



**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**

**Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)**

**Referencia** Nulidad y restablecimiento del derecho  
**Radicación** 25000-23-37-000-2015-01623-01 (24116)  
**Demandante** FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA  
**Demandado** CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

**Tema** Tarifa de control fiscal año 2014. Base gravable

**SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia del 18 de julio de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección A (fls. 600 a 620 c1), que dispuso:

**“PRIMERO. DECLÁRASE la nulidad parcial de las Resoluciones Nos. ORD-80117-043-2014 del 16 de julio de 2014, ORD-80117-475-2014 del 31 de octubre de 2014, y ORD-80116-0003-2015 del 16 de abril de 2015, proferidas las dos primeras por la Directora de la Oficina de Planeación, y la última por la Vicecontraloría de la Contraloría General de la República, por medio de las cuales se fijó el valor del tributo especial de Tarifa de Control Fiscal para la vigencia fiscal 2014, a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Fondo Nacional del Café.**

**SEGUNDO.** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho, **DECLÁRASE** que la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA – FONDO NACIONAL DEL CAFÉ sólo está obligada a pagar la suma de **\$1.238.342.956**, por concepto del tributo especial de Tarifa de Control Fiscal correspondiente al año 2014, de conformidad con la liquidación efectuada por esta Corporación, y **ORDÉNASE** a la Contraloría General de la República, devolver a la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA-FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, la suma de **\$1.491.229.787**, con los intereses moratorios correspondientes conforme al artículo 192 del C.P.A.C.A.

**TERCERO.** No se condena en costas, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

**CUARTO:** Se reconoce personería a la doctora Ángela Patricia Calderón Rojas como apoderada de la parte demandada, en los términos y para los efectos del poder conferido visible a folio 590.

**QUINTO:** En firme, archívese el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen y del excedente de gastos del proceso. Déjense las constancias del caso”.

**ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA**

El 16 de julio de 2014, la Contraloría General de la República, expidió la Resolución Nro. ORD-80117-043-2014, por medio de la cual se fijó el valor de la tarifa de control fiscal para la vigencia de 2014, a cargo de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia – Fondo Nacional del Café en la suma de \$2.359.986.715.

Contra esa decisión, el contribuyente interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, discutiendo que la base de liquidación del tributo se determinó con el presupuesto de la entidad incluyendo las compras de café por valor de \$793.104.934.000.

Los recursos fueron resueltos confirmando el acto administrativo, mediante las Resoluciones Nros. ORD-80117-475-2014 del 31 de octubre de 2014 y ORD 80116-0003-2015 del 16 de abril de 2015.



## ANTECEDENTES PROCESALES

### Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la demandante formuló las siguientes pretensiones (fls. 433 a 3 c1):

#### **“PRETENSIONES PRINCIPALES**

- 2.1** Se declaran NULAS, por las razones que más adelante se exponen, las siguientes partes del texto de la Resolución ORDINARIA NÚMERO: ORD-80117-043-2014 proferida por la Directora de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República el 16 de Julio de 2014 “Por la cual se fija el valor del Tributo Especial Tarifa de Control Fiscal para la vigencia fiscal de 2014 a FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA - FONDO NACIONAL DEL CAFÉ”, que se transcribe a continuación entre comillas y en negrilla y que disponen:

**“Artículo 1°. Fijar como valor del Tributo Especial Tarifa de Control Fiscal para la vigencia fiscal 2014, de conformidad con lo establecido en la parte motiva de la presente resolución, el siguiente valor:**

NOMBRE DE LA ENTIDAD	VALOR TOTAL
Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - Fondo Nacional del Café -	\$2.359.986.715”

...

**Artículo 7° “VALOR Y FORMA DE PAGO: El destinatario del control fiscal FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA – FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, deberá pagar dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de firmeza y ejecutoria del presente acto administrativo, la suma de DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS QUINCE PESOS (\$2.359.986.715) M/CTE, valor que deberá consignar en la cuenta de la Dirección de Crédito Público y del Tesoro Nacional; a través de cualquier entidad bancaria se efectuará la transferencia mediante el sistema SEBRA-CUD que ofrece el Banco de la República, atendiendo las siguientes instrucciones: número de cuenta 61010757, denominación: Dirección del Tesoro Nacional – Cuotas de Auditoría Contraloría General de la República.”**

Para este efecto, se debe acudir a la entidad bancaria indicándole que para la transferencia de fondos deben utilizar el Código de Operación 137, de manera tal que la operación quede exenta del gravamen de los movimientos financieros, de acuerdo con el artículo 879 numeral 3 del Estatuto Tributario.

Así mismo, se debe señalar a la entidad bancaria que en el campo de concepto escriba el Código de Portafolio 000 y en el campo de observaciones indique que el pago corresponde a la tarifa de control fiscal, el número de resolución, fecha del período que paga y de la entidad que efectúa el pago.

Cualquier costo adicional que se genere, debe correr por cuenta de la Entidad que solicita la operación a la respectiva entidad financiera.

Cuando se deba realizar la programación del pago de la tarifa de control fiscal, bajo la modalidad de PAC sin situación de fondos, se deberán solicitar a la Dirección General del Crédito Público y del Tesoro Nacional la asignación y comunicación del PAC correspondiente, evento en el cual no se requiere realizar el trámite antes señalado.

- 2.2** Se declara NULA, por las razones que más adelante se exponen, la RESOLUCIÓN ORDINARIA NÚMERO ORD-80117-475-2015 de 31 de octubre de 2014, proferida por la Directora de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República, “Por medio de la cual se decide el Recurso de Reposición y en subsidio Apelación contra la Resolución Ordinaria No. ORD-80117-043-2014 del 16 de Julio del 2014 “Por la cual se fija el valor del Tributo Especial Tarifa de control fiscal para la vigencia de 2014 a la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA - FONDO NACIONAL DEL CAFÉ”, **en cuanto en su Artículo Primero Resuelve:** “Confirmar en su integridad la Resolución Ordinaria No. ORD-80117-043-2014 del 16 de Julio de 2014, “Por la cual se fija el valor del Tributo Especial de tarifa de control fiscal para la vigencia fiscal 2014, a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia- Fondo Nacional del Café, en cuantía de DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS



OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS QUINCE PESOS M/CTE (\$2.359.986.715.), cuya nulidad se pide en el numeral 2.1 de esta demanda.

