

FONDO NACIONAL DE PORCICULTURA – Constitución. Alcance de sus objetivos. Cuota de fomento porcícola. Contribución parafiscal / PRINCIPIOS DE EFICACIA Y EFICIENCIA – Conceptualización / CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA - Competencias / CONTRALORIAS TERRITORIALES - Competencias / REGALIAS - Control fiscal

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consulta a la Sala acerca de los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura señalados en el artículo 5º de la Ley 272 de 1996. Advierte entonces la Sala que la ejecución de los recursos que integran el Fondo Nacional de la Porcicultura deben ser ejecutados de acuerdo con la destinación específica y los objetivos dispuestos en forma taxativa en la norma de su creación, tomando en cuenta para ello razones de oportunidad y conveniencia, criterios de gerencia pública y los principios de eficiencia y eficacia, lo cual implica que para una vigencia determinada, bien pueden dichos recursos ser priorizados y afectados para la consecución de uno o varios de los objetivos señalados en la mencionada norma. Dicho de otra forma, puede suceder que dentro del marco de la planeación y en atención a los criterios anteriormente señalados, la Junta Directiva del Fondo y su órgano de administración destinen en cada vigencia recursos para alcanzar uno o varios de los objetivos que dieron lugar a la creación del Fondo. Con fundamento en lo hasta aquí señalado, es posible para la Sala concluir lo siguiente: i) El artículo 5º de la Ley 272 de 1996, titulado “de los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura” tiene el siguiente alcance: a) señala los fines que se buscan con la utilización de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, b) determina la destinación particular que debe dársele a estos recursos, c) impone un límite a la potestad de fijar y ejecutar los planes, programas y proyectos que se van a desarrollar y d) establece una prohibición respecto al uso de los mencionados recursos. ii) El artículo 5º de la Ley 272 de 1996 es de obligatorio cumplimiento, lo cual significa que los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura deban necesariamente utilizarse en la consecución de los objetivos fijados por la norma, así como también en la destinación específica señalada por esta. iii) Dentro del marco de la planeación, en atención a razones de conveniencia y oportunidad, criterios de gerencia pública y los principios de eficacia y eficiencia, es posible que la Junta Directiva del Fondo y su órgano de administración en la planeación, determinación y ejecución del plan de inversiones y gastos que debe realizarse cada año, prioricen y afecten la utilización de los recursos del Fondo en una vigencia determinada a la realización de uno o varios de los objetivos señalados en el mencionado artículo 5º.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 2 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 12 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 65 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 150 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 334 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 / LEY 101 DE 1993 - ARTICULO 29 / LEY 101 DE 1993 - ARTICULO 30 / LEY 101 DE 1993 - ARTICULO 31 / LEY 101 DE 1993 - ARTICULO 32 / LEY 272 DE 1996 - ARTICULO 4 / LEY 272 DE 1996 - ARTICULO 5 / LEY 272 DE 1996 - ARTICULO 9 / DECRETO 1522 DE 1996 - ARTICULO 12 / DECRETO 1522 DE 1996 - ARTICULO 13 / LEY 1437 DE 2011 - ARTICULO 3

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: WILLIAM ZAMBRANO CETINA

Bogotá D.C., diez (10) de diciembre de dos mil trece (2013)

Radicación número: 110010306000201300516 00(2183)

Actor: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Referencia: Fondo Nacional de la Porcicultura. Contribución parafiscal. Principio de eficacia.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural consulta a la Sala acerca de los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura señalados en el artículo 5º de la Ley 272 de 1996.

I. ANTECEDENTES

En el escrito de la consulta, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural presentó a la Sala las siguientes consideraciones:

1. La Ley 101 de 1993, ley general de desarrollo agropecuario y pesquero, reguló las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras.
2. En desarrollo de lo anterior, se promulgó la Ley 272 de 1996 la cual creó el Fondo Nacional de la Porcicultura. Este fondo es administrado por la Asociación Nacional de Porcicultores.
3. La Ley 272 de 1996 fue reglamentada por el decreto 1522 de 1996.
4. En atención a lo señalado por las normas anteriores, anualmente se aprueba un plan de inversiones y gastos y un plan de acción, en cuya adopción participa el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
5. En las auditorias del año 2010 al 2012, la Contraloría General de la República identificó una serie de hallazgos relacionados con el incumplimiento en la realización de los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura¹.
6. Particularmente, los hallazgos se refieren al incumplimiento de los objetivos No. 3, 4 y 5 que establece el artículo 5º de la Ley 272 de 1996.

¹ La Contraloría General de la República le indicó al Gerente General de Asoporcicultores – Fondo Nacional de la Porcicultura lo siguiente: “Del análisis realizado al total del Gasto, que muestra el Anexo 2 del cuadro de ejecución por áreas del presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión 2011, se pudo establecer que el Fondo Nacional de la Porcicultura desatiende parcialmente actividades propias de su objetivo misional que deben ser atendidas con los recursos de la cuota de fomento.

(...)

La celebración de tratados de libre comercio, nos exige ser más competitivos, para lo cual, el Fondo Nacional de la Porcicultura, debería asegurar el cumplimiento integral de los objetivos misionales, consagrados en el artículo 5º de la ley 272 de 1996, que además del apoyo y fomento de la actividad exportadora, le exige, la participación con aportes de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector porcícola, así como la organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización.

(...)

Al no abarcar el Fondo Nacional de la Porcicultura, en los planes de inversión, fijados para la vigencia fiscal de 2011, integralmente todos los aspectos misionales consagrados en el artículo 5 del Decreto 272 de 1996 (sic), no se están consiguiendo en su gestión los resultados que persigue legalmente con la inversión de los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento.

Advierte la Contraloría que la observación precedente podría constituir una presunta falta disciplinaria”.

7. Ante la ausencia de definición legal del término “objetivos”, es necesario acudir a su significado natural y obvio, el cual se entiende como: “Fin o intento a que se dirige o encamina una acción u operación”.

8. Igualmente,

“Considerando que no existe un parámetro de interpretación legal para establecer el alcance de los objetivos de los recursos, se puede indicar que estos constituyen un límite en términos de gasto, por tratarse de un recurso público, y que los planes de inversión y gasto a que se refiere la ley, así como los planes estratégicos, y los programas y proyectos, deben poderse enmarcar en alguno(s) de los objetivos previstos en la ley”.

9. El artículo 5º de la Ley 272 de 1996 debe interpretarse en el sentido de que la ley establece la destinación específica para los recursos parafiscales y por lo tanto,

“debe atenderse como límite y determinante del gasto, es decir como fin, no como medio”.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural formula las siguientes **PREGUNTAS**:

“1. ¿Cuál es el alcance que debe dársele a los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura?”

