

COMMUNICATION

Myriam Conto Posada

Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico.

Naturaleza jurídica e impacto en el sector palmero colombiano





Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico.

Naturaleza jurídica e impacto
en el sector palmero colombiano

Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico.

Naturaleza jurídica e impacto
en el sector palmero colombiano

Myriam Conto Posada



COLECCIÓN TEXTOS DE JURISPRUDENCIA

- © 2008 Editorial Universidad del Rosario
© 2008 Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma)
© 2008 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Facultad de Jurisprudencia
© 2008 Myriam Conto Posada
© 2008 Álvaro Silva Carreño por el prólogo

ISBN: 978-958-8378-03-9

Primera edición: Bogotá, D.C., marzo de 2008
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Mauricio González G.
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Diseño de cubierta: Antonio Alarcón
Impresión: Cargraphics
Editorial Universidad del Rosario
Cra. 7 No. 13-41 Of. 501 Tel. 2970200
editorial@urosario.edu.co

Todos los derechos reservados.
Esta obra no puede ser reproducida sin el permiso previo escrito
de la Editorial Universidad del Rosario.

CONTO POSADA, Myriam
Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico. Naturaleza jurídica
e impacto en el sector palmero colombiano / Myriam Conto Posada.
—Facultad de Jurisprudencia. Bogotá:
Editorial Universidad del Rosario, 2008.
224 p.—(Colección Textos de Jurisprudencia).

ISBN: 978-958-8378-03-9

Hacienda pública / Parafiscalidad / Impuestos – Colombia / Política fiscal – Colombia /
Rentas interiores / Política de finanzas públicas / I. Título / II. Serie.

350.724 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

CONTENIDO

Agradecimientos.....	9
Prólogo	10
Introducción	14

Reseña histórica y principales antecedentes de la parafiscalidad agropecuaria

1. Antecedentes y evolución de la parafiscalidad agropecuaria	18
1.1. Algunos antecedentes de la evolución de la parafiscalidad en Europa.....	18
1.2. La parafiscalidad agropecuaria en Colombia.....	24
1.3. Marco legal de la parafiscalidad agropecuaria en Colombia.....	39
1.4. Parafiscalidad y comercio internacional	64

Evaluación jurídica y doctrinaria de la parafiscalidad agropecuaria

2. Importancia del concepto de parafiscalidad dentro de la concepción del derecho económico	68
2.1. Concepto de la parafiscalidad en sentido general.....	70
2.2. Concepto de impuesto parafiscal.....	75
2.3. Concepto de “tasa parafiscal”	80
2.4. La parafiscalidad como una “contribución especial”	83
2.5. Exacciones parafiscales	89
2.6. Rentas parafiscales.....	94
2.7. Características de las contribuciones parafiscales	96
2.8. Naturaleza jurídica de las rentas parafiscales	99
2.9. Función administrativa de los entes privados que administran recursos parafiscales.....	114

2.10. Los mecanismos de solución de conflictos frente a la parafiscalidad	126
La parafiscalidad de fomento: modelo del fondo de fomento palmero	
3. Surgimiento de los fondos de fomento frente a la investigación y el desarrollo tecnológico	130
3.1. Antecedentes del Fondo de Fomento Palmero en la palmicultura colombiana	132
3.2. Funcionamiento de los fondos de fomento.....	135
3.3. Diagnóstico de los principales problemas de los fondos parafiscales, visto a la luz de la experiencia del fondo de fomento palmero	136
3.4. Los precios de referencia como base para la liquidación de las cuotas parafiscales.....	162
3.5. Parafiscalidad en cadenas productivas.....	163
3.6. Contenido y alcances del control fiscal en materia de rentas parafiscales	164
3.7. Realidades de algunos fondos de fomento	175
Los efectos en ciencia y tecnología de la parafiscalidad agropecuaria en general y del sector palmero en particular	
4. Concepto de competitividad	179
4.1. Inversión nacional en ciencia y tecnología.....	182
4.2. Sistema de ciencia y tecnología en el sector agropecuario ..	185
4.3. Fondos parafiscales del sector agropecuario y pesquero.....	187
4.4. Parafiscalidad e investigación del sector palmero colombiano	194
Conclusiones	205
Recomendaciones	214
Bibliografía.....	218
Anexo. Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología	221

Agradecimientos

En la ardua pero apasionante labor de preparación, elaboración y edición de *Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico. Naturaleza jurídica e impacto en el sector palmero colombiano* he contado con la colaboración desinteresada de un grupo de personas, a quienes quiero agradecer muy especialmente por sus valiosas contribuciones y apoyos.