- 2.3** Se declara NULA, por las razones que más adelante se exponen, la RESOLUCIÓN ORDINARIA NUMERO: ORD- 80116-0003-2015 de 16 de abril de 2015 proferida por el señor VICECONTRALOR GENERAL DE LA REPÚBLICA "Por medio de la cual se decide el Recurso de Apelación interpuesto contra la Resolución Ordinaria No. ORD-80117-043-2014 del 16 de julio de 2014 "Por la cual se fija el valor del Tributo Especial de tarifa de control fiscal para la vigencia fiscal 2014, a la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia- Fondo Nacional del Café, en cuantía de DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS QUINCE PESOS M/CTE (\$2.359.986.715), resolución cuya nulidad se pide en el numeral 2.1 de esta demanda y "la cual fue confirmada en su integridad por la Resolución Ordinaria No. ORD-80117-475-2014 del 31 de octubre de 2014 al resolver el recurso de reposición", Resolución cuya nulidad también se pide en el numeral 2.2 de esta demanda.
- 2.4** Como consecuencia de la NULIDAD DECLARADA, se condena a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA de Colombia al RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO a la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA – FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, mediante lo siguiente o semejante:

Se fija como nueva Tarifa de Control Fiscal a cargo del Fondo Nacional del Café - Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, para la vigencia fiscal de 2014, la cantidad de **UN MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE PESOS MONEDA COLOMBIANA (\$1.238.342.927)**, la cual se establece de conformidad con lo expresado en la parte motiva de esta sentencia, que analiza los hechos pertinentes de la demanda.

- a) Se tiene por pagada la suma de **UN MIL DOSCIENTOS TREINTA Y OCHO MILLONES TRESCIENTOS CUARENTA Y DOS MIL NOVECIENTOS VEINTISIETE PESOS MONEDA COLOMBIANA (\$1.238.342.927)**, - antes señalada como tarifa de control fiscal a cargo del Fondo Nacional del Café - Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, para la vigencia fiscal de 2014-, de conformidad con la comunicación PTR14C14284 del día martes 09 de Diciembre de 2014 mediante la cual firmas autorizadas de la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA – ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, le solicitaron a la Doctora LINA CONSTANZA ÁLVAREZ LONDOÑO Ejecutiva de Cuenta Banca Corporativa DAVIVIENDA, Torre DAVIVIENDA C.C.I. Calle 28 No.13ª -15 Piso 33 en Bogotá, debitar de la cuenta corriente No. 0560470169982092 la suma de DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS QUINCE PESOS M/CTE (\$2.359.986.715) y realizar el traslado SEBRA-CUD Cuenta No. 61010757 portafolio 000 a favor de Dirección del Tesoro Nacional – Cuotas de Auditaje Contraloría General de la República, de acuerdo a las indicaciones que en la misma comunicación se especifican.
- b) Se ordena a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA de Colombia devolver a favor del FONDO NACIONAL DEL CAFÉ - FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA la suma de **UN MIL CIENTO VEINTIÚN MILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y TRES MIL SETECIENTOS OCHENTA Y OCHO PESOS (\$1.121.643.788) MONEDA COLOMBIANA**, dinero que corresponde al valor liquidado en exceso por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA de Colombia y pagado por LA FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA – FONDO NACIONAL DEL CAFÉ por concepto de la Tarifa de Control Fiscal para la vigencia fiscal de 2014, de conformidad con la parte del texto del Artículo 1º de la Resolución NÚMERO: ORD-80117-043-2014 proferida por la Directora de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República el 16 de Julio de 2014 "Por la cual se fija el valor del Tributo Especial Tarifa de Control Fiscal para la vigencia fiscal de 2014 a FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA - FONDO NACIONAL DEL CAFÉ-," declarado NULO en esta sentencia.

(Esto es, Vr. Liquidado en Resolución NÚMERO: ORD-80117-043-2014: **\$2.359.986.715.00 MENOS Vr. Fijado en punto 2.4 letra a) de esta demanda: \$1.238.342.927. Total mayor valor pagado: \$ 1.121.643.788).**

La devolución se hará restituyéndole al Fondo Nacional del Café – Federación Nacional de Cafeteros de Colombia la suma antes determinada, la cual se ajustará tomando como base el Índice de Precios al Consumidor, esto es indexada, junto con los intereses moratorios liquidados sobre ella a partir de la ejecutoria de la respectiva sentencia, según lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).



La Contraloría General de la República, condenada al pago o devolución de una suma de dinero cumplirá la sentencia en la forma y términos prescritos en el artículo 192 del CPACA.

## 2.5 PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

En caso de que el Honorable Tribunal no acceda a la pretensión principal 2.4 letras a) y b), se dignará resolver sobre la siguiente pretensión subsidiaria:

Que como consecuencia de la NULIDAD DECLARADA, se condena a la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA al RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO al FONDO NACIONAL DEL CAFÉ - FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA mediante lo siguiente o semejante:

- a) Que la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA dicte una nueva Resolución en la que calcule y establezca el factor para determinar el monto de la Tarifa de Control Fiscal a cargo del Fondo Nacional el Café – Federación Nacional de Cafeteros de Colombia para la vigencia fiscal 2014.

Dicho factor resultará de dividir el presupuesto de gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República fijado por el Decreto 3036 del 27 de diciembre de 2013 en \$436.988.500.000 (dividendo) por el valor resultante de la sumatoria de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, pero en el presupuesto del FONDO NACIONAL DEL CAFÉ de 2014 descontará la suma de \$40.000.000.000.00 por concepto de Transferencias de la Nación al FNC y deducirá la partida correspondiente al egreso (costo) COMPRAS DE CAFÉ que ascendió a \$793.104.934.000 para el 2014.

- b) Que la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA dicte una nueva Resolución que sustituya la anulada NÚMERO: ORD-80117-043-2014 proferida por la Directora de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República el 16 de Julio de 2014 "Por la cual se fija el valor del Tributo Especial Tarifa de Control Fiscal para la vigencia fiscal de 2014 a FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA - FONDO NACIONAL DEL CAFÉ", y en ella liquide la tarifa de Control Fiscal para la vigencia de 2014 a cargo del FONDO NACIONAL DEL CAFÉ - FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA – multiplicando la base gravable - \$915.621.918.000 – por el factor establecido como expresa el punto 2.5 a). de esta demanda. La base gravable antes indicada es la suma a la cual ascendía el presupuesto total de recursos públicos, llamados recursos parafiscales, del FONDO NACIONAL DEL CAFÉ - FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA en la vigencia 2014.

