ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA DESTINACIÓN DE RECURSOS PARAFISCALES POR PARTE DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LA COMPRA DE TITULOS DE TESORERIA

NANCY CELINA CABRERA ARCOS

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007

ANALISIS DE LA CONSTITUCIONALIDAD EN LA DESTINACIÓN DE RECURSOS PARAFISCALES POR PARTE DEL GOBIERNO CENTRAL PARA LA COMPRA DE TITULOS DE TESORERIA

NANCY CELINA CABRERA ARCOS

PROYECTO PARA OPTAR EL TITULO DE ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

Asesor
DRA. EDILMA ARTEAGA

UNIVERSIDAD DE NARIÑO
CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS SOCIO JURÍDICOS
ESPECIALIZACIÓN EN DERECHO ADMINISTRATIVO
SAN JUAN DE PASTO
2007

“Las ideas y conclusiones aportadas en este trabajo de grado, son de responsabilidad exclusiva de su autor”

Artículo 1º del acuerdo No. 324 de octubre 11 de 1966.

Emanado del Honorable Consejo Directivo de la Universidad de Nariño.

DEDICATORIA

Este trabajo esta dedicado a Dios expresión de la grandeza de la vida en medio de las dificultades y a través de él a la manifestación de su amor en las personas mas especiales en mi vida que son: mi hijo ALVARO DAVID CONTRERAS CABRERA, a mi esposo ALVARO EFRAIN CONTRERAS, a mis queridos padres JESUS CABRERA Y FANNY ARCOS, a mis hermanos EDWIN, JIMENA, a mis sobrinos JULIANA Y DANIEL y a todas aquellas personas de mi familia y de la familia de mi esposo que me apoyaron en este tiempo para la consecución de mis metas académicas y por ultimo y en un rincón del cielo a mi ángel custodio que un día se fue JESUS ALFREDO.

AGRADECIMIENTOS

A la Doctora EDILMA ARTEAGA, Abogada Especializada, Juez Administrativo de Pasto, Docente del área de Investigación y orientadora del Trabajo de Investigación, gracias por sus orientaciones y colaboración.

Al Doctor ALVARO EFRAIN CONTERAS BAEZ, Abogado Universidad de Nariño, Litigante y Constituyente Delegatario por el Municipio de Ipiales, por su apoyo en la investigación del tema de estudio.

NOTA DE ACEPTACION

_____,

_____,

_____,

APROBADO _____,

_____,

_____,

_____,
EDILMA ARTEAGA

_____,
JHON ERICK CHAVEZ

_____,
CARMEN EUGENIA ARELLANO

CONTENIDO

Pág.

INTRODUCCION

1. LA PARAFISCALIDAD EN COLOMBIA. 12

1.1. LAS CONTRIBUCIONES PARAFISCALES 13

1.1.1. Elementos constitutivos de una Contribución Parafiscal 23

1.2. PARAFISCALIDAD E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA 25

2. LA DESTINACIÓN ESPECÍFICA 27

3. EL PRESUPUESTO EN COLOMBIA. 29

3.1. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 33

4. GASTO PÚBLICO SOCIAL 39

5. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO 40

6. TITULOS DE TESORERIA 43

6.1. BANCO DE LA REPUBLICA 45

7. INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR 48

8. SITUACIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES DEL ICBF FRENTE AL INFORME DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. 50

CONCLUSIONES 52

BIBLIOGRAFIA

RESUMEN

En este trabajo de investigación se inicia con el estudio de la parafiscalidad en Colombia, haciendo alusión al desarrollo jurisprudencial al respecto, especificando el contenido en la definición de las contribuciones parafiscales, su naturaleza, origen y requisitos, desde el punto de vista Legal y relacionado el desarrollo jurisprudencial que dió para diferenciarlas de los conceptos como Impuesto y tasas.

Se hace una recopilación de la normatividad que regula esta materia y desde el punto de vista de la Jurisprudencia, en igual sentido haciendo alusión al presupuesto General de la Nación y el procedimiento reglado para la elaboración y aprobación del mismo. se ubica criterios jurisprudenciales sobre el contenido normativo de los denominados Títulos de Tesorería, utilizados por el Gobierno Central para financiar déficits fiscales y deuda pública estatal, considerando las funciones del Banco de la Republica y la aplicación de este tema al Instituto colombiano de Bienestar Familiar.

Finalmente en un sentido crítico se exponen las consideraciones de la Contraloría General de la República en su informe del mes de Abril de 2006, donde expuso la incongruencia de la política gubernamental de ubicar en el mercado de Títulos de Tesorería los recursos parafiscales captados `por el ICBF en detrimento de la inversión social que debía darse con destino al menor y la familia.

ABSTRACT

In this investigation work he/she begins with the study of the parafiscalidad in Colombia, making allusion to the development jurisprudencial in this respect, specifying the content in the definition of the contributions parafiscales, their nature, origin and requirements, from the Legal and related point of view the development jurisprudencial that dió to differentiate them of the concepts like Tax and rates.

A summary of the normatividad is made that regulates this matter and from the point of view of the Jurisprudence, in equal sense making allusion to the General budget of the Nation and the procedure ruled for the elaboration and approval of the same one.It is located approaches jurisprudenciales on the normative content of those denominated Titles of Treasury, used by the Central Government to finance fiscal déficits and state public debt, considering the functions of the Bank of the Republic and the application from this topic to the Colombian Institute of Family Well-being.

Finally in a critical sense the considerations of the General Controllership of the Republic are exposed in their report of the month of April of 2006, where it exposed the government politics's incongruity of locating in the market of Holding of Treasury the resources captured parafiscales ` for the ICBF in detriment of the social investment that should be given going to the minor and the family.

INTRODUCCION

El tema de la Parafiscalidad en Colombia genera un estudio sobre su desarrollo legal, Constitucional y Jurisprudencial, mas cuando su contenido nos ubica en temas como sus conceptos, sus características y naturaleza y quienes son los responsables de captarlos y administrarlos. Una vez ubicados en su origen, también nos coloca en el tema de la destinación especifica como lo es la inversión en el sector o gremio establecido por la Ley y que para efectos de este análisis corresponde a los programas sociales de infancia y familia en cabeza de del ICBF.

Por ello resulta conveniente plasmar a través de una investigación jurídica el papel preponderante que la Constitución y la Ley le dio a los recursos parafiscales para llegar a una población especial con necesidades básicas insatisfechas y como esa misión del ICBF se ve subdimensionada, cuando el mismo estado da prelación a gastos como deuda publica, defensa y políticas de seguridad democrática, en contra de prioridades de la infancia Colombiana, so pretexto de mantener políticas macroeconómicas dentro de un Modelo económico especulativo que ha beneficiado a sectores fuertes de la economía como el sector financiero y militar.

Se pretende explicar un punto de vista que por fuera de el estudio de Constitucionalidad que ha hecho la Corte Constitucional y el Consejo de Estado sobre la utilización de los recursos parafiscales para compra de Títulos de Tesorería, coadyuve la posición expresada por la Contraloría General de la República cuando se critica la posición del Ejecutivo Nacional de mantener la situación deficitaria de la nutrición de los niños Colombianos, cuando se han dado los recursos para aminorarla, solo con pretextos de mantener una régimen económico que no da resultados hacia la población menos favorecida.

Se hace un estudio del desarrollo jurisprudencial sobre temas como la destinación especifica, la parafiscalidad, el presupuesto nacional y el gasto publico social, con el propósito de ubicar como objeto la necesidad de refutar la tesis gobernante que defiende una política macroeconómica de austeridad en el gasto publico social para equilibrar los desajustes fiscales de otros sectores en contrasentido de la precariedad de la situación de nutrición y atención de los infantes a a pesar que en nuestra Carta Magna se promulga la prevalencia de sus derechos sobre los de los demás.

Además ubicando el tema en un sentido original, se determinaría que los trabajadores públicos y privados Colombianos han estado pagando el déficit fiscal y la deuda publica Colombiana antes que la atención integral de sus hijos, quien sino el constituyente primario puede llegar a entender los alcances de esta

situación, porque los títulos de Tesorería no van a satisfacer los derechos fundamentales de los niños y trabajadores de hoy sino supuestamente del mañana.

Los beneficios que se pueden percibir a través de este escrito de investigación, es crear una conciencia y un criterio más amplio ante las críticas planteadas por la Contraloría general de la Nación sobre la destinación de recursos parafiscales para emisión de títulos de deuda publica interna, en un país donde la inversión social presenta carencias y donde se tiene población con vulnerabilidad muy alta en la satisfacción de necesidades básicas y protección de derechos fundamentales y finalmente donde se muestran cifras de violación de los derechos de los niños en su nutrición, salud, educación, etc.

Resulta altamente gratificante entrar a considerar que con este trabajo de investigación se busca llegar a concluir que el derecho que tiene todo ciudadano de conocer y participar en la toma de decisiones que lo afecten en concordancia con lo preceptuado por el artículo 2 de la carta, pues el manejo correcto o incorrecto de los recursos parafiscales es algo que nos pertenece a todos y mas cuando se afectan en materia grave las políticas sociales publicas obligadas a desarrollar por el Gobierno Central.

Esta investigación pretende esclarecer la línea jurisprudencial establecida por la Corte Constitucional en materia de administración de los recursos parafiscales, pues se advierte que por su naturaleza estos comportan una destinación especifica de carácter absoluto habida cuenta de que están destinados a subsidiar a los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 y demás concordantes de la Constitución Política de Colombia, aunque dentro de un contexto macroeconómico se privilegió la parte financiera del Estado.

Se busca analizar desde el punto de vista Jurídico (análisis constitucional -incluye bloque de constitucionalidad-, legal, jurisprudencial) si la destinación de los recursos parafiscales correspondientes a la financiación de los programas del ICBF para la emisión de títulos de deuda pública (TES) resulta ajustada a la Constitución o no, de acuerdo con lo establecido en el art. 44 Superior, en el marco del Estado social de Derecho.

1. LA PARAFISCALIDAD EN COLOMBIA:

Etimológicamente la noción de parafiscalidad viene de la raíz griega *para,* supone algo paralelo, al lado o al margen de la actividad estatal.

La historia del tema de la parafiscalidad en nuestro país fue analizada mediante Sentencia C-490 de 1993, de la Corte Constitucional, al resolver sobre la constitucionalidad del artículo 1º de la Ley 51 de 1966; en aquella ocasión la Corte tuvo la oportunidad de realizar una breve reseña histórica de los antecedentes de la noción de "parafiscalidad" destacando sus característicos origen y elementos distintivos.

La Corte Constitucional en sus apartes hace la apreciación que "la parafiscalidad es una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente -destinada a recaudar y administrar directa o indirectamente- determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general".[1]

Se pone de manifiesto que el Gobierno Nacional traía desde esas vigencias un papel de interviniente en el manejo y vigilancia de la contribución parafiscal, tal como se plasmó en el Decreto Reglamentario 530 de 1967, reglamentario de la Ley 51 de 1966.