2. ¿Teniendo en cuenta la naturaleza parafiscal de los recursos ¿Puede entenderse que estos son el límite impuesto al administrador del Fondo, y en este sentido constituyen la finalidad de los recursos que administra?”

3. ¿Corresponde al administrador del fondo parafiscal planificar, y posteriormente ejecutar los planes, programas y proyectos, tendientes a realizar los objetivos del Fondo, o por el contrario los objetivos del Fondo deben ser más que un referente de planificación finalidades en sí mismos?”.

II. CONSIDERACIONES

Con el propósito de dar respuesta a los interrogantes planteados por el ministerio consultante, la Sala considera necesario realizar algunos comentarios acerca de: i) el Fondo Nacional de la Porcicultura, ii) la cuota de fomento porcícola y iii) los principios de eficacia y eficiencia.

A. El Fondo Nacional de la Porcicultura

El Fondo Nacional de la Porcicultura fue creado en desarrollo de lo establecido por la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, la cual en su artículo 32 indicó que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y los patrimonios constituidos por estos:

“Constituirán Fondos especiales en las entidades administradoras, las cuales estarán obligadas a manejarlos en cuentas separadas, de modo que no se confundan con los recursos y patrimonio propios de dichas entidades”.

En desarrollo de la norma anterior, el artículo 4º de la Ley 272 de 1996² creó el Fondo Nacional de la Porcicultura. Allí se indicó que el Fondo estaría integrado por

² “Créase el Fondo Nacional de la Porcicultura, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la Cuota de Fomento Porcícola, el cual se ceñirá a los lineamientos de la política sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el sector porcícola.

los recursos obtenidos a partir del recaudo de la cuota de fomento porcícola³, los cuales estarían destinados exclusivamente al cumplimiento de los objetivos señalados en la mencionada ley.

Precisamente mediante el artículo 5º de la Ley 272 de 1996 se determinaron los objetivos del Fondo y se ordenó que sus recursos se utilizaran “exclusivamente en”:

“1.- La investigación en Porcicultura, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación para mejorar la sanidad e incrementar la productividad de la actividad porcina, así como para obtener un sacrificio en condiciones sanitarias.

2.- Apoyar y fomentar la exportación de cerdos, carne porcina y sus subproductos.

3.- Participar con aportes de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector porcícola.

4.- La promoción de cooperativas de porcicultores cuyo objeto sea beneficiar a porcicultores y consumidores.

5.- La organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización que permita, en ciertos casos, subsidiar los precios de la carne porcina para los consumidores de bajos ingresos.

6.- Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio de la actividad porcina.

7.- Aquellos programas que previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, procuren el Fomento de la Porcicultura Nacional y la regulación de los precios de sus productos”.

Estos objetivos, que desarrollan para el caso del sector porcícola los propósitos perseguidos por la Ley 101 de 1993 en su artículo 31⁴, fueron resaltados durante el trámite legislativo que se surtió en el Congreso de la República para la aprobación de la Ley 272 de 1996, señalándose como fundamento para la adopción de dicha normatividad la necesidad de establecer una cuota de fomento porcícola que integrara el Fondo Nacional de la Porcicultura, fondo que tendría como propósitos la financiación de actividades de producción, comercialización, investigación, transferencia de tecnología y control sanitario⁵ en el sector porcícola.

El producto de la Cuota de Fomento Porcícola, se llevará a una cuenta especial, bajo el nombre de Fondo Nacional de Porcicultura, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley. Los productores de porcinos, sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, los comercializadores y los importadores de carne de cerdo, estarán obligados al pago de la Cuota de Fomento Porcino”.

³ “A partir de la vigencia de la presente ley, créase la Cuota de Fomento Porcícola, la que estará constituida por el equivalente al treinta y dos por ciento (32%) de un salario diario mínimo legal vigente, por cada porcino, al momento del sacrificio”. Ley 272 de 1996, artículo 2º.

⁴ “Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:

1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas.
2. Adecuación de la producción y control sanitario.
3. Organización y desarrollo de la comercialización.
4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.
5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.
6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo”.

⁵ “El proyecto de ley tiene iniciativa en el Gobierno Nacional a través del señor Ministro de Agricultura de entonces, doctor José Antonio Ocampo Gaviria, quien lo sustenta en la necesidad de crear una cuota de

Igualmente, a través de estos objetivos se desarrolla el mandato constitucional establecido en el artículo 65⁶ de la Carta Política, norma que impone al Estado la obligación de dar tratamiento prioritario al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales y promover la investigación y la transferencia de tecnología encaminadas a la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario⁷.

De otra parte, en lo que se refiere a la administración del Fondo, la Ley 272 de 1996 estableció en su artículo 8º que el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debía contratar con la Asociación Colombiana de Porcicultores, ACP, la administración y recaudo de los recursos que integran el Fondo⁸. La ACP como entidad administradora, de acuerdo con lo señalado por los artículos 13 del decreto 1522 de 1996 y 9º de la Ley 272 del mismo año, tiene a su cargo la elaboración del plan de inversiones y gastos, el cual debe ser aprobado por la Junta Directiva del Fondo con el voto favorable del mencionado ministerio.

Además de la existencia de una entidad encargada de la administración del Fondo, existe también una Junta Directiva que cuenta con la participación, entre otros, del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural⁹. Esta junta, según el artículo 12 del decreto 1522 de 1996, tiene las siguientes funciones:

“La Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, tendrá las siguientes funciones:

- 1. Aprobar el plan de inversiones y gastos de que trata el artículo 9 de la Ley 272 de 1996 y sus modificaciones, cuando se presenten durante el año planes, programas y proyectos que por su prioridad lo justifiquen, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o de su delegado.*
- 2. Revisar y aprobar los estados financieros que por ley debe presentar la cantidad administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura.*
- 3. Establecer los límites dentro de los cuales el representante legal de la entidad administradora, puede contratar sin autorización previa de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura.*
- 4. Conformar comités asesores, de acuerdo con las necesidades, para el normal y buen funcionamiento del Fondo Nacional de la Porcicultura*

fomento porcícola cuyo recaudo y administración permitirá construir el Fondo Nacional de la Porcicultura, “Organismo” que cumplirá con las expectativas de financiación para las actividades de producción, comercialización, investigación, transferencia de tecnología, control sanitario y primordialmente, a cambiar la imagen del cerdo...”. Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 170 de 1995 Senado, 24 de 1994, Cámara. Gaceta del Congreso, 18 de septiembre de 1995, p. 2.

