

<https://doi.org/10.38141/10788/007-1-1>

Editorial

El Fondo Nacional del Café y la Parafiscalidad

Jorge Cárdenas Gutiérrez

19879

Tres artículos de la Constitución se refieren a la parafiscalidad.

Está, en primer lugar, el artículo 150 que en su numeral 12 señala como función del Congreso, que éste ejerce por medio de leyes, la de "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". Esta norma distingue, sin lugar a dudas, las contribuciones fiscales de las parafiscales.

Viene luego el artículo 179 que establece como inhabilidad para ser congresista el haber sido "representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis meses anteriores a la fecha de la elección".

Finalmente, está el inciso primero del artículo 338 que dispone: "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales".

La Constitución, pues, ha venido a llenar el vacío que señalara la Corte al reconocer cómo a pesar de que los recursos del Fondo Nacional del Café reunían las notas características de la parafiscalidad, ésta no estaba consagrada en la antigua Carta.

Pero, cabe preguntarse: ¿Desde cuándo, en realidad, existe la parafiscalidad en la legislación colombiana?

Para responder esta pregunta, es necesario definir qué se entiende por parafiscalidad. En Francia, el Consejo de Estado, en sentencia del 11 de mayo de 1954, hizo una definición que ha sido citada por muchos autores: "Las exacciones obligatorias, afectadas a un fin determinado, instituidas autoritariamente, generalmente con un objetivo de orden económico, social o profesional, y que escapan total o parcialmente a las reglas de la legislación presupuestaria y fiscal por lo que respecta a las condiciones de creación del ingreso, de determinación de su base y tipo del procedimiento de recaudación y de control de su empleo". Podrá decirse, en síntesis, que los elementos que

distinguen las contribuciones parafiscales son éstos:

1. Son creadas por ley, lo cual hace posible su recaudo mediante el poder coercitivo del Estado;
2. Se exigen de un sector económico, único que debe soportarlas;
3. Tanto su determinación como su recaudación se hacen por procedimientos especiales, diferentes a los que se emplean generalmente en el regimen impositivo;
4. Están destinadas a finalidades propias del mismo sector económico que las genera.

Pues bien: cuando el Congreso Nacional, en 1927, dictó la ley 76, sobre "protección y defensa del café", estableció la primera contribución parafiscal, así no le diera este nombre. El impuesto de diez centavos por cada saco de café de 60 Kgs. que se exportara, gravaba únicamente a los productores de café; estaba destinado a finalidades relacionadas exclusivamente con la industria cafetera, su mantenimiento y progreso, mediante servicios prestados por la Federación Nacional de Cafeteros y retribuidos por el Gobierno con la totalidad de los recursos generados por el gravamen; finalmente, era requisito indispensable para el recaudo del impuesto, la celebración de un contrato entre la Nación y la misma Federación.

Así tenemos, al entrar en vigencia el primer contrato celebrado entre la Nación y la Federación, en 1928, un ejemplo inequívoco de parafiscalidad.

Posteriormente, la ley 45 de 1940 y el Decreto 2078 del mismo año, que permiten la creación del Fondo Nacional del Café, son manifestaciones de la teoría de la parafiscalidad.

Y lo mismo puede decirse de la cuota de retención. Establecida en un principio por el artículo 1º del Decreto 0080 de 1958, "con el objeto de promover la defensa de los precios del café, en el interior y en el exterior del país...", ha tenido, a partir del Decreto 444 de 1967, la finalidad de "regular el mercado cafetero".

Por último, la controvertida ley 9ª de 1991, al establecer **contribución cafetera**, lo hace siguiendo el mismo criterio de parafiscalidad, pues la destina al Fondo Nacional del Café, con el propósito de mantener

el ingreso cafetero "de acuerdo con los objetivos previstos en las leyes que dieron origen al Fondo Nacional del Café".

Queda claro, en consecuencia, que el país había venido de tiempo atrás, en materia cafetera, como en otras, haciendo parafiscalidad sin saberlo, como el personaje del cuento que escribía en prosa sin saberlo.

De otra parte, es oportuno despejar el equívoco que se ha querido construir en torno al artículo 359 de la Constitución. Dispone esta norma que, con las excepciones que ella misma establece, "no habrá rentas nacionales de edestinación específica". Al entrar en vigencia esta disposición, se dice, han quedado sin piso la ley 9ª de 1991 y todas las normas que son base de los recursos del Fondo Nacional del café. Sin embargo, bastan unas sencillas explicaciones para entender cómo éste es un concepto erróneo.

La Constitución distingue claramente entre "rentas nacionales" y "contribuciones parafiscales". Así, utiliza la primera denominación -rentas nacionales- en el citado artículo 359, lo mismo que en el ordinal 11 del artículo 150, que señala como función del Congreso "establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración". Pero, a renglón seguido, en el mismo artículo 150, asigna al Congreso, como función diferente, el establecimiento de "contribuciones parafiscales".

De otra parte, es imposible sostener que al prohibir las rentas nacionales de destinación específica, se quiso extender la prohibición a las contribuciones parafiscales, pues de la esencia de estas últimas es, precisamente, tal destinación específica.

¶ En síntesis, la Constitución de 1991, al incluir entre sus normas la parafiscalidad, ha fortalecido las instituciones cafeteras, en especial el Fondo Nacional del Café. Lo que sigue, es, sencillamente, la reglamentación legal de la parafiscalidad, que habrá de hacer el Congreso de la República. Reglamentación que el gremio cafetero espera que sea la consolidación de una situación jurídica y de unas instituciones que han sido benéficas para la Nación y para los cafeteros, en particular. ¶