En primer lugar debo reconocer la colaboración generosa e incondicional del director de esta tesis, Mauricio Plazas Vega, quien aportó todos sus conocimientos, tiempo y compromiso para sacar adelante este proyecto.

En segundo lugar quiero destacar la paciencia de Álvaro Silva Carreño, quien leyó varios borradores de este trabajo e introdujo reflexiones y conceptos muy valiosos, los cuales han enriquecido, sin duda, el contenido de este texto; seguramente, estos aportes surgieron de su relevante preparación académica y de su destacada trayectoria profesional.

En tercer lugar agradezco a Jens Mesa Dishington, quien con su clara visión sobre la agroindustria de la palma de aceite y de la parafiscalidad asociada a ella, al igual que con sus notables ejecutorias y experiencia no exenta en algunos casos de sinsabores como dirigente gremial, ha sido un vivo ejemplo de cómo en la práctica se puede optimizar y canalizar en beneficio de un sector productivo el instrumento de las rentas parafiscales.

En cuarto lugar quiero mencionar a la Pontificia Universidad Javeriana, centro académico de excelencia donde tuve el honor de hacer mi Maestría y actualizar todos mis conocimientos. De igual forma, a mi alma máter la Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, que siempre ha creído en mí.

Finalmente deseo destacar el apoyo de mis amigos, compañeros y colegas, quienes hicieron, desde cada una de sus disciplinas, un aporte valioso y constructivo para llevar a cabo este trabajo. Sin su ayuda ello no hubiera sido posible nunca.

No obstante lo anterior, quiero aclarar que las opiniones contenidas en este libro son de responsabilidad exclusiva del autor y no comprometen en ningún sentido la opinión de quienes me colaboraron ni tampoco de entidades como Fedepalma y Cenipalma.

Prólogo

La obra *Financiamiento de los agricultores al desarrollo tecnológico. Naturaleza jurídica e impacto en el sector palmero colombiano* correspondió inicialmente a un trabajo de tesis, para optar al título de Maestría en Derecho Económico en la Pontificia Universidad Javeriana, de la abogada rosarista Myriam Conto Posada. Por ser un trabajo de excelente calidad (como lo calificó el jurado) y por su relevancia para el sector productivo colombiano, la Universidad del Rosario y la Federación Nacional de Cultivadores de Palma de Aceite (Fedepalma) unieron esfuerzos para patrocinar y editar esta publicación dirigida a la academia, al Gobierno Nacional y a las agremiaciones y sector productivo.

El público interesado en la parafiscalidad, como un instrumento de desarrollo agropecuario, encontrará en la lectura de esta obra un tratado riguroso que incursiona en los orígenes históricos, la justificación desde la teoría económica y la evaluación de la solidez de la base jurídica de las Cuotas de Fomento de productos agropecuarios y pesqueros. Así como en la forma como se presupuestan, recaudan e invierten los recursos y se ejecutan los proyectos con ellos financiados, evaluando la disponibilidad de ellos y su pertinencia para contribuir a la competitividad de las actividades agropecuarias y agroindustriales que resultan beneficiadas. Finalmente, este trabajo incluye el caso más ampliamente documentado del Fondo de Fomento Palmero y sus impactos sobre la investigación y el desarrollo tecnológico.

La obra organiza sistemáticamente el debate de los académicos, especialmente abogados, sobre la naturaleza jurídica de estos recursos que son aportados por los productores, para que se realicen actividades de interés general para beneficio de su propio sector.