- c) Se tiene por pagada la suma que se liquide, en la forma antes señalada, como tarifa de control fiscal a cargo del Fondo Nacional del Café - Federación Nacional de Cafeteros de Colombia para la vigencia fiscal de 2014 de conformidad con la comunicación PTR14C14284 del día martes 09 de Diciembre de 2014 mediante la cual firmas autorizadas de la FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA – ADMINISTRADORA DEL FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, le solicitaron a la Doctora LINA CONSTANZA ÁLVAREZ LONDOÑO Ejecutiva de Cuenta Banca Corporativa DAVIVIENDA, Torre DAVIVIENDA C.C.I. Calle 28 No. 13ª -15 Piso 33 en Bogotá, debitar de la cuenta corriente No. 0560470169982092 la suma de DOS MIL TRESCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE MILLONES NOVECIENTOS OCHENTA Y SEIS MIL SETECIENTOS QUINCE PESOS M/CTE (\$2.359.986.715) y realizar el traslado SEBRA-CUD Cuenta No. 61010757 portafolio 000 a favor de Dirección del Tesoro Nacional – Cuotas de Auditoría Contraloría General de la República, de acuerdo a las indicaciones que en la misma comunicación se especifican.

- c) (sic) Se ordena la devolución por parte de la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA de Colombia a favor de la FEDERACIÓN NACIONAL DEL CAFÉ DE COLOMBIA – FONDO NACIONAL DEL CAFÉ, de la suma en MONEDA COLOMBIANA que corresponda al valor en exceso liquidado por la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA de Colombia y pagado por LA FEDERACIÓN NACIONAL DEL CAFÉ – FONDO NACIONAL DEL CAFÉ por concepto de la Tarifa de Control Fiscal para la vigencia fiscal de 2014, de conformidad con la parte del texto del artículo 1º de la Resolución: NÚMERO: ORD-80117-043-2014 proferida por la Directora de la Oficina de Planeación de la Contraloría General de la República el 16 de Julio de 2014 "Por la cual se fija el valor del Tributo Especial Tarifa de Control Fiscal para la vigencia fiscal de 2014 a FEDERACIÓN NACIONAL DE CAFETEROS DE COLOMBIA - FONDO NACIONAL DEL CAFÉ", la suma que resulte de la liquidación antes determinada, la cual se ajustará tomando como base el Índice de Precios al Consumidor, esto es indexada, junto a los intereses moratorios, liquidados a partir de la ejecutoria de esta sentencia según lo previsto en el (sic) arts. 189, 192 del CPACA".



A los anteriores efectos, invocó como violados los artículos 65, 83, 95 numeral 9, 122 inciso 1, 211 inciso 2 y 268 numeral 13 de la Constitución Política; 29 y 31 (numeral 3), 33 y 35 de la Ley 101 de 1993; 4 de la Ley 106 de 1993; 2, 3, 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; 3 (numeral 7), 6, 11, 12, 13, 39, 40 y 63 del Decreto 2649 de 1993; 29 del Decreto 111 de 1996; 15, 29 (numeral 3), 48 y 78 del Decreto 267 de 2000; y 2 parágrafo 3 de la Resolución Reglamentaria Orgánica Nro. 002 de 2014.

El concepto de la violación de estas disposiciones se resume así (fls. 53 a 89 c1):

### **1. Falta de aplicación, indebida aplicación o interpretación errónea de las normas**

Explicó que la Federación Nacional de Cafeteros, como administradora del Fondo Nacional del Café, garantiza con los recursos de la contribución parafiscal de cafeteros y/o con créditos especiales, la compra de las cosechas de café a los productores.

Alegó que la Contraloría General de la República desconoció el artículo 65 de la Constitución Política y, los principios de confianza legítima y el de buena fe, porque mientras en los años 2000 a 2008, liquidó la tarifa de control fiscal excluyendo las compras de café del concepto de gastos de funcionamiento del Fondo Nacional del Café, en la vigencia 2014, determinó la tarifa con dicho rubro (compras de café) e incrementó el tributo aun cuando los ingresos del Fondo, con los cuales debía efectuar el pago, habían bajado notoriamente; lo que demuestra que la liquidación realizada en los actos demandados es desproporcionada e inequitativa.

Consideró que la Contraloría General de la República infringe los artículos 29 de la Estatuto Orgánico de presupuesto, 29, 31 numeral 3 y 33 de la Ley 101 de 1993 y 4 de la Ley 106 de 1993, por cuanto desconoce que el régimen del presupuesto del Fondo Nacional del Café no se rige por el Estatuto Orgánico del Presupuesto, sino por las reglas de la ley que creó la contribución parafiscal de cafeteros y del contrato especial celebrado para la administración del citado fondo.

Precisó que, de acuerdo con el contrato que celebró el Gobierno Nacional con la Federación Nacional de Cafeteros, el presupuesto del Fondo Nacional del Café se componía por ingresos corrientes, egresos corrientes, otros ingresos y egresos netos, y con base a estos componentes se elaboró el presupuesto del Fondo y se rindieron los informes al Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI para fijar la tarifa de control fiscal.

Argumentó que la destinación de los recursos parafiscales del Fondo Nacional del Café al egreso corriente de “compra del café” correspondía al cumplimiento de una obligación impuesta en el artículo 31 de la Ley 101 de 1993.

Señaló que la resolución que fijó la tarifa de control fiscal infringe los artículos 3 (numeral 7), 6, 11, 12, 13, 39 y 63 del Decreto 2649 de 1993, toda vez que debió reconocer que las compras de café obedecen a una función que debe cumplir la Federación con las contribuciones parafiscales que recauda y administra a través de la cuenta especial denominada Fondo Nacional del Café.

Sostuvo que las compras generaban inventarios que se vendían para retroalimentar al citado Fondo de los recursos para seguir comprando las cosechas de café, y que los recursos no eran públicos, ya que provenían de financiación que otorgaban los compradores de café extranjeros o nacionales.

Que por esa razón, las compras de café no corresponden a un gasto, sino a un costo, y en tal sentido, no conforman el presupuesto de gastos de funcionamiento que constituye la base gravable para liquidar la tarifa de control fiscal.



## 2. Falsa motivación

La entidad demandada incurrió en falsa motivación en la Resolución ORD-80117-043-2014, al no señalar cómo estableció la base gravable de la tarifa de control fiscal para el año 2014.

Dijo que la Contraloría General de la República no explicó por qué se modificó la forma de liquidación que venía aplicándose por los años 1993 a 2008, y consideró que calificar el total de egresos reportados como gastos de funcionamiento era un error desde el punto de vista jurídico, ya que la clasificación de gastos de funcionamiento en la estructura presupuestal pública es diferente a la utilizada por el Fondo Nacional del Café.