⁶ “La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

⁷ “De esta forma, uno de los objetivos del Estado social es fomentar la actividad agrícola debiendo para ello proteger de manera especial la producción de alimentos. Con miras a ello, según el artículo 65 de la Carta Política, el Estado otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y además deberá promover la investigación y transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario y así incrementar la productividad. Para cumplir ese mandato puede implementar diferentes políticas y establecer contribuciones como apoyo a la producción agrícola”. Corte Constitucional. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, T-928/10.

⁸ “El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la Asociación Colombiana de Porcicultores, ACP, la administración y recaudo final de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura”.

⁹ Ley 272 de 1996, artículo 6º.

5. *Determinar los planes, programas y proyectos estratégicos del Fondo Nacional de la Porcicultura, tanto los de índole nacional como los regionales y subregionales.*

6. *Propender por la consolidación de las entidades gremiales del sector porcícola, existentes en las regiones y subregiones, constituidas en elementos fundamentales para la operación del Fondo Nacional de la Porcicultura. En donde no existan, apoyará los esfuerzos de los poricultores para conformarlas.*

7. *Darse su propio reglamento.*

8. *Las demás que sean de su estricta competencia de acuerdo con los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura”.*

Como puede observarse, dentro de las funciones más importantes que tiene a su cargo la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, se destacan las referentes a la aprobación del plan de inversiones y gastos, así como también, la determinación de los planes, programas y proyectos estratégicos del Fondo.

B. La cuota de fomento porcícola

Los recursos que se obtengan del recaudo de la cuota de fomento porcícola integran el Fondo Nacional de la Porcicultura. Esta cuota corresponde a una contribución parafiscal¹⁰ y particularmente, constituye un ejemplo de las llamadas contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras.

La jurisprudencia ha señalado como rasgos distintivos de las contribuciones parafiscales las siguientes¹¹:

a) Corresponden a una expresión de la soberanía fiscal del Estado¹².

b) Tienen origen legal, en atención a lo señalado por los artículos 150, numeral 12¹³ y 338¹⁴ de la Carta Política¹⁵.

¹⁰ “La Cuota de Fomento Ganadero y Lechero y la Cuota de Fomento Porcícola son contribuciones parafiscales administradas por entidades gremiales de conformidad con las Leyes 89 de 1993 y 272 de 1996 en armonía con lo establecido por el artículo 30 de la Ley 101 de 1993. Los ingresos parafiscales correspondientes a estas cuotas no ingresan al presupuesto general de la Nación tal como lo prevé el artículo 29 de la citada Ley”. Concepto de la Dian, Oficio No. 064790, 24 de agosto de 2011. Desde una perspectiva general, las contribuciones parafiscales han sido concebidas como “un instrumento de generación de ingresos públicos, los cuales implican un gravamen establecido por la ley con carácter impositivo, para afectar a un grupo social o económico y que debe ser utilizado en beneficio del mismo”. Corte Constitucional. Sentencia del 20 de junio de 2008, T-609/08. Igualmente, en otra oportunidad se señaló: “A su turno, las contribuciones parafiscales son gravámenes obligatorios que no remuneran un servicio prestado por el Estado ni afectan a todos los ciudadanos, sino únicamente a un grupo económico determinado; tienen una destinación específica en cuanto se utilizan para el beneficio del sector económico que las soporta; no se someten a las normas de ejecución presupuestal y son administradas por órganos que hacen parte de ese mismo renglón económico”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta. Sentencia del 5 de diciembre de 2011, Radicación número: 76001-23-31-000-2005-04990-01(17370). “No sobra anotar que lo que se ha dicho en relación con la destinación de los recursos parafiscales, a partir del examen de las contribuciones que gravan a los productores de café, tiene validez en lo relativo a las demás contribuciones parafiscales impuestas a otros sectores, entre ellos los agropecuarios y pesqueros: cuota de fomento algodónero (artículo 6o. de la ley 30 de 1995), cuota de fomento ganadero (artículo 2o. ley 219 de 1995), cuota de fomento porcícola (ley 272 de 1996, artículo 2o.), etc”. Corte Constitucional. Sentencia del 19 de marzo de 1997, C-152/97.

¹¹ Corte Constitucional. Sentencia del 25 de mayo de 2011, C-437/11. Véase también: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 8 de julio de 2010, Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00047-00(2000), Corte Constitucional. Sentencia del 23 de noviembre de 2004, C-1170/04, Corte Constitucional. Sentencia del 20 de junio de 2008, T-609/08.

¹² “Con base en los citados textos constitucionales, esta corporación desde sus inicios ha identificado y establecido las características de las contribuciones parafiscales, considerándolas expresión de la soberanía fiscal en cabeza del Estado”. Corte Constitucional. Sentencia del 24 de febrero de 2009, C-132/09.

¹³ “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”.

- c) Son obligatorias¹⁶.
- d) Tienen una destinación específica pues su utilización está dirigida al beneficio del sector económico que soporta el gravamen¹⁷.
- e) No conllevan una contraprestación equivalente o proporcional al monto que se paga.
- f) No integran el presupuesto general de la Nación¹⁸.
- g) Su administración puede recaer en agremiaciones o federaciones del sector económico objeto del gravamen.
- h) Son recursos públicos por pertenecer al Estado, y
- i) Están sujetos a control fiscal por parte de la Contraloría General de la Nación¹⁹.

La cuota de fomento porcícola goza de estas características habida cuenta que se trata de una contribución establecida por el legislador a través de la Ley 272 de 1996, está dirigida al beneficio del sector porcícola, no hace parte del presupuesto general de la Nación²⁰, su administración está a cargo de la Asociación Colombiana de los Porcicultores²¹ y la Contraloría General de la Nación puede ejercer control fiscal sobre la inversión de los recursos²².

Por su parte, las contribuciones agropecuarias y pesqueras de las cuales hace parte la cuota de fomento porcícola se encuentran definidas por el artículo 29 de la Ley 101 de 1993 bajo los siguientes términos:

“Para los efectos de esta ley, son contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras las que en casos y condiciones especiales, por razones de interés general, impone la ley a un subsector agropecuario o pesquero determinado para beneficio del mismo.

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

Las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben necesariamente invertirse en los subsectores que las suministran y en atención a los objetivos

¹⁴ “En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

¹⁵ “Las contribuciones parafiscales tienen, con los impuestos y las tasas, los siguientes elementos comunes: a) se imponen por ley; b) son gravámenes obligatorios; c) son recursos públicos; d) están sometidas al control fiscal por parte de la Contraloría General de la República”. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 8 de julio de 2010, Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00047-00(2000).