Ubicando su origen en el sentir del Constituyente primario de 1991, el tema de la Parafiscalidad se plasma en los artículos 150-12, 179-3 y 338, de la Constitución Política de Colombia así:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: Numeral 12: "Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, **contribuciones parafiscales** en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley.

Artículo 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso., las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales y parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben

[1] Corte Constitucional. Sentencia 490-1993 del 28 de Octubre de 1993. Magistrado Ponente. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

El Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 39 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto, define en su artículo 29 las contribuciones parafiscales como gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector.

Tal como ha señalado la Corte, aunque las definiciones alrededor de la parafiscalidad "… no son ciertamente unívocas existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional." [2]

En el análisis de la Sentencia 040- 93 la Corte Constitucional expresa : " La doctrina ha señalado distintas razones que explican el surgimiento de la técnica de la parafiscalidad, pero, en cualquier caso, en la base de la misma está la identificación de unos objetivos de interés para determinado sector social o económico y cuya satisfacción se quiere financiar de manera autónoma. Esa autonomía se manifiesta tanto en la fuente de los recursos, en la medida en que por ministerio de la ley se establece una nueva exacción para atender a esos fines -de tal manera que su satisfacción no dependa del presupuesto nacional-, como en la destinación de los recursos así generados, por cuanto los mismos quedan afectos al fin para el cual fueron creados, sin que puedan aplicarse a la atención de las necesidades generales del Estado."[3]

1.1. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES:

"Los recursos parafiscales fueron introducidos en Colombia en el año de 1928 al crearse la contribución cafetera. Dichos recursos han sido ya objeto de tres pronunciamientos unánimes de la Corte Constitucional, a propósito del fondo panelero, de las cajas de compensación familiar y del fondo nacional del café, los cuales fueron declarados constitucionales, tal y como se analiza a continuación".

En efecto, en una ocasión esta Alta Corporación afirmó que estos recursos "surgen en Francia -a mediados del presente siglo- cuando el entonces ministro Robert Schuman calificó como parafiscales algunos de los ingresos públicos que,

[2] Corte Constitucional. Sentencia 490-1993 del 28 de Octubre de 1993. Magistrado Ponente. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.
[3] Corte Constitucional. Sentencia 040-1993 11 de Febrero de 1993. Magistrado Ponente. CIRO ANGARITA BARON

a pesar de ser fruto de la soberanía fiscal del Estado, contaban con ciertas y determinadas características que los diferenciaban claramente de otro tipo de ingresos. Los recursos parafiscales eran aquellos cobrados a una parte de la población, destinados específicamente a cubrir intereses del grupo gravado, que no engrosaban el monto global del presupuesto nacional.

Posteriormente la teoría de la hacienda pública ha desarrollado prolíficamente este concepto y aunque las definiciones no son ciertamente unívocas, existe en todas ellas un denominador común: se trata de una técnica de intervención del Estado en la economía, destinada a extraer ciertos recursos de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector, al margen del presupuesto nacional.

En suma, una característica esencial de los recursos parafiscales es su especial afectación. La doctrina ha coincidido también en diferenciar claramente a las contribuciones parafiscales de categorías clásicas tales como: los impuestos y las tasas.

A diferencia de las tasas, las contribuciones parafiscales son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien. Se diferencian de los impuestos en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público. La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorios, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia hace diferencias entre los conceptos de contribuciones parafiscales y de impuestos.

Se tiene que en la sentencia de la Corte Constitucional N° 040 de 11 de febrero de 1993, expresa que las Contribuciones son "obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir del Estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien" y los impuestos "en la medida en que carecen de la generalidad propia de este tipo de gravámenes, tanto en materia de sujeto pasivo del tributo, cuanto que tienen una especial afectación y no se destinan a las arcas generales del tesoro público.

La doctrina suele señalar que las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorios, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad".

Se define la naturaleza de los recursos parafiscales, estableciendo que estos recursos no guardan relación directa e inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente; "se cobra sólo a un gremio o colectividad específica, y se destina a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad". [4]

Así, en la sentencias C-040 de 1993, con ponencia del Magistrado Ciro Angarita Barón, y en el fallo C - 183 de 1997 la Corte estableció una clara diferencia entre las contribuciones fiscales y las parafiscales: "El artículo 150-12 señala que corresponde al Congreso establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley. Cuando la Constitución dice "contribuciones fiscales", se trata de ingresos corrientes del Estado, que son ciertamente recursos fiscales cuando se refiere a "contribuciones parafiscales", que se trata de contribuciones propiamente tales que no hacen parte del presupuesto nacional, que cuentan con un régimen jurídico especial y que por lo tanto **no puede entenderse como recursos fiscales del Estado**.

En la mencionada Sentencia se lee que para el Constituyente Primario cuando mencionó el concepto de Contribución no incluía el término "impuesto" y "tasa".

Cuando la Constitución habla de contribuciones fiscales, debe entenderse también impuestos. Según lo dicho atrás con respecto al artículo 150. Cuando en tal artículo se habla de contribuciones, cobija "contribuciones parafiscales", por oposición a impuestos o contribuciones fiscales. De otra parte, el término "tributos", tiene aquí un alcance genérico y hace referencia a todo lo relacionado con los ingresos corrientes de la Nación - tributarios y no tributarios -. Incluye pues, impuestos, tasas y contribuciones como parece corresponder al sentido natural y obvio de la norma.

Haciendo alusión a lo descrito por la Ley y la jurisprudencia el recurso parafiscal, tiene como garantía el poder coercitivo del Estado para garantizar su cumplimiento, por ello el Estado ejerce un papel orientador y fiscalizador y el

[4] Corte Constitucional Sentencia 040-1993 del 11 de Febrero de 1993. Magistrado Ponente. CIRO ANGARITA BARON

impuesto no guarda relación directa con un beneficio derivado por el contribuyente, pues pagado el impuesto, el Estado puedes disponer de él indiscriminadamente sin tomar a parecer al contribuyente.[5]

El impuesto no se destina a un servicio público específico, sino a los gastos generales y servicios sin distinción, con la salvedad si se trata de rentas o impuestos de destinación específica.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos

En la sentencia C-545 de 1994, con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, la Corte estableció las siguientes diferencias entre las nociones de contribución, contribución especial y contribuciones parafiscales así:

Contribución. Expresión que comprende todas las cargas fiscales al patrimonio particular, sustentadas en la potestad tributaria del Estado.

Contribución Especial. Es un pago por una inversión que beneficia a un grupo de personas, como es el caso de la valorización.

Contribuciones Parafiscales. Son los pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el financiamiento de estas entidades de manera autónoma.

Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales, mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos propiamente dichos. [6]

En varias ocasiones la Corte Constitucional había señalado que la prohibición de las rentas nacionales de destinación específica del artículo 359 Constitucional se

[5] Corte Constitucional Sentencia C-040 de 1993 del 11 de Febrero de 1993. Magistrado Ponente. CIRO ANGARITA BARON y Sentencia C - 183 de 1997 del 10 de Abril de 1997. de la Corte Constitucional. Magistrado Ponente. JOSE GREGORIO HERNANDEZ.

[6] Corte Constitucional. Sentencia C-545-94 del 1 de Diciembre de 1994.Magistrado Ponente. FABIO MORON DIAZ.

refiere exclusivamente a los ingresos nacionales de carácter tributario o impuestos nacionales y, por consiguiente, no incluye las contribuciones parafiscales.
La Corte reitera esa conclusión, porque la asimilación de las contribuciones parafiscales a rentas nacionales de destinación específica introduce una contradicción entre el artículo 359 de la Constitución y los artículos 150 ordinal 12, 179 ordinal 3 y 338 de la Carta. En efecto, el primero prohibiría las contribuciones parafiscales, (de cuya esencia es su destinación específica) mientras que los otros autorizarían su creación. Debe entonces concluirse que las contribuciones parafiscales no son rentas nacionales de destinación específica.

Se podría objetar a la anterior argumentación que una vez incluida una contribución parafiscal en el presupuesto nacional no se la puede diferenciar de una renta de destinación específica. Según tal criterio, en virtud del principio de la universalidad, el presupuesto contiene la estimación de todos los ingresos fiscales del Estado y la aprobación de todos los gastos. Por consiguiente, una contribución parafiscal que se incluya en el presupuesto se volvería automáticamente un ingreso fiscal.

La Corte no comparte esa interpretación, por cuanto considera que la inclusión de una contribución parafiscal en el presupuesto no altera, por ese solo hecho, sus elementos definitorios, a saber, la obligatoriedad, la singularidad y la destinación específica, siempre y cuando tal inclusión no afecte ni el origen, ni la destinación del recurso parafiscal.

Así, a pesar de estar en el presupuesto, la contribución parafiscal sigue siendo singular, ya que carece de la generalidad de los tributos, puesto que es recaudada únicamente de un sector de la sociedad. Si tal característica se mantiene, entonces no se la puede asimilar a una renta tributaria. En ese mismo orden de ideas, su inclusión en el presupuesto no implica que la contribución parafiscal entre a engrosar el erario, ya que ella mantiene su afectación especial.

Al respecto, había dicho esta Corporación: " **la contribución parafiscal no se convierte en renta nacional** por el solo hecho de figurar en el presupuesto, siempre y cuando guarde su esencia y tal inclusión obedezca a una buena gestión del recurso. [7]

Se expresa en la sentencia que de todas maneras el hecho de incluir en el Presupuesto a una Contribución parafiscal no cambia su naturaleza, pues la Constitución Nacional no lo prohíbe, pero siempre y cuando esa incorporación no afecte los elementos definitorios del recurso parafiscal.

[7] . subrayado. Corte Constitucional. Sentencia C-545-94. del 1 de Diciembre de 1994.. Magistrado Ponente. FABIO MORON DIAZ.

De igual manera se define este concepto de parte de La Corte Constitucional en sentencia, C - 577 de 1995, donde dijo al respecto: "Los ingresos parafiscales, denominados en la Carta 'contribuciones parafiscales' (art. 150-12), se distinguen de otras especies tributarias en que se trata de recursos exigidos de manera obligatoria y a título definitivo, a un grupo determinado de personas, que se destinan a la financiación de un servicio o un bien específico, dirigido al grupo de personas gravadas. El pago de la contribución otorga al contribuyente el derecho a percibir los beneficios provenientes del servicio, pero la tarifa del ingreso parafiscal no se fija como una contraprestación equivalente al servicio que se presta o al beneficio que se otorga. Los ingresos parafiscales tienen una especifica destinación y, por lo tanto, no entran a engrosar el monto global del presupuesto Nacional".[8]

En Sentencia del Consejo de estado de fecha 13 de Julio de 2000, se analizó la naturaleza de los recursos parafiscales así se desprende de la definición dada en el Estatuto Orgánico del presupuesto (decreto – ley 111 de 1996), los define así: que reza "Artículo 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley que afecta a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará 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 contable. [9]

Las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración (ley 179/94, art. 12. ley 225/95, art.2).