Sostuvo que la actuación califica todos los recursos del Fondo Nacional del Café como públicos y objeto del presupuesto, sin distinguir como lo ordena la Resolución Reglamentaria Orgánica Nro. 0002 de 2014, que el recaudo únicamente recae sobre el recurso público administrado para la vigencia en la que se liquida la tarifa de control fiscal.

## 3. Falta de competencia de los funcionarios que profirieron los actos administrativos demandados

Citó las normas referentes a las atribuciones del Contralor General de la República, y de la oficina de planeación de la entidad, para afirmar que la competencia de fijar la Tarifa de Control Fiscal recaía exclusivamente en el Contralor General, y que la oficina de planeación estaba facultada para asesorar y no para fijar la tarifa de control fiscal. Así mismo que el Vicecontralor tampoco era competente para desatar el recurso de apelación contra el acto que determinó el tributo, que debía ser proferido por su superior jerárquico, el Contralor General de la República.

### Oposición a la demanda

La parte demandada controversió las pretensiones de la actora (fls. 344 a 385 c1) argumentando en síntesis lo siguiente:

Propuso la excepción denominada *“improcedencia de la pretensión por falta de causal de nulidad de los actos y por inexistencia de derecho a restablecer”*, por considerar que la Contraloría General de la República profirió la actuación administrativa demandada en cumplimiento de sus funciones, y agregó que no hay evidencia de la configuración de una causal que lleve a la nulidad de los actos administrativos.

En cuanto al asunto de fondo, sostuvo que como se explica en la actuación demandada, la base gravable de la tarifa de control fiscal, corresponde al monto de los recursos públicos sometidos a la administración del sujeto a control fiscal lo que en el caso del Fondo Nacional del Café se estima sobre lo apropiado o aprobado para tal anualidad, sin que exista disposición legal que determine excluir rubro alguno. De tal manera que, el tributo debe liquidarse sobre la totalidad de los componentes del presupuesto de gastos, de acuerdo con el principio de universalidad presupuestal.

Manifestó que independientemente de la clasificación del gasto como de funcionamiento o de otro rubro, el origen del recurso es el criterio básico para incluirlo en la determinación del tributo.

Argumentó que la contribución parafiscal constituía un recurso público fuera que hicieran o no parte del presupuesto y, que debía observarse no solo la ley y el contrato que da origen al Fondo, sino también las reglas de manejo presupuestal



que se establecen a partir de principios constitucionales consagrados en la Ley Orgánica de Presupuesto.

Sostuvo que el rubro de “compras de café” tenía naturaleza de recurso público y, por lo tanto, debía incluirse dentro del presupuesto del Fondo Nacional del Café y como consecuencia en la base de la tarifa de control fiscal.

Que dentro de los actos demandados, se manifestaron las cifras tenidas en cuenta y la base determinada que dio lugar a la liquidación de la tarifa de control fiscal, argumentos que demuestran que los actos acusados se encuentran debidamente motivados para determinar la tarifa de control fiscal en el año 2014.

Respecto de la competencia para fijar la tarifa de control fiscal por parte de la Contraloría General de la República, aclaró que el numeral 10 del artículo 9 del Decreto Ley 267 de 2000 señalaba la delegación como un criterio en que se fundamenta y desarrolla la organización de la Contraloría General de la República y que el artículo 26 *ibidem*, permitían delegar mediante acto administrativo, las competencias de índole administrativo, técnico y jurídico.

### **Audiencia inicial**

En la audiencia inicial celebrada el 2 de febrero de 2017, el Tribunal resolvió sobre la excepción denominada “improcedencia de la pretensión por falta de causal de nulidad de los actos y por inexistencia de derecho a restablecer” en el sentido de que se trata de argumentos de defensa presentados contra los cargos de la demanda, que no pueden ser objeto de pronunciamiento en esa diligencia, sino en la sentencia, que es el momento procesal para analizar los cargos formulados, los argumentos de oposición y las pruebas obrantes en el proceso. Y, precisó que no encontraba configurada otra excepción en esa oportunidad procesal (fl. 453 c2).

### **Sentencia apelada**

El Tribunal declaró la nulidad parcial de los actos administrativos (fls. 600 a 620 c1), con fundamento en los siguientes planteamientos:

En cuanto a la falta de competencia, explicó que con fundamento en el artículo 26 del Decreto Ley 267 de 2000, el Contralor General de la República mediante Resolución Orgánica Nro. 05488 de 2003, delegó en el Director de la Oficina de Planeación de la entidad la función de fijar el valor de la tarifa de control fiscal y en el Vicecontralor General de la República la función de resolver el recurso de apelación.

Señaló que los actos se encontraban motivados, precisaron el presupuesto del Fondo Nacional del Café para la vigencia 2014 y el valor por concepto de la transferencia a recibir del presupuesto inicial apropiado, aprobado o administrado que fue descontado de la base gravable del tributo.

Respecto del cargo de falsa motivación explicó que, el Fondo Nacional del Café se encuentra integrado por las contribuciones parafiscales, que son recursos públicos destinados únicamente al fomento y protección de la industria del café, y son administrados por la Federación Nacional de Cafeteros en virtud del contrato de administración celebrado con el Gobierno Nacional. Y que en virtud de los artículos 267 y 268 de la Constitución Política, la Ley 42 de 1993 y el contrato de administración, le corresponde a la Contraloría General de la República ejercer el control fiscal sobre los recursos del Fondo.

Dijo que para la determinación de la tarifa de control fiscal, se debe acudir al presupuesto de gastos que informe la entidad vigilada, que corresponde a gastos de funcionamiento, servicio de deuda, gastos de inversión y **operación comercial**.



Puntualizó que, el contrato de administración del Fondo Nacional del Café indicaba que el presupuesto estaba compuesto por ingresos corrientes, egresos corrientes, otros ingresos y egresos netos y la financiación del déficit o la aplicación del superávit y que, dentro de los egresos corrientes se encontraban los originados en la compra de café.

Señaló que de acuerdo con el testimonio rendido por el Director del Departamento de Planeación Financiera y Presupuesto de la Federación Nacional de Cafeteros, en la audiencia de pruebas celebrada el 24 de mayo de 2017, el rubro de compras de café se originaba en recursos obtenidos de créditos de entidades financieras, que permitían realizar dichas compras. Asimismo, que la Federación como administradora del Fondo Nacional del Café no utilizó los recursos de la contribución cafetera para la compra de café, y que los pasivos derivados de los créditos para la compra del grano, se pagan con el producto de la venta del mismo (fl.617 c2).