¹⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. Sentencia del 28 de febrero de 2013, Radicación número: 11001-02-35-000-2010-00282-00(2295-10).

¹⁷ “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”. Corte Constitucional. Sentencia del 23 de noviembre de 2004, C-1170/04.

¹⁸ “Los recursos parafiscales, no obstante su carácter de recursos públicos, no entran a formar parte del Presupuesto General de la Nación”. *Ibidem*.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consulta del 8 de julio de 2010, Radicación número: 11001-03-06-000-2010-00047-00(2000).

²⁰ Ley 101 de 1993, artículo 29.

²¹ Artículo 8º Ley 272 de 1996, Decreto 1522, artículo 2º.

²² “La entidad administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura, rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la inversión de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la Contraloría adoptará sistemas adecuados”.

dispuestos por la propia ley. De esta suerte el artículo 31 de la Ley 101 de 1993 dispuso:

“Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:

- 1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas.*
- 2. Adecuación de la producción y control sanitario.*
- 3. Organización y desarrollo de la comercialización.*
- 4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.*
- 5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.*
- 6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo”.*

C. Los principios de eficacia y eficiencia

Los principios, al igual que las reglas, son considerados normas jurídicas toda vez que establecen un deber ser y demandan un determinado comportamiento²³. De allí que sean fuente de derecho, integren el ordenamiento jurídico y su desconocimiento puede ser sancionado²⁴. En atención a lo anterior, la jurisprudencia de esta corporación ha señalado que los principios constituyen un criterio o parámetro de conducta. En esta dirección se indicó:

“Los principios son los valores de la sociedad transformados por el derecho en criterios o parámetros de conducta fundamentales que instruyen y rigen las relaciones jurídicas en el Estado, pues a la vez que inspiran las reglas de conducta, también se proyectan en el ordenamiento jurídico para irradiar e impregnar esos axiomas, patrones, modelos o arquetipos de comportamiento ético, cultural o social a las situaciones generales e individuales; y mientras en las reglas el juicio de valor ya se encuentra establecido al consagrar la proposición en que ella consiste, en los principios, sea que se contemplen o no en normas positivas, corresponde al intérprete realizar ese juicio a través de una operación intelectual acerca de la coincidencia de una situación concreta con el valor correspondiente, para determinar su observancia”.

De igual forma, los principios cumplen importantes funciones²⁵ pues sirven de base o fundamento a todo el ordenamiento jurídico²⁶, constituyen una herramienta

²³ En la teoría del derecho se reconocen a los principios y a las reglas como categorías de normas jurídicas⁶⁴. Ambas se suelen clasificar dentro de dicho concepto pues desde un punto de vista general (principio) o desde otro concreto y específico (regla) establecen aquello que es o debe ser. Así las cosas, tanto los principios como las reglas al tener vocación normativa se manifiestan en mandatos, permisiones o prohibiciones que delimitan y exigen un determinado comportamiento. Corte Constitucional. Sentencia del 9 de agosto de 2005, C-818/05; “Los principios y las reglas son normas jurídicas, pues unos y otras establecen un deber ser y, finalmente, exigen un determinado comportamiento”. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(25206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410); 1100-10-326-000-2003-000-71-(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01(31447) Acumulados.

²⁴ “En efecto, los principios jurídicos, como las reglas, tienen valor de fuente del derecho, forman parte del ordenamiento jurídico y su violación puede ser sancionada”. *Ibidem*.

²⁵ “Los principios como lo reconoce la doctrina están llamados a cumplir en el sistema normativo los siguientes papeles primordiales: (i) Sirven de base y fundamento de todo el ordenamiento jurídico; (ii) actúan como directriz hermenéutica para la aplicación de las reglas jurídicas; y finalmente, (iii) en caso de insuficiencia normativa concreta y específica, se emplean como fuente integradora del derecho. En estos términos, es

de interpretación de las reglas jurídicas²⁷ y ejercen una labor integradora del derecho²⁸ que permite la resolución de problemas o situaciones en donde se presenta una falta o insuficiencia de reglas jurídicas²⁹.

Desde el punto de vista de la administración, los principios han sido reconocidos tanto a nivel constitucional como legal. Por ejemplo, la propia Carta Política señala en su artículo 209 que el ejercicio de la función administrativa se sustenta en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad. Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en su artículo 3º establece que las autoridades administrativas deben interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos tomando en consideración, además de los principios señalados en la Constitución, los establecidos en leyes especiales y en el Código. En este último, se definen los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

Dentro de la función administrativa uno de los principios fundamentales es el de eficacia, el cual encuentra sustento constitucional en los artículos 2º y 209 de la Carta Política³⁰. Este principio impone a la administración, en aras de la

indiscutible que los principios cumplen una triple función de fundamento, interpretación e integración del orden jurídico". Corte Constitucional. Sentencia del 9 de agosto de 2005, C-818/05.

²⁶ "Se reconoce a los principios como fundamento, en la medida en que contribuyen a la organización deontológica de las distintas instituciones que dan soporte a la vida jurídica, esto es, fijan los criterios básicos o pilares estructurales de una determinada situación o relación social que goza de trascendencia o importancia para el derecho, como ocurre, por ejemplo, con los contratos, el matrimonio, la responsabilidad o el ejercicio del poder público en sus distintas expresiones. De donde resulta que, en cumplimiento de esta función, los principios se convierten en el punto cardinal que sirve de orientación para la aplicación de las innumerables reglas jurídicas que se apoyan sobre unos mismos valores que las explican, justifican y las dotan de sentido". *Ibidem*

²⁷ "En cuanto a su función como instrumento para la interpretación, esta Corporación ha dicho que los principios se convierten en guías hermenéuticas para descifrar el contenido normativo de las reglas jurídicas que al momento de su aplicación resulten oscuras, dudosas, imprecisas, indeterminadas o aun contradictorias en relación con otras normas de rango superior, incluyendo dentro de las mismas a los principios de naturaleza constitucional". *Ibidem*. Véase igualmente: "Los principios juegan un papel esencial en la interpretación jurídica, en especial cuando se presentan casos difíciles, producto del conflicto de varias normas". Corte Constitucional. Sentencia del 21 de febrero de 1995, T-058/95.

²⁸ "Finalmente, los principios cumplen una función de integración, ya que asumen el rol de fuente formal del derecho ante la insuficiencia material de la ley para regular todas y cada una de las situaciones que se puedan presentar en el devenir social. El ordenamiento jurídico crea así un mecanismo que le permite a todos los operadores y, en especial, a los jueces, resolver los problemas que escapan a la previsión humana en el momento de expedir los correspondientes estatutos normativos dirigidos a reglar su comportamiento, o que se presentan como nuevos, en atención al desarrollo progresivo de la sociedad y a la exigencia de darle una respuesta jurídica a las múltiples necesidades que en esta se presentan". Corte Constitucional. Sentencia del 9 de agosto de 2005, C-818/05.