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

[8] Corte Constitucional. Sentencia C- 577 de 1995 del 4 de Diciembre de 1995. Magistrado Ponente. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ.

[9] Corte Constitucional. Sentencia del Consejo de Estado del 13 de Julio de 2000. Magistrada Ponente: MARIA ELENA GIRALDO GOMEZ.

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'1 Corte Constitucional. Sentencia C - 308 del 7 de julio de 1994

De lo expresado en la norma citada y en la jurisprudencia, se desprende: En primer lugar, los recursos provenientes de contribuciones parafiscales no son rentas que se hallen incorporadas en el Presupuesto General de la Nación y en segundo lugar, por disposición legal los recursos provenientes de contribuciones parafiscales tienen una destinación específica determinada en la misma ley.

Ahora bien, la mayoría de la doctrina coincide en afirmar que la cuota parafiscal no debe figurar en el presupuesto general del Estado. Sin embargo algunos sostienen que "preverla como parte del Presupuesto Nacional obedece a su origen legal y a su naturaleza de contribución obligatoria... ya que sin este apoyo, sería ineficaz su recaudo e iluso el control de su destino.

Sobre el mismo punto otros doctrinantes anotan que "las tasas parafiscales, a pesar de su naturaleza extrapresupuestaria, pueden ser incorporadas a los presupuestos. Sin embargo, para no desvirtuar esa naturaleza, tal incorporación sólo puede operar para efectos de su administración, pero no en cuanto a su origen y destinación.

La Corte en sentencia C-191 de 1996, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero consideró "Ahora bien, la norma acusada está referida a la gestión de las contribuciones parafiscales que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, son de naturaleza esencialmente pública, pues son fruto de la soberanía fiscal del Estado, aun cuando puedan ser administrados por entidades privadas. Además, esos recursos parafiscales pueden servir para financiar servicios o inversiones en determinados espacios, pues ellos son una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. Por ende, es perfectamente natural que se incluyan dentro de la ley del plan disposiciones sobre la forma como deben ser gestionados y ejecutados estos recursos parafiscales pues ellos sirven para financiar, en forma permanente, servicios e inversiones en determinados sectores sociales." [10]

[10] Corte Constitucional. Sentencia C- 191 de 1996 del 8 de Mayo de 1996. Magistrado Ponente. ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO.

Adelantando una interpretación sistemática de la Carta Política, el Estatuto Orgánico de Presupuesto y la jurisprudencia constitucional, la Corte en sentencia C-152 de 1997, con ponencia del Magistrado Jorge Arango Mejía, determinó los elementos inherentes a las contribuciones parafiscales, enfatizando el carácter excepcional de las mismas: "1a. Son obligatorias, porque se exigen, como todos los impuestos y contribuciones, en ejercicio del poder coercitivo del Estado; 2a. Gravan únicamente un grupo, gremio o sector económico; 3a. Se invierten exclusivamente en beneficio del grupo, gremio o sector económico que las tributa; 4a. Son recursos públicos, pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer solamente al grupo, gremio o sector que los tributa. 5a. El manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o "por los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación, como lo prevé el inciso segundo del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. 6a. El control fiscal de los recursos originados en las contribuciones parafiscales, corresponde a la Contraloría General de la República, por mandato expreso del artículo 267 de la Constitución, inciso primero. 7a. Son excepcionales. Así lo consagra el numeral 12 del artículo 150 al facultar al Congreso para establecer "excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". [11]

Estas líneas jurisprudenciales han sido conservadas y ampliamente desarrolladas por la Corte Constitucional. En efecto, en sentencia C-363 de 2001, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería esta Corporación se pronunció sobre la naturaleza de las contribuciones parafiscales en los siguientes términos: "Dichas contribuciones se caracterizan por su obligatoriedad, puesto que se exigen en desarrollo del poder coercitivo del Estado; singularidad porque gravan únicamente un grupo, gremio o sector; destinación, por cuanto se invierten exclusivamente en beneficio del mismo grupo, gremio o sector que los tributa. Además, de ser recursos públicos ya que pertenecen al Estado, aunque solamente vayan a favorecer al grupo, sector o gremio que las tributa. El manejo, la administración y ejecución de esas contribuciones debe hacerse en la forma que lo establezca la ley que las crea."[12]

Ese mismo año, en sentencia C-651 con ponencia del Magistrado Alfredo Beltrán Sierra, esta Corporación ahondó en el tema de las particularidades que ofrece el manejo de las contribuciones parafiscales por entidades privadas: "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. [13]

[11] Corte Constitucional. Sentencia C- 152 de 1997. 19 Marzo de 1997. Ponente. JORGE ARANGO MEJIA.
[12] Corte Constitucional. Sentencia 363 de 2001. 2 Abril de 2001. Ponente JAIME ARAUJO RENTERIA
[13] Corte Constitucional. Sentencias C-708-2001. 5 de Julio de 2001. Ponente. MANUEL JOSE CEPEDA.

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 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. 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 contratos.

Posteriormente, en la sentencia C-708 de 2001, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte consideró que para examinar normas que aparentemente establecen tributos o los regulan, era necesario recurrir a un criterio material y no meramente formal. En el caso concreto se trataba de examinar una objeciones presidenciales al establecimiento de una cuota de fomento del subsector agropecuario de la yuca, a lo cual respondió esta Corporación lo siguiente" es claro entonces, que la cuota creada en el proyecto objetado llena todos los elementos constitutivos de una contribución parafiscal del sector agropecuario: es una exacción obligatoria establecida por el Congreso, la deben pagar quienes pertenezcan al gremio de todos aquellos que se benefician de la utilización y procesamiento de la yuca en cuanto a sus usos industriales, y además, los fondos recaudados se destinan exclusivamente al beneficio del subsector de la yuca y éstos no ingresan al Presupuesto Nacional. Resta entonces verificar si el proyecto cumplió el trámite que impone la Carta."[14]

Luego en la sentencia C-1179 de 2001, con ponencia del Magistrado Jaime Córdoba Triviño, la Corte insistió en la necesidad de que los cargos de inconstitucionalidad que se plantearan contra una disposición que estableciese una contribución parafiscal debía partir de la naturaleza jurídica del gravamen: "En este orden de ideas, un cargo de inconstitucionalidad contra una norma que consagre una contribución parafiscal debe tener en cuenta la naturaleza de ese gravamen y resaltar la contrariedad existente entre ella y el Texto Fundamental pues no es de recibo que, distorsionando la naturaleza de tal gravamen, se planteen vulneraciones a principios y derechos constitucionales que se infieren de una indebida lectura de esa institución. [15]

[14] Corte Constitucional. Sentencia 708 de 2001. 5 de Julio 2001.. Magistrado Ponente. MANUEL JOSE CEPEDA.
[15] Corte Constitucional. Sentencia C-1179 de 2001 del 8 de Noviembre de 2001. Magistrado Ponente. JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Más recientemente, en sentencia C-155 de 2003, con ponencia del Magistrado EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT, la Corte distinguió entre las diversas acepciones del término "contribución": "En sentido lato comprende todas las cargas fiscales al patrimonio privado soportadas en la potestad tributaria del Estado, es decir, incluye las nociones de impuesto, tasa, gravamen y los conceptos similares, todo lo cual responde a la tradición histórica acogida en el derecho colombiano y que en ocasiones se denomina genéricamente como "tributo".[16]

En sentido estricto las contribuciones están asociadas a la idea de parafiscalidad, como aquellos "pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el funcionamiento de éstas entidades de manera autónoma". Desde esta perspectiva resulta incompatible con los conceptos de tasa e impuesto.

Finamente, existe un tercer significado del término que responde a la idea de contraprestación o pago como consecuencia de una inversión que beneficia a un grupo específico de personas. Cuando el vocablo se utiliza en este sentido lo usual es hacer referencia a una "contribución especial".

Para la Corte Constitucional en Sentencia c- 1170-2004 "Los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Ello implica, por un lado, que se diferencian de los ingresos corrientes de la Nación, en cuanto que están afectos a la finalidad prevista en la ley de su creación, y no pueden destinarse a la atención de los requerimientos generales del Estado, y por otro, que su manejo se realiza de manera autónoma, al margen, en general, de las disposiciones que gobiernan la administración de los recursos que sí hacen parte del presupuesto. Los recursos parafiscales no son ingresos corrientes de la Nación, la ley ha previsto que cuando los mismos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.

Cuando un establecimiento público administre recursos parafiscales, la incorporación de los mismos al Presupuesto General de la Nación, se hará, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, exclusivamente para efectos de estimar su cuantía. Esa previsión del Estatuto Orgánico del Presupuesto se explica desde la perspectiva del principio de universalidad del presupuesto, de conformidad con el cual, el presupuesto

[16] Corte Constitucional. Sentencia C- 155-03 del 3 de Febrero de 2003. Magistrado Ponente. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva, de manera tal que ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto. (Art. 15 D. 111 de 1996).

Sin embargo, tratándose de recursos parafiscales, esa pretensión de universalidad debe armonizarse con la autonomía propia de esos recursos y de allí que la Ley Orgánica disponga que la incorporación en el presupuesto se realiza sólo para efectos de estimar su cuantía, sin que, por consiguiente, por ese hecho, se afecte ni la titularidad, ni el monto, ni la destinación, ni el manejo independiente de los recursos. Tal como ocurre con la generalidad de los tributos, corresponde a la ley, en relación con las contribuciones parafiscales, señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Pero, adicionalmente, la especificidad de los recursos parafiscales exige que la ley establezca también la finalidad a la cual se encuentran afectos y el régimen especial de administración de los mismos, lo cual implica identificar o predeterminar la entidad pública o privada encargada de la administración y las reglas especiales aplicables a la misma, en particular en cuanto a liquidación, recaudo, distribución y ejecución".[17]

En Sentencia C-655/03, Las rentas parafiscales, lo ha dicho la Corte, constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en aquella forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado. De acuerdo con la concepción jurídica de este tipo de tributo, la Corte ha establecido que son características de los recursos parafiscales su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica, en cuanto redunda en beneficio exclusivo del grupo, sector o gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado a un cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean.[18]

[17]Corte Constitucional. Sentencia 1170 de 2004 del 23 de Noviembre de 2004. Magistrado. Ponente. RODRIGO ESCOBAR GIL

[18] Corte Constitucional. Sentencia 655- de 2003 del 5 de Agosto de 2003. Magistrado Ponente. RODRIGO ESCOBAR GIL.

1.1.1. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UNA CONTRIBUCIÓN PARAFISCAL.