Advirtió que en la composición del presupuesto del Fondo Nacional del Café, el egreso denominado compra de café no corresponde a un gasto financiado con recursos públicos, que son los conceptos del presupuesto ejecutado requerido por la Contraloría General de la República para determinar la base gravable de la tarifa, pues no se trata de gastos de funcionamiento o costos derivados de la obtención de financiamiento, inversiones o servicio a la deuda.

El Tribunal, consideró que el egreso “compras de café” se trataba de un costo de ventas, erogaciones en las que incurría la entidad vigilada para la adquisición de bienes que hacían parte del inventario para ser enajenados posteriormente, de manera que era improcedente la inclusión de este rubro para el cálculo de la tarifa de control fiscal por la suma de \$793.104.934.000, sin perjuicio del registro contable que debía hacer este en desarrollo de su actividad comercial.

De acuerdo con lo expuesto, el Tribunal procedió a efectuar una nueva liquidación de la tarifa de control fiscal, así:

DESCRIPCIÓN	LIQUIDACIÓN CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA	LIQUIDACIÓN TRIBUNAL
Total gastos	\$1.708.726.852.000	\$1.708.726.852.000
- Transferencias	\$40.000.000.000	\$40.000.000.000
- Compras de café	0	-\$793.104.934.000
Base gravable	\$1.688.726.852.000	\$875.621.918.000
Factor aplicable	0,0014142439	0,0014142439
TOTAL A PAGAR	\$2.359.986.715	\$1.238.342.956

Adicionalmente, consideró procedente la devolución del pago en exceso debidamente actualizado, junto con los intereses moratorios correspondientes.

Finalmente, no condenó en costas en esta instancia, ya que no existieron elementos de prueba que las demostraran o justificaran.

### Recurso de apelación

La **demandada** recurrió la sentencia de primera instancia (fls. 628 a 633 c1), con fundamento en los siguientes argumentos:

Advirtió que el recálculo de la tarifa de control fiscal realizado por el Tribunal, sin motivo real o aparente y sin soporte probatorio, fue determinado con el concepto de presupuesto ejecutado, desconociendo que la Contraloría General de la República para determinar la base utilizó el presupuesto inicial aprobado para la vigencia 2014, conforme a la información suministrada por el Fondo Nacional del Café mediante los formularios del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI.



Sobre la exclusión del rubro de compras de café de la base gravable del tributo, señaló que el Fondo Nacional del Café había sido creado como una cuenta del tesoro nacional, cuya administración se regía por las reglas de manejo presupuestal de la Ley Orgánica de Presupuesto, la Ley 9 de 1991 y el contrato de administración, según el cual las compras de café corresponden a egresos corrientes, al igual que los gastos de operación.

Dijo que la naturaleza de la compra de café encaja en la de un gasto financiado con recursos públicos, por lo que este concepto integra el presupuesto del fondo que está constituido con dichos recursos.

Recalcó que la compra de café se apalancaba primero con recursos públicos y en el evento en que no fueran suficientes debía recurrir a recursos de otra naturaleza, pero que estos últimos no debían ser reportados en el Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI.

Dijo que el presupuesto inicial aprobado que se debe tener en cuenta para el proceso de liquidación de la tarifa de control fiscal, corresponde al reportado en los formularios del Sistema de Rendición Electrónica de la Cuenta e Informes - SIRECI, en la medida en que estos certifican que los recursos allí registrados solo tienen la connotación de públicos, y es una información reportada con anterioridad por el sujeto de control. Por tanto, resultada improcedente que la sentencia sin soporte probatorio financiero o contable, concluya que la compra de café se financió con préstamos bancarios.

Adujó un error del Tribunal, al momento de efectuar el análisis de las pruebas, ya que sustentó su decisión en el testimonio del Director de Planeación Financiera y Presupuesto de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, el cual declaró que los recursos de compra de café para 2014 se obtuvieron de créditos y, por lo tanto, se trataban de recursos del sector privado, al respecto sostuvo que dicha prueba no permitía asumir que la compra efectivamente se financió con recursos del sector bancario, en la medida en que la prueba pertinente eran los soportes de orden financiero y contable.

Concluyó que el Fondo Nacional del Café reportó gastos de operación por valor de \$1.034.894.802.000 incluyendo el rubro de compras de café, de manera que no se puede excluir de la base pues tiene naturaleza pública.

### **Alegatos de conclusión**

La **demandante** señaló que dentro del proceso allegó los medios probatorios, como los testimonios y los estados financieros, que demostraban que los ingresos recibidos por concepto de contribución parafiscal no fueron suficientes para asumir la demanda cafetera, motivo por el cual adquirió préstamos con entidades financieras y que los dineros son recursos privados (fls. 647 a 664 c1).

Entre esas pruebas, resaltó los estados financieros y las notas aclaratorias de estos que indicaban conceptos contables denominados “*prefinanciación de exportaciones*” en donde se registraban los créditos que tenían como única finalidad pre financiar las exportaciones cafeteras, y que eran préstamos menores a 90 días.

Finalmente, solicitó tener en cuenta la sentencia proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, del 05 de julio de 2018, C.P. Rocío Araújo Oñate, que decidió sobre la tarifa de control fiscal del año 2009.

La **demandada** no presentó escrito de alegatos.



## Concepto del Ministerio Público

El agente del Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia apelada, con fundamento en los siguientes argumentos (fls. 664 a 666 c1):

Sostuvo que el artículo 267 de la Constitución Política estableció en cabeza de la Contraloría General de la República, la función de vigilancia de la gestión fiscal de las entidades que manejarán fondos o bienes de la Nación.

Adujó que de acuerdo con las normas que regulan la tarifa de control fiscal, en la base para calcularla no se podían incluir conceptos que no correspondieran a la conformación del presupuesto y que no estén de acuerdo con los gastos susceptibles de realizarse con el mismo.

Insistió en que las compras de café no podían constituir una apropiación del presupuesto ya que no tenían naturaleza de gasto de funcionamiento, servicios de deuda pública o gastos de inversión, sino que tenían una finalidad específica, la cual es cumplir el objetivo del Fondo Nacional del Café establecido en la ley, es decir, mantener el ingreso cafetero.