²⁹ "Además, los principios funcionalmente son soporte estructural del sistema, puesto que establecen los criterios esenciales que animan el ordenamiento en una determinada situación o relación que interesa al derecho³, se convierten en pautas hermenéuticas para desentrañar el significado y alcance de las reglas jurídicas⁴, y constituyen fuente formal para resolver situaciones o problemas concretos ante la falta o insuficiencia de reglas jurídicas". Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 3 de diciembre de 2007, Radicación número: 11001-03-26-000-2003-00014-01(24715); 1100-10-326-000-2003-000-32-01(25206); 1100-10-326-000-2003-000-38-01(25409); 1100-10-326-000-2003-000-10-01(24524); 1100-10-326-000-2004-000-21-00(27834); 1100-10-326-000-2003-000-39-01(25410); 1100-10-326-000-2003-000-71-(26105); 100-10-326-000-2004-000-34-00(28244); 1100-103-26-000-2005-000-50-01(31447) Acumulados.

³⁰ "En torno a este principio ha sostenido la Sala Plena de la Corte:

"La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2º, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio acatamiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2º, 277 numeral 5º y 343, relativos al control de gestión y resultados". Corte Constitucional. Sentencia del 26 de abril de 1994, T-206/94. Véase igualmente: Corte Constitucional. Sentencia del 13 de agosto de 1992, C-479/92, Corte Constitucional. Sentencia del 7 de diciembre de 2000, T-1701/00.

materialización de los fines esenciales del Estado, una obligación de actuación. En este sentido se ha señalado por la jurisprudencia que:

“Las autoridades administrativas tienen asignadas competencias específicas para el cumplimiento de las funciones del Estado. De esta forma se busca garantizar las finalidades esenciales del Estado y el cumplimiento de los deberes sociales de las autoridades (Art. 2 C.P.). Por lo tanto, la administración no tiene la potestad de permanecer totalmente inactiva sino que, por el contrario, el deber de actividad es primigenio”³¹.

Con el principio de eficacia se busca que la administración no asuma una posición inactiva o pasiva en el ejercicio de sus funciones, situación que puede presentarse por múltiples factores tales como negligencia, congestión o corrupción³², de los cuales es posible identificar un incumplimiento de la función administrativa. Con todo, puede igualmente presentarse una situación de inactividad aparente por parte de la administración, tal como ocurre cuando esta requiere de un periodo de tiempo de duración razonable para adoptar una determinada decisión. En este caso, a diferencia de las circunstancias anteriores, no existiría un ejercicio indebido de la función pública, sino por el contrario, se estaría en presencia de un ejercicio legítimo de la competencia administrativa³³.

A partir del principio de eficacia se derivan importantes consecuencias, entre las cuales se destacan las siguientes:

- a) Impone a la administración la obligación de adelantar y brindar soluciones ciertas, eficaces y proporcionales a los problemas de los ciudadanos³⁴.
- b) Impide que la administración asuma una posición inactiva o estática frente a las necesidades de la ciudadanía, lo que en otras palabras significa que existe para esta una obligación de actuar de forma oficiosa, real y efectiva³⁵.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia del 15 noviembre de 2001, C-1194/01.

³² “La inactividad de la administración puede obedecer, por ejemplo, a la simple congestión o a la negligencia, caso en el cual habría un claro incumplimiento de la función pública, en desmedro del aseguramiento de las finalidades del Estado.

(...)

También puede presentarse el caso de la llamada captura de la entidad administrativa por intereses deseosos de evitar que la administración regule una determinada materia. En este evento, la parálisis de la entidad es el resultado de la influencia que sobre ella ejercen los eventuales destinatarios de su actividad, los cuales logran que ésta no desarrolle las funciones que la ley le ha encomendado.

Por último, algunas autoridades permanecen inactivas como resultado de la corrupción, que tiene múltiples orígenes y manifestaciones que no es del caso recordar”. *Ibidem*.

³³ “En otras situaciones la inactividad es tan solo aparente. Es el caso de la inacción administrativa dada la necesidad de tomarse el tiempo suficiente para ponderar una situación compleja antes de adoptar una decisión. En este evento no se está necesariamente frente a un incumplimiento de la función pública, sino frente al ejercicio legítimo de las competencias administrativas siempre que se trate de un lapso razonable para la toma de una decisión”. *Ibidem*.

³⁴ “Con fundamento en esto, la jurisprudencia de esta Corte ha protegido el denominado “*principio de eficacia de la administración pública*”, según el cual las autoridades administrativas ostentan cargas relativas al desempeño de sus funciones, en orden a implementar y brindar soluciones a problemas de los ciudadanos. Dichas problemas constituyen deficiencias atribuibles a deberes específicos de la administración, y así las mencionadas soluciones han de ser ciertas, eficaces y proporcionales a éstos”. Corte Constitucional. Sentencia del 15 de octubre de 2009, T-733/09.

³⁵ “No deben entonces las autoridades administrativas esperar a que los ciudadanos instauren acciones judiciales o administrativas para poner en marcha las medidas que hagan efectivos los derechos de las personas; la eficacia de la función administrativa es un claro mandato constitucional (CP art. 209), tal y como esta Corporación lo ha señalado en repetidas ocasiones⁶, por lo cual deben las autoridades administrativas actuar oficiosamente para mejorar el nivel de vida de la población y remover aquellos obstáculos que impiden al ciudadano el goce de sus derechos. En síntesis, el deber de las autoridades de hacer efectivos los derechos constitucionales de las personas, es un deber oficioso que no está condicionado a la instauración de una acción administrativa o judicial por los particulares”. Corte Constitucional. Sentencia del 13 de septiembre de 1999, T-681/99. Asimismo se ha señalado: “El principio de eficacia de la administración pública, impide a las autoridades administrativas permanecer impávidas o inactivas frente a situaciones que afecten a los ciudadanos; además de configurarse como un fin hacia el cual deben tender dichas autoridades. En este orden, la implementación práctica de ello supone la obligación de actuación de la administración, y de la real y

- c) Constituye un fin que guía el ejercicio de la función administrativa³⁶.
- d) Es un mecanismo para la realización efectiva de los derechos fundamentales³⁷.
- e) Finalmente, impone a la administración el cumplimiento de sus fines³⁸ a través de resultados concretos y oportunos³⁹.