Cabe asimismo señalar que respecto a los elementos definitorios de las contribuciones parafiscales, el Consejo de Estado ha seguido la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional. Así, en sentencia del 6 de junio de 2002, la Sala de Consulta y Servicio Civil, con ponencia de la Consejera Susana Montes de Echeverri consideró lo siguiente:

"A partir de la consagración constitucional del concepto de parafiscalidad en la Constitución Política de 1991, la Corte Constitucional ha señalado, entre las características esenciales de los ingresos parafiscales, las siguientes: Son de carácter excepcional de conformidad con la disposición Constitucional (artículo 152 numeral 12). Son obligatorias, en tanto son fruto de la soberanía fiscal. Son específicas y singulares: en cuanto al sujeto pasivo del tributo, recae sobre un específico grupo de la sociedad. No confieren al ciudadano el derecho a exigir del estado la prestación de un servicio o la transferencia de un bien determinado. Los recursos no ingresan al arca común del Estado se convierten en "patrimonio de afectación", en cuanto su destinación es sectorial y se revierte en beneficio del sector (Corte Constitucional C-536/94). Su administración puede realizarse a través de entes privados o públicos." [19]

Así pues, del examen de esta evolución jurisprudencial, fácilmente se colige que la contribución cafetera es una renta parafiscal, que siempre ha tenido una destinación específica y que no puede ser catalogada como un recurso público que integre la unidad de caja presupuestal pues tiene un destino particular previamente determinado por el legislador.

En otros términos, el Congreso de la República contaba, en el presente asunto, con plena facultad constitucional para introducir modificaciones al proyecto de iniciativa gubernamental, proponiendo la derogatoria del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991 y modificar el manejo y administración de la contribución cafetera. Este cargo de inconstitucionalidad analizado no está llamado a prosperar.

Para sistematizar, la Corte observa que los recursos parafiscales tienen tres elementos materiales, a saber:

[19] Consejo de Estado. Sentencia del 6 de Junio de 2002. Magistrado Ponente. SUSANA MONETS DE ECHEVERRY.

1) Obligatoriedad: el recurso parafiscal es de observancia obligatoria por quienes se hallen dentro de los supuestos de la norma creadora del mencionado recurso, por tanto el Estado tiene el poder coercitivo para garantizar su cumplimiento.

2) Singularidad: en oposición al impuesto, el recurso parafiscal tiene la característica de afectar un determinado y único grupo social o económico.

3) Destinación Sectorial: los recursos extraídos del sector o sectores económicos o sociales determinados se revierten en beneficio exclusivo del propio sector o sectores

Además la recaudación por parte de una persona de derecho privado o de derecho público es indiferente a la condición de parafiscalidad, pues ello no desvirtúa su esencia

1.2. PARAFISCALIDAD E INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.

La Carta en su artículo 334 establece que: "La dirección de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La contribución parafiscal es en general una forma de realizar esa intervención, ya que se inmiscuye el Estado en la producción para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo.

Sobre la autonomía en la administración de los recursos parafiscales la Corte ha precisado que "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."

Ha expresado también la Corte que "[e]l manejo, la administración y la ejecución de los recursos parafiscales pueden hacerse por personas jurídicas de derecho privado (generalmente asociaciones gremiales), en virtud de contrato celebrado con la Nación, de conformidad con la ley que crea las contribuciones, o 'por los órganos que forman parte del presupuesto general de la Nación' …"[20]

[20]Corte Constitucional. Sentencia C-308 de 1994 del 7 de Julio de 1994. Magistrado Ponente. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

2. LA DESTINACIÓN ESPECÍFICA

En lo referente a la destinación especifica, se plasma una prohibición en el artículo 359 Constitucional y dice la Corte "se aplica con exclusividad a las rentas nacionales de carácter tributario. En ningún caso a las rentas propias de las entidades territoriales o descentralizadas por servicios del orden local, como tampoco a las contribuciones parafiscales. La razón de ser de las rentas de destinación específica es la de asegurar la afectación de un porcentaje fijo del presupuesto público a un fin determinado, que se considera importante. Esta técnica, utilizada tradicionalmente por las finanzas públicas nacionales, ha permitido garantizar un piso mínimo de gasto social en Colombia. Sin embargo las actuales tendencias presupuestales abogan por una mayor flexibilidad presupuestal; de allí su proscripción constitucional para el nivel nacional.

Se tiene que en el art. 359 de la Constitución Política de Colombia determina la prohibición de rentas nacionales de destinación específica y en el artículo 334 se consagra que la dirección general de la economía es de parte del Estado.

La razón de ser de las rentas de destinación específica es la de asegurar la afectación de un porcentaje fijo del presupuesto público a un fin determinado, que se considera importante. Esta técnica, utilizada tradicionalmente por las finanzas públicas nacionales, ha permitido garantizar un piso mínimo de gasto social en Colombia. Sin embargo las actuales tendencias presupuestales abogan por una mayor flexibilidad presupuestal; de allí su proscripción constitucional para el nivel nacional.

La Corte Constitucional igualmente en sentencia C- 1170-2004 expone: "En la medida en que no se afecte la destinación especial que por ley corresponde a esas contribuciones, la oportunidad en la que, de acuerdo con las normas que rigen el proceso presupuestal, se produzca su incorporación al Presupuesto General de la Nación, no es un criterio que permita señalar que se ha afectado indebidamente la autonomía de que gozan las contribuciones parafiscales. [21]

El carácter parafiscal de esas rentas, se orienta, precisamente, a evitar que se confundan con el resto de recursos del presupuesto y que se apliquen, por consiguiente, a destinos distintos de los previstos en la ley de su creación.

[21] Corte Constitucional. Sentencia C- 1170 de 2004 del 23 de Noviembre de 2004. Magistrado. Ponente. RODRIGO ESCOBAR GIL.

En Sentencia C-840-03 de la Corte Constitucional, sobre el particular, a lo largo de numerosos pronunciamientos, esta Corporación ha mantenido una línea jurisprudencial inmodificable en el sentido de que, por definición, las rentas parafiscales son recursos públicos con una destinación determinada y precisa, lo que no las convierte, con todo, en rentas de destinación específica.[22]

[22] Corte Constitucional. Sentencia C- 840 del 2003 del 23 de Septiembre de 2003. Magistrado Ponente. RODRIGO ESCOBAR GIL

3. EL PRESUPUESTO EN COLOMBIA.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996, define los ingresos que se incluyen en el presupuesto general de la Nación bajo la forma de *contribuciones parafiscales* y *fondos especiales*, de la siguiente manera:

"ARTICULO 29. Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán solo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable. (…)".

Para mantener el gasto dentro de los límites permitidos por la programación macroeconómica, el gobierno nacional realizó diferentes ajustes en las pretensiones de gasto propuestas por las entidades; esto lo realizó con base en las autorizaciones que le confiere el Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1996, en particular el primer inciso del artículo 39, que dispone lo siguiente:

"ARTÍCULO 20. Coherencia Macroeconómica. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. (Ley 179 de 1994, art.7)

"ARTÍCULO 21. Homeóstasis Presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. (Ley 179 de 1994, art.8)

"ARTÍCULO 39. Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones,…"

Igualmente el gobierno entrante, para la financiación de estos o de otros gastos tiene la posibilidad de acudir al mecanismo previsto en el artículo 347 de la Constitución Política, que señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el periodo legislativo siguiente.”

En el mismo sentido, el Estatuto Orgánico del Presupuesto ha dispuesto:

“ARTÍCULO 54. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de Ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados.

En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados. (Ley 179 de 1994, art.24).”

“ARTÍCULO 55. Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el proyecto de ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto, las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso. (Ley 179 de 1994, art.30).”

Se analiza los argumentos esgrimidos por el Gobierno Nacional para convencer al Congreso en la Aprobación del Presupuesto de la Vigencia del 2003, donde se expresa” En las reuniones celebradas con el equipo económico de la nueva administración se consideró conveniente utilizar esta alternativa para proporcionar el financiamiento presupuestal que requiere la fuerza pública, así como otros gastos prioritarios y estratégicos del próximo gobierno.

Esta es la razón por la que las apropiaciones para gastos de funcionamiento y de inversión destinadas a hacer frente a la situación de orden público y a la atención de civiles afectados por la violencia, se tratarán como parte de un mismo paquete de financiación y se incluyen en el proyecto de presupuesto complementario”

Con lo que se llega a la conclusión que al Gobierno actual le interesa financiar su política de seguridad democrática en primer término por encima de intereses de tipo social.

En la Sentencia C- 1170 de 2004 emanada de la Corte Constitucional, el actor, el demandante alega "que cada entidad pública presenta su proyecto de presupuesto de acuerdo con sus funciones y actividades. Por ello, en el caso de las entidades que reciben ingresos parafiscales, como en el caso del SENA, no pueden menoscabarse estos rubros, pues, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto, "[l]as contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales…", sin que el Gobierno Nacional pueda orientarlos a planes y programas de desarrollo diversos a los propuestos por las entidades que administran los recursos parafiscales. [23]

En desarrollo de dicha disposición, y como quiera que el manejo, la administración y la ejecución de esos recursos parafiscales, de acuerdo con el inciso primero de la misma norma, se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, el Gobierno, al elaborar el proyecto de Presupuesto de Rentas y Recursos de capital y Ley de apropiaciones, debió incorporar, sin modificaciones, el anteproyecto presentado por el Consejo Directivo Nacional del Sena, el cual debía ser finalmente aprobado, también sin modificaciones, por el Congreso de la República".

Se transcribe apartes de la Sentencia C- 1379 de 2000 de la Corte Constitucional en relación con la naturaleza de los recursos parafiscales y el alcance de su incorporación al presupuesto Nacional. Entre esos apartes se transcriben unas consideraciones de la Corte conforme a las cuales, para preservar la autonomía de las entidades que manejan recursos parafiscales y hacen parte del presupuesto, el Ejecutivo Nacional no puede tener injerencia en el manejo de los recursos parafiscales y en la reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales y los correspondientes ajustes de los presupuestos. Cita, así mismo, el actor, apartes de las Sentencias de 6 de noviembre de 1999 y de 23 de marzo de 2000 de la Sección Primera del Consejo de Estado, en las cuales se señala que resulta contrario a la Constitución que el Gobierno Nacional aplique a los recursos parafiscales del SENA el régimen ordinario de reducción de las partidas del presupuesto General de la Nación. A la primera de dichas corresponden los siguientes apartes:

"De todo lo anteriormente expuesto la Sala concluye que al reducir el Gobierno Nacional en el acto acusado "… el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital del Presupuesto General de la Nación" las contribuciones parafiscales del Sena, a

[23]Corte Constitucional. C- 1170 de-2004 del 23 de Noviembre de 2004. Magistrado. Ponente. RODRIGO ESCOBAR GIL

las cuales no puede aplicar el mismo régimen ordinario de los demás recursos fiscales, pues, su inclusión en el Presupuesto Nacional sólo obedece al hecho de la estimación de su cuantía, vulneró directamente el artículo 29 del Decreto 111 de 1994 e, indirectamente, el artículo 151 de la Constitución Política." [24]

Igualmente, de acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico; función ésta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias, a fin de que los órganos que lo conforman - artículo 1o. de la Ley 179 de 1994, inciso 2o. -, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios."