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

Como cuestión previa, la Sala debe pronunciarse sobre el impedimento manifestado por el Consejero Milton Chaves García (SAMAI, índice. 23), con fundamento en la causal cuarta<sup>1</sup> del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>. Corroborada la configuración de la causal, se declara fundado el referido impedimento. En consecuencia, el Consejero de Estado quedará separado del conocimiento del presente asunto. Con todo, existe *quorum* para decidir, razón por la cual, la Sala se pronunciará sobre el litigio planteado por las partes.

### 1. Problema jurídico

Atendiendo los cargos de apelación formulados por la demandada contra la sentencia de primera instancia, la Sala juzgará la legalidad de los actos acusados. Concretamente, corresponde establecer si los recursos del Fondo Nacional del Café empleados para las compras de café deben incluirse en la base gravable para fijar la tarifa de control fiscal a cargo de la entidad vigilada por el año 2014.

### 2. Base gravable de la tarifa de control fiscal

La Ley 106 de 1993<sup>3</sup>, en el artículo 4<sup>o</sup>, estableció el tributo especial denominado tarifa de control fiscal, el cual es fijado por la Contraloría General de la República, de manera individual, a cada uno de los entes vigilados, esto es, las entidades públicas y, los particulares que manejen fondos o bienes públicos<sup>4</sup>, así:

<sup>1</sup> **Artículo 130. Causales.** Los magistrados y jueces deberán declararse impedidos, o serán recusables, en los casos señalados en el artículo 150 del Código de Procedimiento Civil y, además, en los siguientes eventos:

(...)

4. Cuando el cónyuge, compañero o compañera permanente, o alguno de los parientes del juez hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o único civil, tengan la calidad de asesores o contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados vinculados al proceso, o tengan la condición de representantes legales o socios mayoritarios de una de las sociedades contratistas de alguna de las partes o de los terceros interesados.

<sup>2</sup> El Consejero sustentó la causal de impedimento así: “*tengo un pariente en segundo grado de consanguinidad (línea colateral) que tiene la calidad de contratista de la Contraloría General de la República*”.

<sup>3</sup> Por la cual se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece su estructura orgánica, se determina la organización y funcionamiento de la Auditoría Externa, se organiza el Fondo de Bienestar Social, se determina el Sistema de Personal, se desarrolla la Carrera Administrativa Especial y se dictan otras disposiciones

<sup>4</sup> Constitución Política. Artículo 267. **La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los**



**“Artículo 4o. Autonomía presupuestaria.** La Contraloría General de la República tendrá autonomía para el manejo, administración y fijación de su presupuesto, en concordancia con la ley orgánica de presupuesto.

**Con el fin de desarrollar el presente artículo la Contraloría General de la República cobrará una tarifa de control fiscal a los organismos y entidades fiscalizadas, equivalente a la de aplicar el factor, resultante de la fórmula de dividir el presupuesto de funcionamiento de la Contraloría sobre la sumatoria del valor de los presupuestos de los organismos y entidades vigiladas, al valor de los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada.**

La tarifa de control fiscal será fijada individualmente para cada organismo o entidad vigilada mediante resolución del Contralor General de la República.

El valor total del recaudo por este concepto no podrá superar por ningún motivo el valor total de los gastos de funcionamiento de la Contraloría General de la República”.

Para el presente análisis interesa señalar que uno de los componentes para determinar la base gravable del tributo corresponde a “los presupuestos de cada organismo o entidad vigilada”, respecto de lo cual, la Corte Constitucional en la sentencia C-1148 de 2001, que declaró exequible la citada norma, precisó:

*“En la Constitución de 1991, la función de la Contraloría tiene un Capítulo especial dentro del Título X, correspondiente a los organismos de control del Estado. Consagra en el artículo 267 que: “El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.” Señala, también, cómo se ejercerá el control y qué incluye su ejercicio. (...)*

*En cuanto a la fórmula concreta establecida en los incisos acusados del artículo 4 de la Ley 106 de 1993, que consiste **en que los recursos de la Contraloría se calculen en función de los presupuestos de los entes fiscalizados, resulta una fórmula proporcionada y razonable**, que, en sí misma, tampoco viola la Carta, y no hay ningún precepto constitucional que prohíba adoptar esta clase de cálculos.*

(...)

*Debe, en todo caso, precisarse y es apenas obvio, que el cálculo de la tarifa de control fiscal, **cuando se trate de la fiscalización de entes particulares que manejan, en forma total o parcial, fondos o bienes de la Nación, debe calcularse en relación con el monto de tales fondos o bienes de la Nación y no con los que correspondan al ente particular como tal, pues éstos son privados, y la Contraloría no ejerce fiscalización sobre ellos.***

(...)

*Al respecto, hay que decir, que no le asiste razón al actor, porque la “tarifa de control fiscal” no está enmarcada dentro de los conceptos de “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” (inciso 2º del artículo 338 de la Constitución), tal como lo entiende el demandante, sino que corresponde a un tributo especial, derivado de la facultad impositiva del Estado (arts. 150, numeral 12, y 338 de la Carta). Y que es fijada individualmente a cada una de las entidades de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación (art. 267, inciso 1º de la Carta)”.*

Así, tenemos que en el caso de entidades privadas, como la Federación Nacional de Cafeteros<sup>5</sup>, que maneja el fondo público denominado “fondo nacional del café<sup>6</sup>”, la base gravable del tributo solo puede conformarse con el presupuesto de tal fondo, y no con los que corresponden a recursos del ente particular. Lo anterior, encuentra explicación en que el hecho que origina el tributo es la vigilancia y fiscalización que realiza la Contraloría General de la República sobre esos bienes públicos.

**particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos**, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley.

<sup>5</sup> Certificado de existencia y representación legal de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. (fls 12 a 18 ca). Reconocida por el Gobierno Nacional como persona jurídica de derecho privado sin ánimo de lucro, mediante Resolución Nro. 33 del 2 de septiembre de 1927.

<sup>6</sup> Según el artículo 30 de la Ley 101 de 1993 “ley general de desarrollo agropecuario y pesquero”, la Administración del Fondo Nacional del Café la ejerce la Federación Nacional de Cafeteros.



De igual manera, el ente fiscal, en la Resolución Orgánica Nro. 7324 de 2013<sup>7</sup>, modificada parcialmente por la Resolución Orgánica Nro. 0002 de 2014, reglamentó la base gravable del tributo indicando que en el caso de particulares, se tendrá en cuenta el presupuesto apropiado únicamente en lo referente al recurso público que administran.