Otro principio de gran importancia es el de eficiencia⁴⁰, principio a través del cual se busca que la gestión administrativa alcance su máximo rendimiento incurriendo para ello en el menor costo posible⁴¹. Por lo tanto, este principio demanda que en el ejercicio de la función administrativa se elijan los medios más adecuados para alcanzar el cumplimiento de los objetivos⁴².

Bajo este contexto, la Jurisprudencia ha señalado frente al principio de eficiencia:

“A su turno, el artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos, estos principios imponen a la

efectiva ejecución de medidas, y no sólo la aceptación o reflexión sobre aquello que requiere su intervención”. Corte Constitucional. Sentencia del 15 de octubre de 2009, T-733/09.

³⁶ *Ibíd.* Véase igualmente: “Por consiguiente, debe recordarse que por expreso mandato constitucional (artículo 209), la función pública debe regirse por los principios de eficacia y eficiencia en el servicio, los cuales son también pautas de comportamiento del Estado Social de Derecho y uno de los mecanismos para desarrollar los fines esenciales del Estado”. Corte Constitucional. Sentencia del 23 de julio de 1999, T-525/99; Corte Constitucional. Sentencia del 15 de septiembre de 1999, T-687/99.

³⁷ “El principio de eficacia de la administración pública (CP art. 209) juega un papel central para hacer realidad la efectividad de los derechos fundamentales”. Corte Constitucional. Sentencia del 24 de junio de 1992, T-426/92.

³⁸ “A su turno, el artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos (sic), estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, es otras palabras, actuar de forma eficiente”. Sentencia C-300/12. Véase igualmente: Corte Constitucional. Sentencia del 23 de agosto de 2012, C-643/12, Corte Constitucional. Sentencia del 25 de agosto de 2012, C-300/12.

³⁹ Corte Constitucional. Sentencia del 23 de agosto de 2012, C-643/12. En esta dirección la jurisprudencia ha indicado: “La eficacia de la función administrativa guarda relación con el deber que tienen las autoridades de adecuar su conducta para lograr el cumplimiento de los fines del Estado, según lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución, que enuncia entre ellos el de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios consagrados en la Constitución y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo, objetivos que no pueden alcanzarse si la administración mantiene una actitud apática y de indiferencia ante los justos requerimientos de los administrados que, en cuanto personas, constituyen la razón de ser de la organización estatal”. Corte Constitucional. Sentencia del 26 de abril de 1994, T-206/94. Igualmente, ha señalado: “Por su parte, el artículo 209 de la Constitución declara que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que se desarrolla con fundamento en varios principios, de los cuales cabe ahora destacar los de igualdad, eficacia y celeridad... El segundo impone el logro de resultados mínimos en relación con las responsabilidades confiadas a los organismos estatales, con miras a la efectividad de los derechos colectivos e individuales”. Corte Constitucional. Sentencia del 27 de noviembre de 1998, T-731/98.

⁴⁰ “En el terreno de las relaciones que los entes públicos establecen con sus servidores, se refleja necesariamente esta tendencia a la operación eficiente de la actividad estatal, que -se repite- es hoy principio constitucional de ineludible acatamiento...” Corte Constitucional. Sentencia del 13 de agosto de 1992, C-479/92.

⁴¹ En este sentido, desde una perspectiva económica, se ha señalado por la jurisprudencia: “Pero la Constitución no menciona únicamente la eficacia, sino que incorpora en varias de sus disposiciones el concepto de eficiencia, que en términos económicos se traduce en el logro del máximo rendimiento con los menores costos, y que, aplicado a la gestión estatal, significa la adecuada gestión de los asuntos objeto de ella partiendo del supuesto de los recursos financieros -casi siempre limitados- de los que dispone la hacienda pública. En otros términos, el Estado, por razones de interés general, está obligado a efectuar una adecuada planeación del gasto de modo tal que se oriente con certeza a la satisfacción de las necesidades prioritarias para la comunidad sin despilfarro ni erogaciones innecesarias”. *Ibíd.* Véase igualmente Corte Constitucional. Sentencia del 7 de diciembre de 2000, T-1701/00.

⁴² “Ahora bien, la efectividad de los derechos se desarrolla con base en dos cualidades, la eficacia y la eficiencia administrativa. La primera relativa al cumplimiento de las determinaciones de la administración y la segunda relacionada con la elección de los medios más adecuados para el cumplimiento de los objetivos. Es por ello que las dos cualidades permiten la verificación objetiva de la distribución y producción de bienes y servicios del Estado destinados a la consecución de los fines sociales propuestos por el Estado Social de Derecho”. Corte Constitucional. Sentencia del 5 de marzo de 1998, Sentencia T-068/98.

*Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, en otras palabras, actuar de forma eficiente*⁴³.

D. El caso concreto

La Ley 101 de 1993 estableció en su artículo 31 que los recursos obtenidos por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras debían invertirse en una serie de objetivos que la propia ley determinó en los siguientes términos:

“Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras deben ser invertidos en los subsectores agropecuario o pesquero que los suministra, con sujeción a los objetivos siguientes:

- 1. Investigación y transferencia de tecnología, y asesoría y asistencia técnicas.*
- 2. Adecuación de la producción y control sanitario.*
- 3. Organización y desarrollo de la comercialización.*
- 4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.*
- 5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.*
- 6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio del subsector respectivo”.*

Precisamente, para complementar este mandato, el artículo 5º de la Ley 272 de 1996, norma titulada “De los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura”, estableció lo siguiente:

“Los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, se utilizarán exclusivamente en:

- 1.- La investigación en Porcicultura, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación para mejorar la sanidad e incrementar la productividad de la actividad porcina, así como para obtener un sacrificio en condiciones sanitarias.*
- 2.- Apoyar y fomentar la exportación de cerdos, carne porcina y sus subproductos.*
- 3.- Participar con aportes de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector porcícola.*
- 4.- La promoción de cooperativas de porcicultores cuyo objeto sea beneficiar a porcicultores y consumidores.*
- 5.- La organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización que permita, en ciertos casos, subsidiar los precios de la carne porcina para los consumidores de bajos ingresos.*
- 6.- Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio de la actividad porcina.*
- 7.- Aquellos programas que previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, procuren el Fomento de la Porcicultura Nacional y la regulación de los precios de sus productos.*

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia del 23 de agosto de 2012, C-643/12.

Para la Sala, el artículo 5º de la Ley 272 de 1996 tiene varios alcances: i) señala los fines que pretenden conseguirse con la utilización de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, ii) determina la destinación particular que debe dársele a los mencionados recursos, iii) impone un límite a la potestad de fijar los planes, programas, proyectos, inversiones y gastos que se van a adelantar con ellos y iv) establece una prohibición respecto a su uso.