Dice la Corte Constitucional en Sentencia 1170 de 2004 "Esta reducción en el monto de las contribuciones parafiscales que presentó el SENA en el preproyecto, según la Vista Fiscal, desconoce lo dispuesto en el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, el cual consagra que: "[l]as contribuciones parafiscales administradas por los órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía" e implica una limitación en la autonomía que frente a las contribuciones parafiscales tienen las juntas y consejos directivos de las entidades que las administran.

Así las cosas, indica que las normas acusadas al no incluir el total del monto de las contribuciones fiscales presentada por el SENA en el preproyecto de presupuesto dan lugar a una omisión legislativa que vulnera la Carta Política en los artículos 150 numeral 12 y 338 en armonía con el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, el cual, por ser norma orgánica del presupuesto nacional, es parámetro de control de constitucionalidad en materia presupuestal, y como tal debe ser observada al momento de elaborar la ley anual de presupuesto.

Es necesario establecer si de acuerdo con la Constitución y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Gobierno, al elaborar el proyecto de Presupuesto General de la Nación, tratándose de recursos parafiscales de entidades que hagan parte del Presupuesto General de la Nación, debe limitarse a incorporar, sin modificaciones,

[24] Corte Constitucional. C- 1379 de 2000 del 11 de Octubre de 2000. Magistrado Ponente. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

el anteproyecto que le sea remitido por la respectiva entidad, el cual deberá ser aprobado, también sin modificaciones, por el Congreso de la República.

En sentencia 1170 de 2004, la Corte Constitucional expresa: "Esa pretensión de autonomía, se expresa, como se ha señalado, en el hecho de que los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación. Ello implica, por un lado, que se diferencian de los ingresos corrientes de la Nación, en cuanto que están afectos a la finalidad prevista en la ley de su creación, y no pueden destinarse a la atención de los requerimientos generales del Estado, y por otro, que su manejo se realiza de manera autónoma, al margen, en general, de las disposiciones que gobiernan la administración de los recursos que sí hacen parte del presupuesto.

Sobre este particular, en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se dispone que el manejo, la administración y la ejecución de los recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, aspecto éste que fue una de las determinantes para su consagración constitucional, tal como se puso de presente en los debates en la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional Constituyente, en la que sobre el particular se expresó que los recursos parafiscales "… escapan en todo o en parte de las reglas de la legislación presupuestaria o fiscal en lo concerniente a la creación del recurso o de la renta, la determinación de su base imponible y de su cuantía y de los procedimientos de recaudo y control de su desembolso." [25]

No obstante que, como se ha dicho, los recursos parafiscales de la Nación, la ley ha previsto que cuando los mismos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. (Ley 179/94, artículo 12. Ley 225/95, artículo 2º).

3.1. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Sobre este particular, en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se dispone que el manejo, la administración y la ejecución de los recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea, aspecto éste que fue una de las determinantes para su consagración constitucional, tal como se puso de presente en los debates en la Comisión Tercera de la Asamblea Nacional

[25]Corte Constitucional. C-1170-2004 del 23 de Noviembre de 2004. Corte Constitucional. Magistrado. Ponente. RODRIGO ESCOBAR GIL

Constituyente, en la que sobre el particular se expresó que los recursos parafiscales "… escapan en todo o en parte de las reglas de la legislación presupuestaria o fiscal en lo concerniente a la creación del recurso o de la renta, la determinación de su base imponible y de su cuantía y de los procedimientos de recaudo y control de su desembolso."

No obstante que, como se ha dicho, los recursos parafiscales de la Nación, la ley ha previsto que cuando los mismos son administrados por órganos que forman parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración. (Ley 179/94, artículo 12. Ley 225/95, artículo 2º).

La incorporación al Presupuesto General de la Nación de los recursos parafiscales administrados por entidades que hagan parte del presupuesto de acuerdo con el artículo 3º del Decreto 111 de 1996, el Presupuesto General de la Nación comprende, el presupuesto nacional, del que hacen parte las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, y los presupuestos de los establecimientos públicos.

De este modo, de acuerdo con las normas orgánicas del presupuesto, la totalidad de los recursos de los establecimientos públicos del orden nacional debe registrarse en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, cuando un establecimiento público de ese orden administre recursos parafiscales, la incorporación de los mismos al Presupuesto General de la Nación, se hará, de acuerdo con lo previsto en el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, exclusivamente para efectos de estimar su cuantía.

Así, no obstante que el recaudo y la ejecución de estos recursos se efectúan por los órganos encargados de su administración, de acuerdo con la legislación orgánica, deben, para efectos de estimar su cuantía, incorporarse en el Presupuesto General de la Nación, y aparecer, por consiguiente, tanto en el renglón de ingresos como en el de apropiaciones.

Esa previsión del Estatuto Orgánico del Presupuesto se explica desde la perspectiva del principio de universalidad del presupuesto, de conformidad con el cual, el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva, de manera tal que ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto. (Art. 15 D. 111 de 1996)

Sin embargo, tratándose de recursos parafiscales, esa pretensión de universalidad debe armonizarse con la autonomía propia de esos recursos y de allí que la Ley Orgánica disponga que la incorporación en el presupuesto se realiza sólo para efectos de estimar su cuantía, sin que, por consiguiente, por ese hecho, se afecte ni la titularidad, ni el monto, ni la destinación, ni el manejo independiente de los recursos.

Desde esta perspectiva, cabe distinguir entre, por un lado, los recursos del presupuesto nacional y los de los establecimientos públicos del orden nacional, que de acuerdo con su régimen propio, se destinan, en los términos de las correspondientes normas presupuestales, a la atención de los gastos generales del Estado, y, por otro, los recursos parafiscales de los entes públicos, cuya incorporación al presupuesto tiene como único cometido la estimación de su cuantía, pero sin que queden sometidos al régimen ordinario del presupuesto, en aspectos tales como el recaudo, o la unidad de caja.

Esa distinción resulta de la esencia de los recursos parafiscales, en cuanto ellos atienden, precisamente, a la financiación autónoma de determinados objetivos, y por consiguiente no cabe que se les de una destinación diferente a la prevista en la ley que los haya creado o en las que con posterioridad la hayan modificado.

así, no obstante que estos recursos parafiscales se incorporan al presupuesto general de la nación, en virtud de la autonomía de la que están revestidos, quedan aislados de las distintas contingencias presupuestales, en cuanto que su manejo, administración y ejecución se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella.

Tal como ocurre con la generalidad de los tributos, corresponde a la ley, en relación con las contribuciones parafiscales, señalar los sujetos activo y pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Pero, adicionalmente, la especificidad de los recursos parafiscales exige que la ley establezca también la finalidad a la cual se encuentran afectos y el régimen especial de administración de los mismos, lo cual implica identificar o predeterminar la entidad pública o privada encargada de la administración y las reglas especiales aplicables a la misma, en particular en cuanto a liquidación, recaudo, distribución y ejecución.

Conforme el artículo 346 de la constitución, corresponde al gobierno formular anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo, y presentarlo al congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. los artículos 349 y siguientes de la carta política desarrollan el trámite de discusión y aprobación del presupuesto en el congreso.

El artículo 352 superior señala que “[a]demás de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación,

aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el plan nacional de desarrollo ...".

El artículo 2º de la ley Orgánica del Presupuesto, a su vez, precisa cuales son las disposiciones que rigen la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, que son, de manera exclusiva, las contenidas en la propia ley de presupuesto, su reglamento y las disposiciones legales que ella expresamente autorice. (Ley 179/94, artículo 64).

Como quiera que en materia de recursos parafiscales, la propia Ley Orgánica del Presupuesto, en su artículo 29, remite, en cada caso, a la ley de creación de esos recursos, es necesario armonizar esos dos extremos, esto es, la autonomía de los recursos parafiscales, con la previsión sobre su incorporación al Presupuesto General de la Nación.

La situación es absolutamente clara cuando la administración de los recursos parafiscales se confía a entes que no hagan parte del Presupuesto General de la Nación. En tales eventos los administradores elaborarán sus presupuestos anuales de ingresos y gastos, los cuales deberán ser aprobados por sus órganos directivos, todo de acuerdo con lo parámetros fijados en las respectivas normas legales de creación de los recursos.

Pero cuando la administración de los recursos parafiscales está a cargo de entidades que hacen parte del presupuesto, es necesario armonizar las normas que rigen el proceso presupuestal con aquellas que atienden a garantizar la autonomía propia de este tipo de recursos.

Tal como se ha señalado por la Corte el presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. ... el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica. El presupuesto nacional está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los gastos del gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional.

Ha dicho también la Corte que el principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (C.P. art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en

diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado.

Es potestad del Gobierno la formulación del proyecto de presupuesto. De acuerdo con el artículo 47 del Decreto 111 de 1996, corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman dicho presupuesto. Para ese efecto el Gobierno deberá tener en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de propuesto.

De conformidad con esa disposición, para la elaboración del proyecto de presupuesto, el Gobierno debe, en primer lugar, a partir de los anteproyectos presentados por las distintas entidades que forman parte del presupuesto, realizar el correspondiente aforo de las rentas, para luego determinar los gastos, todo de acuerdo con los principios presupuestales.

Dispone el artículo 35 del Decreto 111 de 1996 que el cómputo de las rentas que deban incluirse en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo.

De este modo, si bien los recursos parafiscales administrados por entidades que hagan parte del presupuesto se incorporan a éste sólo para efectos de determinar su cuantía, la estimación de los mismos a fin de incorporarlos al proyecto de presupuesto corresponde al gobierno, a partir del anteproyecto que sobre el particular le presente la respectiva entidad.

En este contexto, cada entidad, en atención a sus necesidades, a los criterios fijados en la ley y a la metodología establecida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, hace la correspondiente estimación de sus ingresos y la propuesta correlativa en materia de gasto.

Por su parte, la formulación del proyecto General de Presupuesto corresponde al Gobierno, el cual para ese efecto debe tener como punto de partida el anteproyecto presentado por las distintas entidades, lo que garantiza que el proceso consulte la realidad tal como es percibida por los directamente afectados, pero incorpora las consideraciones macroeconómicas y de política fiscal que guían la acción del Gobierno.

A su vez, el Congreso de la República, dentro del preciso marco de la regulación constitucional y orgánica del Presupuesto, debe adelantar una valoración integral, tanto técnica como política, para aprobar el presupuesto.