La Corte Constitucional colombiana ha calificado la parafiscalidad como una técnica de intervención estatal y a los recursos parafiscales como de naturaleza pública, según lo documenta la obra con la amplia jurisprudencia citada. Dichos recursos no se incorporan al presupuesto de la Nación y, en el caso específico del sector agropecuario y agroindustrial, su administración como fondos corre por cuenta de entes privados gremiales, mediante contratos

suscritos para dichos efectos con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las labores de control recaen en las auditorías internas, constituidas para tales propósitos, y en entes públicos, como la Contraloría General de la República, la Contaduría General de la Nación y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. La autora evalúa y critica estas experiencias y recomienda realizar ciertos ajustes.

Algunos tratadistas de Hacienda Pública, como Gabriel Rosas Vega, ex Ministro de Agricultura, son partidarios de incorporar íntegramente los recursos parafiscales a la institucionalidad fiscal de la nación. No obstante, varios tratadistas los ubican en la otra orilla, como es el caso del profesor Mauricio Plazas Vega, quien aborda con gran propiedad el tema de la parafiscalidad privada, dentro de la cual clasificaría las cuotas de fomento. De haber sido esta la base legal para su manejo, este sería menos tortuoso que dentro del marco vigente.

Por su parte, la autora concluye que no ha habido el suficiente desarrollo legal, desde el derecho económico, que enmarque la parafiscalidad del sector agropecuario en una órbita según la cual el Estado sólo presta su poder para recaudar esos dineros y evitar así el *free rider*. Por ende no serían recursos ni públicos ni privados sino parafiscales; al respecto, recomienda hacer avances en la legislación.

¿Qué ha motivado el desarrollo de la parafiscalidad en Colombia, que sólo tiene algunos antecedentes en Francia, España y en los debates económicos y jurídicos recientes? A lo largo del siglo XX, los formuladores de política económica y los líderes del sector agropecuario no lograron que el gobierno colombiano, enfrentado a escasos recursos, invirtiera en forma sostenida suficientes sumas para realizar actividades de interés público o general, que contribuyeran a garantizar la competitividad de agroindustrias como el café, el arroz, los cereales, la palma de aceite y el ganado, entre otros. Ante esta eventualidad, la propia sostenibilidad de dichos sectores estaba en riesgo por la subinversión en aquellos servicios que no proporciona el mercado y en los que el sector público también subinvertía. ¿Cuáles son esos servicios públicos o de interés general que no proporciona el mercado? Ellos se agrupan así: la organización de los productores; el desarrollo de la investigación y la transferencia de tecnología, para resolver los problemas ocasionados por plagas y enfermedades, lograr un manejo adecuado de los suelos

y la nutrición de plantas y animales eficiente y concretar avances significativos en mecanización y en el desarrollo genético, y asegurar la protección del medio ambiente, la gestión de la responsabilidad social empresarial, la capacitación y los servicios de apoyo que requiere la comercialización. Para los agricultores, quienes en su mayoría tienen empresas pequeñas en nuestro medio, estas actividades de interés general no son rentables, ya que es difícil la apropiación de sus beneficios y no cuentan además con la “masa crítica” para su producción.

Enfrentar una competencia mundial abierta, cuando los gobiernos de los países desarrollados financian dichas actividades que están contempladas dentro de la llamada “caja verde” y subvencionan la agricultura con sus fuertes tesorerías, fue uno de los disparadores de la Ley 101 de 1993, que desarrolló la parafiscalidad y previó, a su vez, el establecimiento posterior de nuevas Cuotas de Fomento. Los dirigentes agrícolas, los analistas y académicos, los parlamentarios y muchos líderes gubernamentales han comprendido que el reto de la competitividad implica un enorme esfuerzo en materia de desarrollo tecnológico y reducción de costos. En tal sentido han llevado a cabo la defensa y procurado el fortalecimiento de la parafiscalidad, como un instrumento para producir estos bienes en calidades y cantidades óptimas y complementar los recursos estatales. La autora ilustra y debate esta faceta de la historia colombiana.

La presentación detallada del caso del Fondo de Fomento Palmero (creado por la Ley 138 de 1994) que realiza la obra, y en particular la evaluación del impacto de su inversión en investigación y transferencia de tecnología y el análisis del costo beneficio de esta inversión, ilustran no sólo el debate sino las urgencias y resultados efectivos en materia de competitividad que requiere el sector palmero. Surgen de aquí conclusiones y recomendaciones relevantes para el sector agrícola y para juristas, diseñadores de política pública, autoridades judiciales y legisladores.