*“Artículo 7. Factor y base de liquidación. Es el resultado de dividir el presupuesto de funcionamiento aprobado para la Contraloría General de la República e incluido en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación, sobre la sumatoria del valor de los presupuestos iniciales apropiados de los organismos y entidades vigiladas sujetas a la tarifa de la misma anualidad.*

(...)

*Parágrafo 1o. Para todos los efectos, el presupuesto estará compuesto por gastos de funcionamiento, **gastos de operación** (cuando no hagan parte de los gastos de funcionamiento), el servicio de la deuda y la inversión, de conformidad con las definiciones contenidas en las disposiciones generales del Presupuesto General de la Nación.*

(...)

*Parágrafo 3o. Para los particulares que manejan o administran recursos de la Nación, se tendrá en cuenta como presupuesto inicial apropiado, la proyección de recaudo únicamente del recurso público administrado para la vigencia en la que se pretende liquidar la tarifa de control fiscal.*

*Dentro de estos, para el caso de las cámaras de comercio debe entenderse por presupuesto inicial apropiado, el correspondiente al aprobado por la respectiva Junta Directiva para el año en que se liquida la tarifa de control fiscal, sobre los recursos públicos administrados.*

*En cuanto a los sujetos de control administradores de fondos parafiscales, se tomará el presupuesto inicial aprobado de la vigencia, únicamente sobre los recursos de carácter público administrado correspondiente a las autorizaciones máximas de gastos aprobados por el órgano social correspondiente, para cumplir sus fines y objetivos dentro de la vigencia respectiva”.*

En esa medida, en el caso de la Federación Nacional de Cafeteros la base gravable del tributo debe determinarse con el presupuesto del Fondo Nacional del Café, es decir, sobre el monto del fondo público administrado, como fue precisado por la Corte Constitucional y reglamentado por la propia Contraloría General de la República.

A esos efectos, debe tenerse en cuenta que el Fondo Nacional del Café fue creado mediante el Decreto 2078 de 1940 como una cuenta especial para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de tributos impuestos en relación con las exportaciones de café, que posteriormente con la Ley 9 de 1991, modificada por las Leyes 788 de 2002 y 1151 de 2007, fueron unificados en la contribución cafetera.

En virtud de lo anterior, y conforme con lo dispuesto en los artículos 29 del Decreto 111 de 1996<sup>8</sup> y 63 de la Ley 788 de 2002 (modificado por el artículo 25 de la Ley

<sup>7</sup> Por la cual se establecen los criterios frente a los procedimientos generales para la liquidación, fijación y cobro de la Tarifa de Control Fiscal, y se deroga la Resolución Orgánica número 6856 del 14 de noviembre de 2012.

<sup>8</sup> Decreto 111 de 1996. “Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

**Artículo 29.** <Aparte subrayado CONDICIONALMENTE exequible> 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 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 del ejercicio contable.

Las 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 y en capítulo separado de las rentas fiscales y su recaudo será efectuado por los órganos encargados de su administración.



1151 de 2007)<sup>9</sup>, se precisa que el Fondo Nacional del Café **es una cuenta especial de naturaleza parafiscal** en la medida que se nutre principalmente con la contribución cafetera. Recursos públicos que tienen destinación específica en el mismo sector cafetero, y deben ser contabilizados y ejecutados de manera separada a otros bienes que obtiene la Federación Nacional de Cafeteros en el giro corriente de sus actividades como persona jurídica de derecho privado. La naturaleza parafiscal del fondo ha sido reconocida por la Corte Constitucional en distintas sentencias, entre estas, la C-308 de 1994 y C-353 de 2017.

Así, habida consideración que el fondo es una cuenta especial de naturaleza parafiscal, el mismo no hace parte del Presupuesto General de la Nación, sino que como lo dispone el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el manejo, administración y ejecución de estos recursos se debe hacer exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y, destinarse al objeto previsto en ella.

De igual manera, así lo dispone la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, que regula las contribuciones parafiscales agropecuarias, como es el caso de la contribución cafetera:

**“Artículo 29. Noción.** 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.**

**Artículo 30. Administración y recaudo.** La administración de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras se realizará directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria o pesquera determinada y **que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas**

<sup>9</sup> Ley 788 de 2002. “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”.

**Artículo 63. La contribución cafetera.** El artículo 19 de la Ley 9a. de 1991 quedará así: “Artículo 19. Contribución cafetera. <Inciso modificado por el artículo 25 de la Ley 1151 de 2007>. **Establézcase una contribución cafetera, a cargo de los productores de café, destinada al Fondo Nacional del Café, con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero de acuerdo a los objetivos previstos que dieron origen al citado Fondo.** Cuando el precio representativo del café suave colombiano supere los 0.60 centavos de dólar por libra exportada (US\$0.60), la contribución máxima será de 6 centavos de dólar por libra (US\$0.06) de café suave colombiano que se exporte. En ningún caso la contribución será inferior a 2 ctvs de dólar por libra (US\$0.02) de café que se exporte

**Parágrafo 1o.** La metodología para establecer el precio representativo del café suave colombiano será determinada por el Gobierno Nacional. Mientras se expide la reglamentación respectiva, el precio de reintegro se aplicará para determinar la contribución.

**Parágrafo 2o.** El Gobierno Nacional podrá hacer exigible la retención cafetera en especie parcial o totalmente, sólo en condiciones especiales que exijan una acumulación de existencias que a juicio del Comité Nacional de Cafeteros no puedan ser atendidas exclusivamente por compras de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, o cuando así lo impongan obligaciones derivadas de convenios internacionales de café.

**Parágrafo 3o.** Los cafés procesados podrán estar exentos del pago de la contribución cafetera total o parcialmente, cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

**Parágrafo 4o.** Los excedentes provenientes de la contribución que no se apliquen inmediatamente a los objetivos previstos en la Ley, sólo podrán destinarse a inversiones transitorias en títulos de reconocida seguridad, alta liquidez y adecuada rentabilidad.

En ningún caso podrán realizarse con estos recursos inversiones de carácter permanente, así estén relacionadas con la industria cafetera.

Se crea una Comisión para el seguimiento del manejo y destinación de la contribución cafetera integrada por dos miembros de los Comités de Cafeteros, uno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y dos miembros de Senado y dos miembros de la Cámara de Representantes designados por las Comisiones Terceras Económicas.

**Parágrafo 5o.** Contribuciones parafiscales agropecuarias. Para efectos del impuesto sobre la renta y complementarios, se entiende que los pagos por las contribuciones parafiscales, efectuados por los productores a los fondos de estabilización de la Ley 101 de 1993 y en las demás leyes que lo crean tienen relación de causalidad en la actividad productora de la renta y son necesarios y proporcionados de acuerdo con las leyes que los establecen en casos y condiciones especiales de cada subsector agropecuario.