En todo ese proceso es natural que el gobierno introduzca modificaciones a los anteproyectos que le hayan sido presentados, por razones técnicas, o de política fiscal, o para adecuarlos a los objetivos del plan de desarrollo y para hacerlos compatibles con los principios que rigen el proceso presupuestal.

Las distintas entidades, en la elaboración de sus anteproyectos, se mueven en un nivel particular y no pueden medir el efecto del presupuesto consolidado sobre el conjunto de las finanzas públicas, tarea que precisamente corresponde al Congreso y al Gobierno.

Sobre esta materia, en relación con el alcance de la autonomía presupuestal que la Constitución ha previsto para ciertas entidades, la Corte, de manera específica ha señalado que ella no se traduce en el imperativo de que el gobierno incorpore en el proyecto de presupuesto, sin modificaciones, la propuesta realizada por la respectiva entidad._ No obstante que en materia de recursos parafiscales, la autonomía se predica de los recursos, no de la entidad administradora, tal criterio resulta plenamente aplicable, porque, con mayor razón, no cabe sostener que dicha entidad pueda desplazar al gobierno en su competencia de formular el proyecto de presupuesto a la hora de estimar la cuantía de los recursos parafiscales que hayan de incorporarse al mismo.

Es claro que el gobierno no puede ejercer de manera arbitraria esa potestad, puesto que para ello, en general, debe sujetarse a los principios presupuestales, en particular a los de coherencia macroeconómica y homeostasis presupuestal.

En relación con tales principios la Corte ha expresado que:

“Por ello, en virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”.

4. GASTO PÚBLICO SOCIAL

La Contraloría General de la Republica define en su glosario, ubicado en su pagina WEB que el Gasto público social - GPS es : un gasto "cuyo objetivo es el bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, programados tanto en funcionamiento como en inversión".

En primer lugar, el artículo 41 del Estatuto, compilado en el Decreto 111 de 1996, en consonancia con lo dispuesto en la Constitución, define el gasto social así: "Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión".

Es aquí donde la Contraloría General de la Republica hace una critica al Manejo presupuestal del Gobierno y en su informe de fecha 4 de Abril de 2006 expone: Que en la Evolución del Gasto Público Social en Colombia 2001 – 2005, en el año 2003 se incumplió el mandato Constitucional acerca de que el GPS (inversión social) no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior, respecto del gasto total de la correspondiente Ley de apropiaciones.

La inversión para el año 2003. El monto de los gastos de inversión incluido en el presupuesto general de la Nación asciende a $7.6 billones, de los cuales $5.2 billones se financia con aportes de la Nación y $2.4 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales, como es el caso del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

La inversión financiada con ingresos propios corresponde básicamente a recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Vías, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y Fondo de Comunicaciones.

5. DEUDA PÚBLICA DEL ESTADO

Finalmente, con relación a las leyes 152 de 1994 y 358 de 1997, en secciones posteriores se analiza lo correspondiente a la inversión y a la sostenibilidad de la deuda, de conformidad con las mismas.

Cuando se incluyen las apropiaciones para atender el servicio de la deuda pública, el monto previsto del presupuesto es superior al del año 2002 en un 7.3% y en un 4.0%.

Como quiera que el presupuesto de la Nación para vigencia 2003 equivale al 93.6% del presupuesto general, el presente mensaje hace énfasis especial en el primero. Como se observa, el presupuesto de la Nación se incrementa en un 8.7% cuando se incluye el servicio de la deuda y en un 5.9%, cuando ésta no se tiene en cuenta.

Los ingresos aforados en el presupuesto general de la Nación 2003 ascienden a $64.7 billones. De este total, $4.3 billones son recursos propios de los establecimientos públicos y $60.4 billones, recursos de la Nación, que representan el 93.3% de los ingresos totales; su composición es la siguiente: $29.0 billones, esto es, el 48.0% del total, corresponde a ingresos corrientes, $2.7 billones, 4.4%, a rentas parafiscales y fondos especiales, y $28.7 billones, 47.6%, a recursos de capital.

Servicio de la deuda pública nacional. El total del servicio de la deuda para el año 2003 (intereses y amortizaciones) asciende a $25.7 billones. La mayor parte de este monto corresponde a deuda de la Nación. El servicio de la deuda, con presupuesto de la Nación, se desagrega así: $14.0 billones corresponde a la deuda interna y $11.7 billones a deuda externa, que equivalen a una variación, respecto a 2002, del 8.2% y 19.6%.

Por otra parte, el total de los intereses, cuyo valor es de $10.1 billones representa el 39.2% del total de las apropiaciones del servicio de la deuda y el saldo, $15.6 billones, corresponde a amortizaciones de capital, que son el 60.7% restante.

En Sentencia C-870/03 de la Corte Constitucional se define que “De acuerdo con nuestra legislación presupuestal, los ingresos del Presupuesto General de la Nación están constituidos por los ingresos de la Nación y por los recursos propios de los establecimientos públicos nacionales. Los ingresos de la Nación comprenden: los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, los fondos especiales y los recursos de capital.

Los recursos de capital son ingresos extraordinarios que percibe la Nación, dentro de los cuales se hallan, entre otros: los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor a un año, de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República, y las utilidades del Banco de la República, previo descuento de las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

Los recursos del crédito interno son ingresos obtenidos al amparo de las autorizaciones dadas a la Nación para contratar créditos con entidades financieras u organismos nacionales, o para emitir, suscribir y colocar títulos de deuda pública de conformidad con las condiciones financieras de carácter general señaladas por el Banco de la República. Condiciones que deben preservar la necesaria coordinación para con la política económica general del Estado, en el particular cometido de armonizar la política monetaria con la fiscal.

La emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, se integran como una especie de correlato de las operaciones de crédito público, las cuales pueden ser de carácter interno o externo. Son operaciones de crédito público internas las que, de conformidad con las disposiciones cambiarias, se celebren exclusivamente entre residentes del territorio colombiano para ser pagaderas en moneda legal colombiana. Son operaciones de crédito público externas todas las demás (art. 3, decreto 2681 de 1993). A su vez, se entienden por títulos de deuda pública los bonos y demás valores de contenido crediticio y con plazo para su redención, emitidos por las entidades estatales (art. 18 ibídem).

Las operaciones relativas a la emisión y colocación de títulos de deuda pública, en cuanto aforo, encuentran la correspondiente contrapartida presupuestal en el servicio de la deuda. Siendo claro que en el caso de la deuda pública interna las respectivas apropiaciones presupuestales se expresan en moneda legal colombiana, a efectos de soportar el pago de los rendimientos que se causen, y conforme al plazo, la redención de los respectivos títulos de deuda pública. Por donde, el reverso de tal especie de operaciones de crédito público lo constituyen los respectivos títulos de deuda pública, configurándose al respecto una relación crédito-obligación. [26]

Ahora bien, con arreglo al artículo 373 superior y a la ley 31 de 1992, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública interna no requieren de la aprobación unánime de la Junta Directiva del Banco de la República; antes bien, tal aprobación sólo se exige cuando se trate de operaciones de financiamiento a favor del Estado, es decir, cuando el Banco de la República le otorgue crédito al Gobierno, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto, evento en el cual el Banco compra o vende títulos para incrementarle o disminuirle liquidez a la masa monetaria.

[26] Corte Constitucional. Sentencia 870 de 2003 del 30 de Septiembre de 2003. Magistrado Ponente. JAIME ARAUJO RENTERIA.

Por consiguiente: en relación con las operaciones de emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública interna, por mandato constitucional y legal intervienen de manera coordinada: el Legislador, el Banco de la República y el Gobierno. Sin que de manera alguna se requiera la aprobación unánime de la Junta Directiva del Banco de la República.

Así entonces, por corresponder a una hipótesis distinta, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública no está sujeta a la aprobación unánime de la Junta Directiva del Banco de la República, bastando al efecto la regulación general de las condiciones financieras que señale la Junta Directiva del Banco, de conformidad con el literal c) del artículo 16 de la ley 31 de 1992.

6. TITULOS DE TESORERÍA

Lo reglamenta el Decreto 02 de 2001 del 3 de Enero, por el cual se ordena la emisión de "Títulos de Tesorería, TES, Clase B" destinados a financiar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y efectuar operaciones temporales de tesorería correspondientes a la vigencia fiscal del año 2001., considerando que el artículo 4° de la Ley 51 de 1990 autoriza al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación "Títulos de Tesorería, TES, Clase B" para sustituir los Títulos de Ahorro Nacional, TAN, obtener recursos para financiar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación y efectuar operaciones temporales de tesorería; Que el artículo 13 del Decreto 1250 de 1992 estableció las características y requisitos para la emisión de "Títulos de Tesorería, TES, Clase B";

Que el artículo 6° de la Ley 628 de 2000 señala que el Gobierno Nacional podrá emitir Títulos de Tesorería, TES, Clase B con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas: no contarán con la garantía solidaria del Banco de la República; el estimativo de los ingresos producto de su colocación se incluirá en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital, con excepción de los provenientes de la colocación de títulos para operaciones temporales de tesorería; sus rendimientos se atenderán con cargo al Presupuesto General de la Nación; su redención se atenderá con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con excepción de las operaciones temporales de tesorería cuyo monto de emisión se fijará en el decreto que las autorice; podrán ser administrados directamente por la Nación; podrán ser denominados en moneda extranjera; su emisión sólo requerirá del decreto que la autorice y fije sus condiciones financieras; su emisión no afectará el cupo de endeudamiento y estará limitada, para las destinadas a financiar las apropiaciones presupuestales por el monto de éstas;

Artículo 6°. Los "Títulos de Tesorería, TES, Clase B" podrán ser administrados directamente por la Nación, o ésta podrá celebrar con el Banco de la República o con otras entidades nacionales o extranjeras contratos de administración fiduciaria y todos aquellos necesarios para la agencia, administración o servicio de los respectivos títulos, en los cuales se podrá prever que la administración de los "Títulos de Tesorería, TES, Clase B" y de los cupones que representan los rendimientos de los mismos se realice a través de depósitos centralizados de valores.

Igualmente el Decreto 249 de 2000 del 18 de Febrero, por el cual se ordena la emisión de títulos de deuda pública interna de la Nación denominados "Títulos de Tesorería, TES, Ley 546" y se dictan otras disposiciones. Artículo 7°. Modificado por el art. 1, Decreto Nacional 2221 de 2000.Devolución de Títulos de Tesorería,

TES, Ley 546 y sanciones. Cuando cualquier beneficiario de los abonos previstos en los artículos 41 y 42 de la Ley 546 de 1999 incurra en mora de más de doce (12) meses, la entidad acreedora devolverá a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Títulos de Tesorería, TES, Ley 546 por el valor del abono recibido en razón del crédito, junto con los rendimientos causados. En los demás casos, si el crédito resulta impagado y la garantía se hace efectiva, la entidad acreedora deberá devolver a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - el valor del abono más los intereses pagados hasta el día de su devolución. Si la garantía no alcanza a cubrir el crédito y el valor del abono, la entidad acreedora deberá devolver a la Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público - la parte proporcional que le corresponda de la suma recaudada.

