede disponer regularmente el Estado para atender los gastos que demandan la ejecución de sus cometidos, y, a su vez, tales rentas se subclasifican como ingresos tributarios y no tributarios.

Son, por el contrario, ingresos de capital, aquéllas rentas que el Estado obtiene eventualmente cuando es necesario compensar faltantes para asumir gastos en la ejecución de programas y proyectos que se consideran inaplazables.

La clasificación precedente de las rentas o ingresos públicos está consignada en la nueva Constitución, y a ella se le atribuyen los mismos alcances que la teoría hacendística le reconoce contemporáneamente a tales nociones.

En efecto, los artículos 356 y 357 de la Carta autorizan la participación directa o a través del situado fiscal de los municipios, distritos y departamentos en "los ingresos corrientes de la Nación"; y estos ingresos, según el 358, "están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital"

Ahora, como se hizo notar arriba, el concepto de "renta" involucra todos los ingresos públicos, y la noción de "contribución" incorpora tanto los impuestos como los recursos parafiscales (C.P. arts. 150-12 y 338).

Se tiene entonces que los impuestos o contribuciones fiscales, por definición, son ingresos públicos, de manera que al identificar la Carta la fuente de aquellos ingresos con los parafiscales, permite afirmar que éstos también son ingresos o caudales públicos.

El sistema clasificatorio mencionado se ha venido consagrando en los diversos estatutos orgánicos del presupuesto nacional y fue recogido por la ley 38 de 1989. Los párrafos 1o. y 2o. del artículo 20 de dicho estatuto, asumen la definición de las rentas que se han mencionado, y subclasifica los ingresos corrientes en tributarios (impuestos) y no tributarios (tasas, contribuciones, rentas contractuales, multas, etc.). Los ingresos de capital, por su parte, comprenden, entre otros, los recursos del crédito (interno o externo), los rendimientos por operaciones financieras y los recursos del balance del tesoro.

4.6 La naturaleza de recurso público del Fondo Nacional del Café, queda claramente reconocido de todo el análisis anterior si, como se ha establecido, proviene de unas

contribuciones parafiscales.

Con mucha anticipación esa característica especial del Fondo había sido objeto de reconocimiento expreso por la Corte suprema de Justicia, según lo señaló esta Corporación al resolver sobre la constitucionalidad del aparte final del artículo 5o. de la ley 11 de 1972 que define a la Federación como "entidad de derecho privado". Se dijo lo siguiente:

"Si la Federación Nacional de Cafeteros no puede ser encasillada en ninguna de la categorías institucionales de entidades descentralizadas, es precisamente porque no pertenece a ninguna de ellas. La calificación de "sui generis" hecha en el fallo precitado, pues, se explica precisamente porque siendo privada ha sido señalada por la ley como sujeto de un contrato especial con el Estado, por cuya virtud maneja **unos dineros públicos** destinados exclusivamente al fomento y protección de la industria del café, elemento básico de la economía nacional".[\[3\]](#)

Debe admitirse entonces, que la Federación Nacional de Cafeteros administra, no obstante tener la condición de persona jurídica de derecho privado, unos recursos públicos que son los que integran el Fondo Nacional del Café. Y debe tenerse en cuenta, así mismo, que dichos recursos se canalizan para sufragar los gastos e inversiones que demandan la ejecución de los programas que asumió la Federación como delegataria del Estado "para la defensa, protección y fomento de la industria cafetera colombiana (contrato de 20 de Dic/78), actividades estas que indudablemente constituyen funciones públicas.

Los criterios precedentemente expuestos, impiden aceptar, dentro de una sana lógica jurídica, el criterio de que los recursos del Fondo Nacional del Café no constituyan recursos públicos, sino, como lo pretende el demandante, recursos de la Federación de Cafeteros, en virtud de ser producto de cuotas o contribuciones parafiscales. La parafiscalidad es un fenómeno jurídico de alcance tributario y no un título o un modo de adquirir la propiedad.

Deducir de la naturaleza del recurso que alimenta el Fondo la virtualidad de una apropiación particular excede, no sólo los criterios expresados que acreditan los recursos del Fondo como bienes públicos, sino el propio sentido de la función de la Federación como administradora de estos, instituida por la ley para ejecutar una tarea precisa y expresa en beneficio de la industria cafetera.

Son bien expresivas las consideraciones que la Corte suprema de Justicia hizo en sentencia del 14 de Octubre de 1970, al referirse a los impuestos que hacían parte del Fondo Nacional del Café:

"Si bien es cierto que la totalidad de los impuestos sobre exportación del café ha de entregarse a la Federación, también resulta claro que esa misma totalidad se destinará a la protección y defensa del café. La Federación, en consecuencia, al recibir esos fondos no los transforma en elementos integrantes de un patrimonio privado, pudiendo disponer de ellos libremente con pérdida de su naturaleza oficial. Los recibe para cumplir una actividad estatal que el Gobierno, por disposición de la ley, le confía, atinente a la protección y defensa del café, mediante una serie de actos constitutivos de la administración de impuestos,

cuyo recaudo debe invertirse en cantidad igual a su importe".