En cuanto a los fines que se persiguen y de acuerdo con lo que se desprende del propio texto legal, los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura deben utilizarse para:

- a) Mejorar la sanidad e incrementar la productividad de la actividad porcina.
- b) Apoyar y fomentar la exportación de cerdos, carne porcina y sus subproductos.
- c) Promover la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector porcícola.
- d) Beneficiar a los poricultores y a los consumidores.
- e) Organizar industrias que cuenten con sistemas eficientes de comercialización.
- f) Fomentar la porcicultura nacional, y
- g) Promover la regulación de los precios de los productos.

Estos objetivos, como se mencionó anteriormente, desarrollan y concretizan para el sector de la porcicultura, los objetivos generales perseguidos por la Ley 101 de 1993.

De otra parte, el artículo 5º de la Ley 272 de 1996, además de establecer los fines que se persiguen con los recursos que integran el Fondo Nacional de la Porcicultura, también determina la destinación particular que debe dársele a estos. En este sentido, la disposición mencionada establece un conjunto de actividades en las cuales deben necesariamente invertirse los recursos del Fondo. De allí que la norma señale que estos “se utilizaran exclusivamente” en:

- a) Investigación, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación.
- b) La realización de aportes de capital en empresas de interés colectivo.
- c) La promoción de cooperativas de poricultores.
- d) El desarrollo de programas económicos, sociales y de infraestructura.
- e) El apoyo y fomento de la exportación de cerdos, carne porcina y sus subproductos.
- f) La organización de industrias que cuenten con sistemas eficientes de comercialización que puedan subsidiar, en algunos casos, los precios de la carne porcina a los consumidores de bajos ingresos.
- g) Programas económicos, sociales y de infraestructura.
- h) Programas dirigidos a fomentar la porcicultura nacional, y
- i) Programas que procuren la regulación de los precios de los productos.

En razón de que el señalado artículo fija los objetivos y la destinación específica que tienen los recursos, es posible concluir también que la norma limita la potestad de la Junta Directiva del Fondo y la entidad administradora para determinar y ejecutar los planes, programas, proyectos, inversiones y gastos que se van a adelantar con los mencionados recursos. En efecto, en virtud de lo establecido por el artículo 12 del decreto 1522 de 1996 la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura tiene la función de:

5. Determinar los planes, programas y proyectos estratégicos del Fondo Nacional de la Porcicultura, tanto los de índole nacional como los regionales y subregionales”.

Estos planes, programas y proyectos deben incorporarse en el plan de inversiones y gastos, plan que debe ser elaborado por la entidad administradora del Fondo y aprobado por la Junta Directiva, para que de esa forma pueda procederse a su ejecución. Así lo ordena claramente el artículo 13 del decreto 1522 de 1996 bajo el siguiente tenor:

“La entidad administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura elaborará antes del primero de noviembre de cada año, el Plan de Inversiones y Gastos por planes, programas y proyectos del año siguiente, en forma discriminada. Dicho plan sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura y con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado”.

De igual forma, el artículo 14 del mencionado decreto autoriza a la entidad administradora del Fondo para realizar operaciones e inversiones, siempre y cuando entre otras condiciones, estas se “encuentren afectados a la finalidad que define el artículo 5º de la Ley 272 de 1996”. En este sentido el artículo establece:

“La entidad administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura podrá efectuar operaciones e inversiones a nombre del mismo y con arreglo a los recursos del fondo, siempre y cuando se encuentren afectados a la finalidad que define el artículo 5º de la Ley 272 de 1996, esté previsto en el presupuesto de ingresos y gastos del fondo y aprobado por su Junta Directiva. El resultado de tales operaciones sólo podrá afectar la contabilidad del Fondo”⁴⁴.

De las normas mencionadas puede advertirse que la Junta Directiva del Fondo y la entidad administradora, no tienen una libertad absoluta en la determinación y ejecución de los planes, programas, proyectos, inversiones y gastos que involucren el uso de recursos del Fondo. Por el contrario, esa determinación y ejecución debe necesariamente estar dirigida a la consecución de los objetivos establecidos por el legislador.

De otra parte, el artículo 5º de la Ley 272 de 1996 establece también una prohibición, pues si los recursos del fondo solamente pueden utilizarse en los objetivos y la destinación específica dispuesta por la norma, ello significa que no pueden emplearse para cumplir finalidades y actividades distintas.

Teniendo en cuenta las importantes consecuencias que se derivan del artículo 5º de la Ley 272 de 1996, y con el propósito de dar respuesta a las preguntas elevadas a la Sala, es importante también destacar el carácter vinculante de la norma. Considera la Sala que el mencionado mandato legal claramente establece una regla jurídica obligatoria que impone un comportamiento determinado a quienes tienen a su cargo la administración y la utilización de los recursos del Fondo.

En efecto, no se identifica en el texto legal expresión alguna que sugiera que la norma es de aplicación opcional u optativa, o que constituye una simple recomendación que debe ser tenida en cuenta por quienes se encuentran sujetos a ella. Por el contrario, del contenido y expresiones utilizadas, la Sala encuentra

⁴⁴ Véase igualmente: “La preparación, aprobación, ejecución, control, liquidación y actualización de los presupuestos generales de ingresos y gastos de los Fondos Parafiscales Agropecuarios y Pesqueros, se sujetarán a los principios y normas contenidos en la ley que establezca la respectiva contribución parafiscal y en el contrato especial celebrado para su administración.

Las entidades administradoras elaborarán presupuestos anuales de ingresos y gastos, los cuales deberán ser aprobados por sus órganos directivos previstos en las normas legales y contractuales, con el voto favorable del Ministro correspondiente o su delegado, según la ley; dicho voto favorable no implica obligaciones a cargo del Presupuesto General de la Nación por estos conceptos”. Ley 101 de 1993, artículo 33.

que el legislador buscó darle un carácter vinculante, señalando claramente que los recursos del Fondo se “utilizarán exclusivamente en” los objetivos señalados por la ley, mandato este que concuerda con lo dispuesto por el artículo 32 de la Ley 101 de 1993, disposición que establece:

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

Como puede advertirse, se quiso garantizar que los recursos que integraran el Fondo Nacional de la Porcicultura fueran utilizados exclusivamente en beneficio del sector porcícola, para de esta manera, lograr la materialización de los objetivos que dieron lugar a su creación, propósito que solamente puede alcanzarse calificando dicho mandato como obligatorio.