La obra de la abogada Myriam Conto Posada, aunque es eminentemente académica y con pocos juicios de valor, se constituye en un instrumento para la defensa de la parafiscalidad de fomento del sector agropecuario y en un apoyo estratégico para su actividad operativa.

La autora es una aguerrida abogada con formación en Derecho Privado, que ha defendido la parafiscalidad del sector palmero colombiano en estrados judiciales nacionales e internacionales con el apoyo de prestigiosos bufetes de abogados. Su infundado temor a la disciplina económica y a los economistas la animó a involucrarse en el tema del Derecho Económico y a enfrentar los debates con sus mejores armas académicas de la Teoría Económica y en particular de la del Bienestar, además de las de esencia meramente jurídica.

El lector especialista y el público en general se encuentran frente a un tratado de fácil lectura, cuya construcción le requirió a la autora un esfuerzo monumental de varios años, mientras debía cumplir con su exigente actividad laboral diaria en Fedepalma. Se trata, en definitiva, de una obra que se entrega para el examen de los especialistas y personas directamente interesadas en el tema, los líderes de la actividad productiva especialmente agropecuaria, la opinión pública y los profesionales del derecho.

Álvaro Silva Carreño, Ph.D.

Bogotá, D. C., septiembre de 2007

Director General de Fedepalma

Catedrático Emérito de la Universidad Nacional de Colombia

Introducción

El sector rural colombiano optó por crear y fortalecer una organización sectorial, que poco a poco le ha permitido desarrollar una serie de labores propias de su esencia privada y, con ello, lograr mayor productividad, reducción de costos de producción y una ampliación de oferta al mercado internacional. Uno de los factores fundamentales para lograr estos fines ha sido el financiamiento de la investigación y la transferencia de tecnología, a través de cuotas parafiscales de fomento. En la mayoría de los países, esta actividad, especialmente si se trata de investigación básica, es asumida por el Estado con recursos del presupuesto nacional. En Colombia las restricciones fiscales han ocasionado una notable reducción de este financiamiento y el sector privado se ha visto obligado a buscar otras fuentes de recursos, dentro de los cuales los parafiscales son los de mayor significación.

La Constitución de 1991 calificó las rentas parafiscales dentro de las contribuciones especiales y trató de acoger la tesis de la tricotomía del tributo, que lo clasifica en tres clases: impuesto, tasa y contribución. Por su parte, la Corte Constitucional ha calificado estos recursos como de naturaleza pública, teniendo en cuenta este principio.

Como se expondrá a lo largo de este libro, esta característica de recursos aportados por particulares, administrados por entidades privadas y calificados de públicos ha generado conflictos permanentes y, en consecuencia, ha debilitado un instrumento que hace un aporte a la competitividad sectorial.

Tomando como caso el Fondo de Fomento Palmero, este libro pretende indagar si la parafiscalidad, como instrumento de la intervención del Estado en la economía, cuenta con las bases jurídicas y los recursos suficientes para mejorar la eficiencia y competitividad de los sectores productivos; especialmente, en actividades como la investigación y la transferencia de tecnología. Además busca seguir la pista a las posibles opciones para mejorar el funcionamiento del mecanismo; en otras palabras, averiguar si efectivamente los particulares pueden desarrollar con este instrumento unas actividades privadas, pero de interés general de un sector económico.

Desde esta perspectiva, el libro tiene dos objetivos fundamentales: el primero es evaluar la parafiscalidad agropecuaria, como instrumento de intervención económica; los fundamentos legales, jurisprudenciales y doctrinales sobre la naturaleza de las rentas parafiscales, y el control fiscal de los recursos, la competencia jurisdiccional en materia de solución de conflictos y los mecanismos de coacción, que puede utilizar el administrador del fondo parafiscal para hacer efectivas las obligaciones.