Artículo 8°. Administración de los Títulos de Tesorería, TES, Ley 546. Los Títulos de Tesorería, TES, Ley 546 podrán ser administrados directamente por la Nación, o ésta podrá celebrar los contratos necesarios para que su administración la efectúe un depósito centralizado de valores en forma desmaterializada, en cuyo caso, el usuario se someterá a los procedimientos vigentes para la administración de los títulos por este último.

En lo preceptuado en la Ley 51 de 1990 del 28 de Diciembre, por la cual se autorizan unas operaciones de endeudamiento interno y externo de la Nación donde se autoriza al Gobierno Nacional para emitir, colocar y mantener en circulación "Títulos de Tesorería" que serán utilizados por el Gobierno para financiar apropiaciones presupuestales, reemplazar a su vencimiento los Títulos de Ahorro Nacional y los Títulos de Participación, creados con base en las Resoluciones 28 de 1986 y 50 de 1990 de la Junta Monetaria. Así mismo, utilizará estos títulos para operaciones temporales de Tesorería, en sustitución de los cupos de crédito de la Nación en el Banco de la República, que quedan suspendidos.

El Gobierno Nacional podrá emitir nuevos Títulos de Tesorería para reponer los que se amorticen o deterioren, sin exceder los montos de emisión autorizados.

Autorízase al Gobierno Nacional para reestructurar, consolidar y sustituir la totalidad de la deuda pública interna de la Nación con el Banco de la República, en los términos y oportunidad que convengan las partes. En este caso se sustituirá la totalidad o parte de la deuda por Títulos de Tesorería, que podrán ser utilizados para operaciones de mercado abierto.

ARTICULO 6o. Los Títulos de Tesorería tendrán las siguientes características:

a) Serán títulos de deuda pública interna libremente negociables;

b) Serán de dos clases: Los de la clase A que sustituirán a la deuda

c) Los Títulos de Tesorería contarán con la garantía solidaria del Banco de la República y serán administrados por esta entidad en nombre y por cuenta del Gobierno Nacional mediante contrato;

d) Las condiciones financieras de los títulos serán determinadas por la Junta Monetaria.

Los rendimientos que devenguen los títulos de Tesorería serán egresos de la Cuenta Especial de Cambios y si estos recursos fueren insuficientes se atenderán con cargo al presupuesto nacional.

La redención de los Títulos de Tesorería se atenderá con los recursos que hayan sido captados a través de la colocación de los mismos, y si éstos fueren insuficientes deberán ser atendidos con recursos del Presupuesto Nacional.

Sin embargo, tanto los rendimientos como la redención de los Títulos de Tesorería de la Clase B, emitidos para atender operaciones temporales de tesorería, se cubrirán, en todo caso, con recursos del Presupuesto Nacional.

Los establecimientos públicos podrán pagar con sus ingresos propios obligaciones financiadas con recursos de la Nación mientras la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público transfiere los dineros respectivos. Estas operaciones deberán contar con autorización previa de la Dirección General del Tesoro Nacional.

El jefe del órgano o en quien este haya delegado la ordenación del gasto podrá efectuar a nivel del decreto de liquidación asignaciones internas de apropiaciones en sus dependencias, seccionales o regionales a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación.

6.1. BANCO DE LA REPUBLICA

Se encuentra la LEY 31 DE 1992 del 29 de Diciembre, Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el Gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las

cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.

El Banco de la República es una persona jurídica de derecho público, continuará funcionando como organismo estatal de rango constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución Política y en la presente Ley.

El Banco de la República se sujeta a un régimen legal propio. En consecuencia, la determinación de su organización, su estructura, sus funciones y atribuciones y los contratos en que sea parte, se regirá exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en esta Ley y en los Estatutos. En los casos no previstos por aquellas y éstos, las operaciones mercantiles y civiles y, en general, los actos del Banco que no fueren administrativos, se regirán por las normas del derecho privado.

El Banco podrá realizar todos los actos, contratos y operaciones bancarias y comerciales en el país o en el exterior que sean necesarios para el cumplimiento de su objeto, ajustándose a las facultades y atribuciones que le otorgan la Constitución, esta Ley y sus Estatutos.

La Junta Directiva del Banco de la República es la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia y, como tal, cumplirá las funciones previstas en la Constitución y en esta Ley, mediante disposiciones de carácter general. Tales funciones se ejercerán en coordinación con la política económica general prevista en el programa macroeconómico aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, siempre que ésta no comprometa la responsabilidad constitucional del Estado, por intermedio del Banco de la República, de velar por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

La impresión, importación, acuñación, cambio y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal, son funciones propias y exclusivas del Banco de la República, las cuales cumplirá conforme al reglamento general que expida su Junta Directiva. Esta facultad comprende la de establecer las aleaciones y determinar las características de la moneda metálica.

El Banco de la República podrá desempeñar las siguientes funciones en relación con el Gobierno:
a) A solicitud del Gobierno, actuar como agente fiscal en la contratación de créditos externos e internos y en aquellas operaciones que sean compatibles con las finalidades del Banco.

b) Otorgar créditos o garantías a favor del Estado en las condiciones previstas en el artículo 373 de la Constitución Política.
c) Recibir en depósito fondos de la Nación y de las entidades públicas. La Junta Directiva señalará los casos y condiciones en que el Banco podrá efectuar estas operaciones.
d) Servir como agente del Gobierno en la edición, colocación y administración en el mercado de los títulos de deuda pública.
e) Prestar al Gobierno Nacional y otras entidades públicas que la Junta determine, la asistencia técnica requerida en asuntos afines a la naturaleza y funciones del Banco.

7. EL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 7 DE 1979 y el Decreto 2388 de 1979, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, es un establecimiento público del orden nacional con personería jurídica, patrimonio propio e independiente, y autonomía administrativa.

Entre sus ingresos se encuentran los aportes de los empleadores para la inversión en materia de programas social de infancia y familia, recaudados por las cajas de compensación familiar o directamente por el ICBF, definidos como contribuciones parafiscales.

En la medida en que, en los términos del artículo 3 del Decreto 111 de 1996, el ICBF es una entidad que hace parte del Presupuesto General de la Nación, la totalidad de sus recursos debe incorporarse al presupuesto General de la Nación, en el aparte correspondiente a los presupuestos de los establecimientos públicos. Pero en cuanto hace a las mencionadas contribuciones parafiscales, tal incorporación se hará únicamente a efectos de estimar la cuantía de los recursos.

No obstante, entre las funciones del Director del ICBF figura en la Ley 7 de 1979, decreto 2388 de 1979 y Decreto 1137 de 1999 la de "... presentar el presupuesto de la entidad, para la aprobación de Consejo Directivo Nacional, y vigilar y controlar su ejecución, y que corresponde al Consejo Directivo Nacional del ICBF autorizar las propuestas del Director sobre el Presupuesto anual de la entidad y los acuerdos de gastos, debe tenerse en cuenta que, tal como se ha puesto de presente, la Ley Orgánica de Presupuesto, dispone que los establecimientos públicos hacen parte del Presupuesto General de la Nación.

Quiere ello decir que las normas aplicables a los establecimientos públicos en materia presupuestal deben adecuarse a esa previsión normativa, y que, por consiguiente, corresponde al ICBF como establecimiento público del orden nacional, preparar el anteproyecto de presupuesto que será remitido al Gobierno para que sirva de base para la elaboración del proyecto de presupuesto que habrá de ser sometido a la consideración del Congreso.

Por el contrario, el régimen de los recursos parafiscales administrados por entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, en armonía con las disposiciones que gobiernan el proceso de ejecución del presupuesto, señala que si bien en el presupuesto deben incorporarse de manera objetiva, por consideraciones de política macroeconómica, se invertiría en TES y se mantienen en cabeza del ICBF, sin que se destinen a la financiación de proyectos o actividades distintas a las que les corresponde de acuerdo con la ley. Esos títulos

en la medida en la que la situación macroeconómica lo permita, se redimirían y los recursos se incorporarían a través de una adición.

Estima la Corte que en la medida en que no se afecte la destinación especial que por ley corresponde a esas contribuciones, la oportunidad en la que, de acuerdo con las normas que rigen el proceso presupuestal, se produzca su incorporación al Presupuesto General de la Nación, no es un criterio que permita señalar que se ha afectado indebidamente la autonomía de que gozan las contribuciones parafiscales del ICBF.

El carácter parafiscal de esas rentas, se orienta, precisamente, a evitar que se confundan con el resto de recursos del presupuesto y que se apliquen, por consiguiente, a destinos distintos de los previstos en la ley de su creación. Por consiguiente, dado que las disposiciones demandadas no comportan una afectación de la destinación especial de los recursos parafiscales del ICBF, los cargos no están llamados a prosperar.

8. SITUACIÓN DE LOS RECURSOS PARAFISCALES DEL ICBF FRENTE AL INFORME DE LA CONTRALORÍA GERENAL DE LA REPUBLICA.

Se aprecia que la Contraloría General de la Republica quien es la encargada de velar porque los recursos públicos sena invertidos adecuadamente, en cumplimiento de su misión recomienda que el Gobierno y en particular al Ministerio de Hacienda, permitan que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) pueda contar con recursos, que por recaudo de los parafiscales, hoy tiene en títulos valores (TES) por 680 mil millones de pesos, la cual fue una de las conclusiones del Segundo Encuentro de Gobernadores por la Infancia, la Adolescencia y el Ambiente Sano, que se celebró en Medellín en Abril de 2006.

El cual fue organizado por la Procuraduría General de la Nación, el ICBF, la Gobernación de Antioquia y UNICEF, donde, el contralor general de la Nación, Antonio Hernández Gamarra, llamó la atención cuando dijo que los gastos del ICBF estaban por debajo del recaudo de los recursos parafiscales, que según él son de 480 mil millones de pesos. Esta cifra la corrigió más adelante Beatriz Londoño, directora nacional del ICBF, cuando indicó que en realidad son 680 mil millones de pesos que no se han incorporado al presupuesto del ICBF.

"No es justo, dijo el Contralor, que los recursos de la infancia estén dedicados a financiar el déficit del Gobierno". Ante esto, el
El vicepresidente de la República, Francisco Santos Calderón, presente en la Cumbre, admitió que algunos recursos destinados a la niñez fueron utilizados para cubrir el déficit fiscal, igualmente manifestó que el porcentaje del gasto social establecido en el Presupuesto para 2006 es inferior al porcentaje de ese gasto el año anterior, lo cual es contrario a la normatividad vigente

Realizó una crítica en cuanto a que el Gobierno está sumando en el rubro de inversión social los recursos que invierte en campos como seguridad, defensa, medio ambiente y pensiones, los cuales, en el criterio del organismo, no deben contar para el anexo de gasto social.