Igualmente, en atención al carácter imperativo del artículo 5º de la Ley 272 de 1996 y en aplicación del principio de eficacia, en virtud del cual se rechaza la adopción de posiciones pasivas, inactivas o estáticas, y por el contrario se impone la obligación de que se adopten decisiones en forma oficiosa, real y efectiva que permitan el cumplimiento de objetivos y la producción de resultados concretos y oportunos, la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura y el administrador de este, tienen la obligación de trabajar activamente en la consecución de los objetivos dispuestos por el legislador en el mencionado artículo 5º.

Sin embargo, lo anterior no implica que todos los objetivos del fondo deban desarrollarse o alcanzarse simultáneamente, toda vez que la determinación de los planes, programas, y proyectos a través de los cuales se pretenden conseguir dichos objetivos y se invierten los recursos del Fondo, debe hacerse atendiendo razones de oportunidad y conveniencia con el fin de materializar otros principios que son vinculantes en el ejercicio de la función administrativa, como son los de eficiencia y economía⁴⁵.

Así, puede ocurrir que en virtud de las circunstancias o necesidades económicas, sociales, jurídicas, etc, imperantes en un momento determinado, y en atención al carácter limitado de los recursos del Fondo, únicamente sea posible desarrollar programas o actividades encaminadas a la materialización de uno o algunos de los objetivos dispuestos en el artículo 5º de la Ley 272 de 1996.

Advierte entonces la Sala que la ejecución de los recursos que integran el Fondo Nacional de la Porcicultura deben ser ejecutados de acuerdo con la destinación específica y los objetivos dispuestos en forma taxativa en la norma de su creación, tomando en cuenta para ello razones de oportunidad y conveniencia, criterios de gerencia pública y los principios de eficiencia y eficacia, lo cual implica que para una vigencia determinada, bien pueden dichos recursos ser priorizados y afectados para la consecución de uno o varios de los objetivos señalados en la mencionada norma.

Dicho de otra forma, puede suceder que dentro del marco de la planeación y en atención a los criterios anteriormente señalados, la Junta Directiva del Fondo y su

⁴⁵ “El artículo 209 superior indica que la función administrativa debe orientarse, entre otros, por los principios de economía y eficacia. El primero, en armonía con el artículo 334, supone que la Administración debe tomar medidas para ahorrar la mayor cantidad de costos en el cumplimiento de sus fines. El segundo exige a la Administración el cumplimiento cabal de sus fines. En conjuntos (sic), estos principios imponen a la Administración el deber de cumplir sus objetivos con una adecuada relación costo-beneficios, es otras palabras, actuar de forma eficiente”. Corte Constitucional. Sentencia del 25 de agosto de 2012, C-300/12.

órgano de administración destinen en cada vigencia recursos para alcanzar uno o varios de los objetivos que dieron lugar a la creación del Fondo.

Con fundamento en lo hasta aquí señalado, es posible para la Sala concluir lo siguiente:

i) El artículo 5º de la Ley 272 de 1996, titulado “de los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura” tiene el siguiente alcance: a) señala los fines que se buscan con la utilización de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, b) determina la destinación particular que debe dársele a estos recursos, c) impone un límite a la potestad de fijar y ejecutar los planes, programas y proyectos que se van a desarrollar y d) establece una prohibición respecto al uso de los mencionados recursos.

ii) El artículo 5º de la Ley 272 de 1996 es de obligatorio cumplimiento, lo cual significa que los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura deban necesariamente utilizarse en la consecución de los objetivos fijados por la norma, así como también en la destinación específica señalada por esta.

iii) Dentro del marco de la planeación, en atención a razones de conveniencia y oportunidad, criterios de gerencia pública y los principios de eficacia y eficiencia, es posible que la Junta Directiva del Fondo y su órgano de administración en la planeación, determinación y ejecución del plan de inversiones y gastos que debe realizarse cada año, prioricen y afecten la utilización de los recursos del Fondo en una vigencia determinada a la realización de uno o varios de los objetivos señalados en el mencionado artículo 5º.

Con fundamento en las anteriores consideraciones,

La Sala RESPONDE:

1. ¿Cuál es el alcance que debe dársele a los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura? y 2. Teniendo en cuenta la naturaleza parafiscal de los recursos ¿Puede entenderse que estos son el límite impuesto al administrador del Fondo, y en este sentido constituyen la finalidad de los recursos que administra?

El artículo 5º de la Ley 272 de 1996, titulado “de los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura” tiene el siguiente alcance: a) señala los fines que se buscan con la utilización de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, b) determina la destinación particular que debe dársele a estos recursos, c) impone un límite a la potestad de fijar y ejecutar los planes, programas y proyectos que se van a desarrollar y d) establece una prohibición respecto al uso de los mencionados recursos.

Los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, como instrumento para cumplir un fin, son contribuciones parafiscales que se invierten con la finalidad de alcanzar los objetivos señalados en el artículo 5º de la Ley 272 de 1996. Por lo tanto, no pueden utilizarse en propósitos y actividades diferentes a los indicados en la mencionada norma. De esta suerte, los objetivos constituyen el límite para la inversión de los recursos recaudados a través del Fondo Nacional de la Porcicultura.

3. ¿Corresponde al administrador del fondo parafiscal planificar, y posteriormente ejecutar los planes, programas y proyectos, tendientes a realizar los objetivos del

Fondo, o por el contrario los objetivos del Fondo deben ser más que un referente de planificación finalidades en sí mismos?

Los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura deben ejecutarse de acuerdo con el plan de inversiones y gastos que elabora la entidad administradora del Fondo, el cual debe ser aprobado por la Junta Directiva del mismo, siendo en todo caso requerido el voto favorable del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Este plan de inversiones y gastos debe estar conformado por planes, programas y proyectos que estén dirigidos a la consecución de los objetivos establecidos en el artículo 5º de la Ley 272 de 1996.

De esta suerte, dentro del marco de la planeación, la Junta Directiva del Fondo y su órgano de administración pueden destinar recursos para la realización y consecución de los objetivos del Fondo, tomando en cuenta para ello razones de oportunidad y conveniencia, criterios de gerencia pública y los principios de eficiencia y eficacia, lo cual implica que para una vigencia determinada, bien pueden dichos recursos ser priorizados y afectados para la consecución de uno o varios de los objetivos señalados en la mencionada norma.

Remítase al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

WILLIAM ZAMBRANO CETINA
Presidente de la Sala

GERMÁN BULA ESCOBAR
Consejero de Estado

AUGUSTO HERNÁNDEZ BECERRA
Consejero de Estado

ÁLVARO NÁMEN VARGAS
Consejero de Estado

LUCÍA MAZUERA ROMERO
Secretaria de la Sala