El segundo objetivo se centra en la valoración del Fondo de Fomento Palmero. Específicamente en su papel de obtener recursos para financiar actividades de interés general del sector palmero, como la investigación y transferencia de tecnología, y en el impacto de dichas actividades en la competitividad sectorial.

En este punto es pertinente anotar que este trabajo analiza la parafiscalidad agropecuaria colombiana, y no es tema de él la aproximación a la parafiscalidad llamada “social”. Ahora bien, con respecto a la parafiscalidad agropecuaria, el libro se centra en la parafiscalidad denominada “de fomento”, regulada por el capítulo V de la Ley 101 de 1993. Por tanto, tampoco es objeto de este documento la parafiscalidad de regulación, a la que pertenecen los fondos de estabilización de precios.

El análisis de las rentas parafiscales de fomento se lleva a cabo mediante la revisión de jurisprudencia y doctrina y el análisis de las críticas a la parafiscalidad agropecuaria. No obstante, esta aproximación no toma como punto final las decisiones de las Cortes. Su metodología consiste en cuestionar esta jurisprudencia dentro del marco económico, con base en quién aporta los recursos y cuáles son sus verdaderos objetivos. Lo anterior, con miras a identificar la naturaleza de una parafiscalidad favorable para el desarrollo del sector agropecuario colombiano.

Con el fin de dar un foco más preciso a este tema económico, este trabajo se centra en el Fondo de Fomento Palmero, y a partir de su análisis, se critica la jurisprudencia y doctrina, con miras a proponer cambios dentro de un marco de desarrollo sectorial. En consecuencia, cabe preguntarse si la actual jurisprudencia y su marco legal son la institucionalidad más apropiada para el desarrollo, o, por el contrario, se convierten en una “camisa de fuerza” o limitación a su

verdadero potencial para estimular el desarrollo sectorial, resultado del poco desarrollo constitucional y legal del derecho económico.

Por otro lado, dentro del marco conceptual utilizado en este texto se incluyen los modelos analíticos de competitividad; el papel de la investigación y transferencia de tecnología en el mejoramiento de la productividad agropecuaria y su rol en la competitividad sectorial; la naturaleza de bienes públicos y bienes privados, desarrollada por la teoría del bienestar, y la teoría de intervención del Estado.

Finalmente, el libro se divide en cuatro capítulos: el primero hace una reseña de los antecedentes y la evolución de la parafiscalidad agropecuaria, tanto en Europa como en Colombia. El segundo se centra en la definición jurisprudencial y doctrinaria de la parafiscalidad, vista desde la óptica de un tributo, como un impuesto, una tasa, una contribución o una exacción (como lo ha desarrollado la rama judicial). El tercero trata el tema del surgimiento y la aplicación del Fondo de Fomento Palmero, como un caso de la parafiscalidad de fomento agropecuario en Colombia. El cuarto caracteriza la forma como se aplican los recursos a proyectos de investigación y transferencia palmera e identifica sus resultados e implicaciones sobre la productividad y su efecto sobre la competitividad. El libro cierra con unas conclusiones y recomendaciones.



En este ensayo se hace una evaluación de la parafiscalidad agropecuaria como instrumento de intervención económica y se analizan los fundamentos legales, jurisprudenciales y doctrinales sobre la naturaleza de las rentas parafiscales; así como el control

fiscal de los recursos, la competencia jurisdiccional en materia de solución de conflictos y los mecanismos de coacción que puede utilizar el administrador del Fondo Parafiscal para hacer efectivas las obligaciones. Un ejemplo de la parafiscalidad agropecuaria en el país es el caso particular del Fondo de Fomento Palmero, en su papel de canalizar recursos para financiar actividades de interés general del sector palmero, como la investigación y transferencia de tecnología, de impacto en la competitividad sectorial.

Se destaca el esfuerzo del sector privado de organizarse y aportar recursos importantes para afrontar los retos del proceso de apertura económica e internacionalización de la economía en materia de investigación, transferencia y tecnología, lo que incrementa así su competitividad a nivel internacional. Sin embargo, la intervención del Estado a través de la ley, frente al manejo de los recursos, le genera a sus administradores, entes privados, tropiezos prácticos y jurídicos que terminan afectando el instrumento parafiscal.