En el 2003, por ejemplo, para todo el sector social invirtió 28,7 billones de pesos, de los cuales 6,2 billones se destinaron a rubros diferentes. Lo mismo sucedió en el 2004.

De los 34,9 billones de pesos, 7,5 billones (21 por ciento) llegaron a sectores que no son considerados como inversión social.

La Contraloría explica que por ley, la proporción de lo que se destina para este tipo de gasto no puede bajar de un año a otro.

Sin embargo, entre el 2002 y el 2003 decreció del 44 por ciento al 42 por ciento. A partir de ese año, los recursos subieron, pero la Contraloría señaló que la cifra crece, entre otros, por el aumento de sus obligaciones en pensiones.

Hizo una reflexión sobre la situación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), por cuanto tuvo en el año 2005 un presupuesto de 1,3 billones de pesos, de los cuales 480.000 millones estaban invertidos en TES (bonos con los que el Gobierno se financia). Es decir, que cerca de la mitad de sus recursos no los puede utilizar.

También criticó que el Instituto se sostiene con parafiscales, pero estos terminan en papeles del Gobierno y, por eso, estos recursos no están cumpliendo con su finalidad.

Al ser consultado el Gobierno, Carolina Rentería, directora de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, afirmó que 'el Gobierno es el más interesado en buscar consensos sobre la definición de gasto social'. De hecho, dice la funcionaria, en el 2003 se tramitó una ley cuyo dos artículos se referían a definir este tema, pero se cayó y agregó que para ellos las pensiones es gasto social, 'algo que lo confirma una sentencia de la Corte Constitucional'. Lo mismo sucede, según ella, con los temas ambientales y, en el sector defensa, 'cada funcionario aporta parafiscales para sostener entidades como el Sena'.

Con relación a los TES, la directora afirmó que a partir de este año tanto el ICBF, como el Sena y el Fosyga podrán disponer de todos los recursos que le entran y, también, de parte de los bonos. 'Esto se hizo hace unos años porque se requería un ajuste fiscal', dijo Rentería.

CONCLUSIONES

1.- Siendo Colombia un Estado Social de Derecho que promulga como fin esencial la garantía de los derechos de los ciudadanos, con prevalencia de los derechos de los menores y resultando de notoriedad pública la situación de vulnerabilidad en que vive un alto porcentaje de la infancia Colombiana, la inversión en el gasto publico social con destino a ese sector, no se hace utilizando todos los recursos realmente disponibles, pues se debe financiar la deuda publica del país conforme a principios macroeconómicos, dando prelación a la política fiscal de Colombia sobre el desarrollo del fines esencial del Estado antes descrito y protegido Constitucionalmente.

2.- El manejo financiero que se limita al cumplimiento de las metas macroeconómicas y fiscales, sin detenerse a pensar que por ese camino se desatienden los sectores más sensibles de la sociedad, a la que supuestamente se pretende proteger con las decisiones económicas, muestra el panorama de incoherencia bajo el cual se maneja por parte del gobierno central el Gasto Público Social, aspecto sobre el cual no se tienen aún definiciones claras.

3.- La Compra de TES con recursos parafiscales pertenecientes al ICBF que han sido recaudados pero no apropiados, impide que esta entidad aumente la cobertura de sus servicios o la calidad de los mismos.

4.- Con el argumento de mantener los estándares del manejo macroeconómico, impuesto por los Organismos Internacionales de crédito; el gobierno nacional causa graves daños a los sectores más vulnerables de la sociedad colombiana, al negarles la posibilidad de acceder a los programas destinados a combatir la pobreza, la desnutrición y el analfabetismo.

5.- Con la aplicación de la política de compra de TES con recursos parafiscales, se afectó la destinación específica que se le habían dado a los mismos y la autonomía que tenían establecimientos públicos como el ICBF para destinar sus recursos conforme a su misión y a la ley que los creó y reglamentó.

6.- Se impone de manera inmediata la obligación del legislativo de modificar el contenido del articulo 102 del decreto 11 de 1996 complementando la norma de manera tal que se inserte en dicho articulo un inciso o un parágrafo en el cual se exprese que quedan excluidos del cumplimiento de este deber los Establecimientos públicos que se financian con recursos parafiscales.

7.- Ante una eventual presentación de una demanda de Inconstitucionalidad, se buscaría la atacar el artículo 102 del Decreto 111 de 1996 y el Decreto 1013 de 1995, por cuanto transgrede el artículo 150 numeral 12 de la Carta Política de Colombia. Con estas normas se afectaron conceptos Constitucionales de parafiscalidad, autonomía y destinación especifica de las contribuciones parafiscales. Conforme lo anterior, las demandas de los ciudadanos o el ICBF deberían proteger la inversión plena con sentido social que tiene los recursos parafiscales del ICBF.

BIBLIOGRAFIA

MANRIQUE REYES, Alfredo. La Constitución de la nueva Colombia, con comentarios y concordancias. Santa fe de Bogota: CEREC, 1991. 373 p.p.

CONSEJO DE ESTADO VI. Providencias. Jurisprudencia Contencioso Administrativa.- Segundo semestre 1998, primero y segundo semestre de 1999. Santa Fe de Bogotá: Ediciones Doctrina y ley Ltda., 2000. 1044 p.p.

TORRADO, Helí Abel.- Código de Familia.-.- Santa Fe de Bogotá D. C: Ediciones Librería del Profesional, 2000. 934 p.p.

ESTRADA ALVAREZ Jairo. Construcción del Modelo Neoliberal en Colombia 1970 – 2004. Origen e Itinerario, Análisis desde la Economía Política, Implementación jurídica. - Santafé de Bogotá D.C.: Ediciones Aurora, 2004. 220 p.p.

MONROY CABRA, Marco Gerardo, Magistrado Corte Constitucional, La Interpretación Constitucional. Segunda edición. Santa Fe de Bogotá, D C: Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2005. 348 p.p.

GACETA JURISPRUDENCIAL.- Revista Mensual. Corte Suprema de Justicia, Consejo de estado, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura. No. 88 Junio de 2000. Santa Fé de Bogotá: Editorial Leyer, 2000. 256 p.p.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.- GRUPO DE PLANEACION Y SISTEMA.- Programación 2005. Centro Zonal Ipiales. San Juan de Pasto: 2005. 68 p.p.

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.- GRUPO DE PLANEACION Y SISTEMAS.- Programación 2006. Centro Zonal Ipiales. San Juan de Pasto: 2006. 212 p.p.

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA, Revista Mensual. Septiembre de 2000.-.- Santa Fe de Bogota D C: Editorial LEGIS, 2000. 256 p.p.

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA, Revista Mensual. Julio de 2001.- - Santa Fe de Bogota: Editorial LEGIS, 2001, 242 p.p.

JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA, Revista Mensual. Noviembre de 2004. Santa Fe de Bogota: Editorial LEGIS, 2004. 208 p.p.

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.- Lineamientos Técnico Administrativos de Programación.- Presupuesto de Funcionamiento. Santafé de Bogotá D.C. 2005. 74 p.p.

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.- Lineamientos Técnico Administrativos de Programación.- Presupuesto de Funcionamiento. Santafé de Bogotá D.C. 2006. 150 p.p.

MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL - INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR.- Lineamientos Técnico Administrativos y Estándares para la Asistencia Alimentaria al Escolar- Documento en Construcción. Santafé de Bogotá D.C: Junio 30 de 2004. 130 p.p.

SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES, Ley 715 Diciembre 21 de 2001. Santa Fe Bogotá: Representaciones y Distribuciones El Trébol, 2006. 270 p.p.

http://cipe.org.co. 12 de Agosto de 2006. Economía y Política.- análisis de la Coyuntura legislativa.- Fedesarrollo.- CIPE.

http://flar.org.co. 12 de Agosto de 2006. Fondo Latino Americano de reservas.- Colombia, Resumen de Noticias económicas y de entorno. Segundo Semestre de 2005. Fondo Latinoamericano de reservas.

http://www.contraloriagen.gov.co/. 11 de Octubre de 2006.- Boletín de Prensa del Contralor- Intervención sobre Inversión en TES de recursos parafiscales.

http://www.udea.edu.co/. 23 de Octubre de 2006.- Universidad de Antioquia.- Formación Ciudadana y Constitucional. – Facultad de Derecho. Vicerrectoría de Docencia.

http://www.diariooficial.gov.co/.- 23 de octubre de 2006. Ley 168 de 1994.- Diario Oficial No. 41.619, de 30 de noviembre de 1994.- Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1995.

http://www.banrep.gov.co. 5 de Noviembre de 2006. Banco de la república.- Política Monetaria.- Informe presentado al Congreso de la República.

http://www.dnp.gov.co. 11 de Noviembre 2006. Distribución del Sistema General de Participaciones. Vigencia 2006. Documento Conpes Social No. 97.- Departamento Nacional Planeación.

http://www.minambiente.gov.co/ministerio/presupuesto/documentos. 11 de Noviembre de 2006. Decreto 568 de 1996.- Diario Oficial No. 42.751, del 22 de

marzo de 1996.- Por el cual se reglamentan las leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación

http://www.alcaldiamayorbogota.gov.co/. 11 de Noviembre de 2006. Decreto 2681 de 1993.- por el cual se reglamentan parcialmente las operaciones de crédito público, las de manejo de la deuda pública, sus asimiladas y conexas y la contratación directa de las mismas.

http://www.banrep.gov.co – 8 de Diciembre de 2006.- CIRCULAR EXTERNA No. 12 del 29 de diciembre de 1999. Mediante la cual se organiza el programa de creadores de mercado para títulos de deuda pública y se dictan disposiciones relacionadas con el mismo. Bogotá 1999.

http://www.ramajudicial.gov.co – 14 de Diciembre de 2006.- Relatoría de la Corte Constitucional. Sentencias sobre Parafiscalidad. 1170-2004. 040-1993. 043-1993. 183-1997. 545-1994. 577-1995. 708-2001. 536-1994.

http://www.secretariasenado.gov.co/ – 14 de Diciembre de 2006.- Consulta de normas. Ley 179 de 1994, Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto.

http://www.gobiernoenlinea.gov.co. 6 de Enero de 2007. Anexo Presidencial Presupuesto 2006. Presidencia de la Republica.

http://www.superbancaria.gov.co/. 7 de Enero de 2007. Superintendencia Bancaria.- Superintendencia de Valores.- Las Superintendencias bancarias y de valores expiden nueva norma de valoración.- Comunicado de prensa.

http://www.sena.gov.co/. 7 de Enero de 2007. Nivel de ocupación y recaudo de aportes parafiscales.- Análisis global.- SENA.- Dirección de Promoción y Cooperación.

http://www.bienestarfamiliar.gov.co. 6 de Febrero de 2007.- Inversión en TES de recursos parafiscales.- Informe de la Directora general.