Finalmente, hay que dejar en claro que, en razón de ser recursos públicos, provenientes de contribuciones parafiscales, los bienes que integran el Fondo Nacional del Café, no hacen parte del erario, es decir, del Tesoro de la Nación. Y por esta razón, en ningún caso, mientras esté vigente el contrato con la Federación, podrá dárseles destinación diferente a la prevista en las leyes que establecen las fuentes de financiación del referido Fondo. Las contribuciones parafiscales, se repite, son recursos públicos, pero no son ingresos corrientes de la Nación.

### **5. El Banco Cafetero como empresa del Estado.**

Con la expedición por el Gobierno del decreto 2314 de 1953 se autorizó destinar a la Federación Nacional de Cafeteros recursos del Fondo Nacional del Café, hasta por cincuenta millones de pesos, para crear un banco de fomento bajo el nombre de Banco Cafetero "cuyo objeto principal será financiar la producción, la recolección, el transporte y la exportación de café y otros productos agrícolas" (art. 1o.).

Si, como se ha visto, la Federación manejaba y maneja recursos públicos, no hay duda que la destinación excepcional de parte de ellos a objetivos no previstos originariamente por la ley, requería de la autorización oficial para que se pudieran realizar válidamente inversiones en actividades como las señaladas. En virtud del principio de legalidad, la destinación de recursos públicos a objetivos no previstos por la ley es contraria a derecho y no puede cumplirse por ningún organismo o persona que administre recursos públicos, y mucho menos por personas privadas que los administren como colaboradores del Estado. El principio de legalidad es demasiado inflexible para condescender con el manejo a discreción de los recursos públicos, bien sea por las autoridades oficiales o por los particulares.

Mediante la reforma administrativa de 1968, que tuvo su origen y desarrollo en las facultades extraordinarias otorgadas al Gobierno por la ley 65 de 1967, se diseñó un modelo de estructura administrativa, recogido por los decretos 1050 y 3130 de ese año, entre otras normas, que implicó, principalmente, la redistribución de funciones en las diferentes agencias de la administración pública; el establecimiento de distintos mecanismos para la mejor coordinación política y operativa de los múltiples sectores administrativos; la organización de la administración nacional y, especialmente de la administración descentralizada del orden nacional, bajo parámetros precisos y claros que identificaron sus organismos que la integran, su forma de creación, características, competencias, modos de operación, régimen jurídico e instrumentos de control.

El decreto 2420 de 1968 tuvo como objetivo esencial reorganizar el sector agropecuario y como parte de esa misión clasificó los diferentes organismos incorporados a dicho sector, entre ellos al Banco Cafetero, al cual le reconoció la condición jurídica de empresa comercial del Estado.

El reparo que el demandante hace a la referida clasificación es infundado, porque las innovaciones que entonces se hicieron en el sector obedecían en un todo a la filosofía que animó las facultades extraordinarias otorgadas por la ley 65 de 1967 y a la política de conjunto introducida por la reforma, como se desprende de la preceptiva del art. 35

del decreto 1050 de 1968, en cuanto dispuso:

"Con base en las normas de carácter general consagradas en el presente decreto, el gobierno reestructurará los ministerios, departamentos administrativos y los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado que a cada uno de ellos estén adscritos o vinculados".

Según la definición que se acuñó por el decreto 1050 (art. 6o.), las empresas industriales y comerciales del Estado, "son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial conforme a las reglas del derecho privado", y que reúnen además las características siguientes: personería jurídica, autonomía administrativa, capital independiente "constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos o el rendimiento de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial".

Conforme con lo anterior, hasta cuando entraron en vigencia los decretos 1748 y 2055 de 1991 y 663 de 1993, el Banco Cafetero reunía las condiciones de ley para considerarse como una empresa comercial del Estado, porque cumplía unos servicios reconocidos en nuestro régimen jurídico como comerciales, sometidos al derecho común, y era, además, titular de un patrimonio constituido en su totalidad con fondos públicos en razón de que provenía del aporte realizado con recursos del Fondo Nacional del Café, todo ello unido al hecho de que gozaba de personería jurídica y autonomía administrativa y financiera. Por consiguiente, no resultaba un despropósito, como ahora se pretende por el actor, clasificar al Banco como una empresa comercial del Estado.

La vinculación al Ministerio de Agricultura fue tan sólo una consecuencia obligada de su condición de empresa del Estado, ubicada, como se desprende de su objeto, en el sector agropecuario. Así, pues, la relación estrecha entre el Banco y el Ministerio de Agricultura se adecuaba a la filosofía de la reforma que a través de los fenómenos jurídicos de la adscripción y la vinculación, articularon los organismos descentralizados a las políticas del Estado, mediante el liderazgo administrativo que se ejerce por los Ministerios con ocasión del control de tutela.

Esa clasificación es hoy, con arreglo a la nueva Carta, mucho más obvia, en razón de que incorpora, de manera expresa, a las empresas del Estado como organismos integrantes de la rama ejecutiva del poder público (art. 115).

La reforma administrativa de que se viene hablando, respondía a las potestades que la anterior Constitución atribuyó al legislador para organizar la estructura de la administración nacional y para crear o autorizar la creación de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta, como de igual modo asigna la Constitución de 1991 al Congreso la atribución de establecer y reformar la estructura de la Administración Pública (arts. 76, numerales 9 y 10 Constitución 1886 y 150-7, 189-15-16 Constitución 1991).

## **6. El Fondo Nacional del Café como patrimonio de afectación.**

Desde la creación del Fondo Nacional del Café y hasta el momento, sus recursos han estado afectados a unos objetivos específicos como son "la protección y defensa del

café", tal como se señalaron desde la ley 76 de 1927. Pero también por este estatuto se previó la destinación de los bienes y recursos del Fondo, en el supuesto de que se concluyera el contrato de su administración con la Federación. Sobre el punto señaló el artículo 6o:

"Terminado el contrato que el gobierno celebre en virtud de esta ley, los valores acumulados por el contratista deben quedar vinculados a los establecimientos creados por ella, junto con los dineros que hubieren en caja, y no podrá distraerse en ningún tiempo a objeto distinto del fomento y protección de la industria cafetera. La Contraloría General de la República quedará encargada de verificar el cumplimiento de esta disposición"

No cabe duda sobre la intención del legislador en torno a la aplicación y destinación de los recursos del fondo, no sólo bajo la administración de la Federación, sino aún bajo el supuesto de que se terminara tal relación contractual con el Estado. Dicho propósito armoniza inclusive hoy con lo dispuesto por el art. 150-12 de la C.P., en cuanto señala como atribución excepcional del Congreso establecer "contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". En tal virtud, bajo los anteriores parámetros sigue siendo válida la destinación que el legislador le ha otorgado a los referidos recursos.

En conclusión, los recursos públicos provenientes de contribuciones parafiscales con los cuales se constituyó el Fondo Nacional del Café, constituyen un patrimonio afectado por disposición del legislador al cumplimiento de unas finalidades específicas, como son la protección, defensa y fomento de la industria cafetera. Por consiguiente, el aporte o participación en el Banco Cafetero, hecho con recursos de dicho fondo, así como sus rendimientos, o el eventual producto de su enajenación, igualmente se encuentran afectados a dichas finalidades y sujetos, se reitera, al sistema de administración y manejo contemplado en la ley y en el aludido contrato.

No se observa por la Corte violación de los textos constitucionales con motivo de la expedición por el Gobierno de las disposiciones acusadas ni se encuentran en ellas extralimitación alguna de las facultades extraordinarias que se le otorgaron al ejecutivo. Por lo tanto, serán declaradas exequibles.

#### **X. DECISION.**

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, oído el concepto del Procurador General de la Nación y administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO:** Declararse inhibida para resolver sobre la constitucionalidad de las siguientes disposiciones: literal b, ordinal 2 del artículo 19 del Decreto-Ley 2420 de 1968, Artículo 1 del Decreto-Ley 1748 de 1991 y Artículo 1 Decreto-Ley 2055 de 1991.

**SEGUNDO:** Declaránse exequibles los artículos 264 numerales 1 Y 3, 265 numeral 2 y 266 numerales 1 Y 2 del Decreto-Ley 663 de 1993, con la advertencia de que el aporte o participación del Fondo Nacional del Café en el Banco Cafetero, así como sus rendimientos, o el eventual producto de su enajenación como recursos parafiscales se

encuentran afectados a la finalidad de dicho fondo, relativa a la protección, defensa y fomento de la industria cafetera.

**COPIESE, PUBLIQUESE, COMUNIQUESE AL GOBIERNO NACIONAL,  
INSERTESE EN LA GACETA CONSTITUCIONAL Y ARCHIVASE EL EXPEDIENTE.**

**ANTONIO BARRERA CARBONELL**  
Magistrado Ponente

**EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ**  
Magistrado

**CARLOS GAVIRIA DIAZ**  
Magistrado

**ENRIQUE GAVIRIA LIEVANO**  
Conjuez

**HERNANDO HERRERA VERGARA**  
Magistrado

**JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO**  
Magistrado

**ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO**  
Magistrado

**FABIO MORON DIAZ**  
Magistrado

**VLADIMIRO NARANJO MESA**  
Magistrado

**MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO**  
Secretaria General

[1]. Sentencia C-558 de 15 de Octubre de 1.992, Gaceta, T. 6, p. 414. M.P. Ciro Angarita.

[2]. Sentencia 040 del 11 de Febrero de 1.993, M.P. Ciro Angarita Baron.

[3]. Sentencia de 20 de Octubre de 1.977, M. P. Hernando Tapias Rocha.