(...)

**Artículo 32. Fondos parafiscales agropecuarios o pesqueros. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras y los patrimonios formados por éstos, 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.**

Los ingresos de los Fondos parafiscales serán los siguientes:

1. El producto de las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras establecidas en la ley.
2. Los rendimientos por el manejo de sus recursos, incluidos los financieros.
3. Los derivados de las operaciones que se realicen con recursos de los respectivos fondos.
4. El producto de la venta o liquidación de sus activos e inversiones.
5. Los recursos de crédito.
6. Las donaciones o los aportes que reciban.

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

**Artículo 33. Presupuesto de los fondos parafiscales agropecuarios y pesqueros. 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.

**Artículo 35. Todas las contribuciones parafiscales agropecuarias y pesqueras existentes con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política de 1991, quedan sujetas a lo que ordena esta ley, sin perjuicio de los derechos adquiridos y las disposiciones legales que los regulan y los contratos legalmente celebrados” (Resaltado fuera del texto original).**

En ese orden de ideas, para efectos de la base de liquidación del tributo, debe tenerse en cuenta que el presupuesto del Fondo Nacional del Café se determina conforme con la ley que regula la contribución cafetera y el contrato de administración firmado entre la Federación Nacional de Cafeteros como administradora del Fondo Nacional del Café y la Nación para la administración propia de los recursos parafiscales.

Ahora bien, el contrato celebrado entre la Federación Nacional de Cafeteros y la Nación en sus cláusulas segunda, octava y undécima, disponen:

“CLÁUSULA SEGUNDA. **Naturaleza y objetivo prioritario:** El Fondo Nacional del Café es una cuenta de naturaleza parafiscal constituida por recursos públicos cuyo objetivo prioritario es contribuir a estabilizar el ingreso cafetero mediante la reducción de los efectos de la volatilidad del precio internacional.

El Fondo cumplirá los objetivos previstos en las normas legales vigentes, en orden a impulsar y fomentar la caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva”.

“CLÁUSULA OCTAVA. **Actividades con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café:** Las actividades que podrá ejecutar la FEDERACIÓN con cargo a los recursos del Fondo Nacional del Café, directamente o mediante contratación, son:

- A) Compra, almacenamiento, trilla, transformación, transporte, venta y demás actividades relacionadas con la comercialización de café en el interior del país y en el exterior.
- B) Programas dirigidos a fomentar e incentivar el logro de una caficultura eficiente, sostenible y mundialmente competitiva.
- C) Programas de reestructuración económica de explotaciones cafeteras no competitivas que incentiven su diversificación y asistencia técnica.



- D) *Programas de investigación, experimentación científica, transferencia de tecnología, extensión, capacitación, diversificación y asistencia técnica.*
- E) *Contribuir mediante la utilización de recursos al cumplimiento de los acuerdos y compromisos internacionales que en materia de café adquiera Colombia.*
- F) *Actividades de promoción y publicidad del café colombiano.*
- G) *Programas orientados a promover nuevos mercados, nuevos productos y nuevas formas de comercialización de café y a afianzar los mercados existentes.*
- H) *Operaciones en bolsa de café para realizar coberturas en mercados de futuros y utilización de otros instrumentos que faciliten la comercialización del grano.*
- I) *Apoyar la prevención y represión del contrabando de café.*
- J) *Ejecutar inversiones en títulos de reconocida seguridad y adecuada rentabilidad.*
- K) *Efectuar inversiones permanentes, sólo de manera excepcional y cuando lo autorice el Comité Nacional de Cafeteros, con el voto favorable del Ministro de Hacienda y Crédito Público.*
- L) *Promover y financiar el desarrollo del cooperativismo caficulator, como instrumento para una eficiente comercialización y medio para el mejoramiento social de la comunidad cafetera.*
- M) *Apoyar programas que contribuyan al desarrollo y el equilibrio social y económico de la población radicada en zonas cafeteras.*
- N) *Construcción de obras de infraestructura económica y social en zonas cafeteras.*
- Ñ) *Realizar todos los actos y negocios jurídicos autorizados por leyes nacionales e internacionales, conducentes al logro de los objetivos y políticas del Fondo y al desarrollo de sus actividades y servicios, de conformidad con las autorizaciones correspondientes (...)*

**“CLÁUSULA UNDÉCIMA. - Composición del presupuesto del Fondo Nacional del Café: El presupuesto del Fondo Nacional del Café tendrá los siguientes componentes: ingresos corrientes, egresos corrientes, otros ingresos y egresos netos y la financiación del déficit o la aplicación del superávit.**

(...)

**PARÁGRAFO SEGUNDO. - Egresos corrientes:** Los egresos corrientes del Fondo Nacional del Café son los siguientes: **los originados en la compra de café;** los gastos de operación, comercialización, publicidad y promoción interna y externa y almacenamiento de café en el interior del país y en el exterior, la administración y funcionamiento de la Fábrica de Café Liofilizado y los egresos financieros del Fondo nacional del café que se deriven de la actividad comercial del café”. (Resaltado fuera del texto original).

De este modo, según el contrato de administración, el presupuesto del fondo se determina con *egresos corrientes* que se conforman, entre otros, con las **compras de café**. Lo que encuentra fundamento en que las compras de café son uno de los objetos principales del Fondo Nacional del Café y de la contribución cafetera.

En efecto, como lo prevé el artículo 63 de la Ley 788 de 2002, modificado por la Ley 1151 de 2007, los recursos de la contribución cafetera se destinan al fondo con el propósito prioritario de mantener el ingreso cafetero, el cual se garantiza con la compra del café a los productores.

Precisamente, desde la creación del Fondo Nacional del Café se previó que los recursos públicos que lo conforman “*se aplicarán a la adquisición y demás gastos anexos a ella de las cantidades de café que sean necesario comprar<sup>10</sup>*”, y que el contrato de administración se celebra “*a efecto de que dicha entidad pueda adquirir el café (...) y disponer de él, invirtiendo en dicho objeto, los recursos (...) y sirviendo, si fuere necesario, las correspondientes operaciones de crédito<sup>11</sup>*”. Por tanto, la contribución cafetera administrada

<sup>10</sup> Decreto 2078 de 1940. Artículo 9º. Los dineros que ingresen al Fondo Nacional del Café se aplicarán a la adquisición y demás gastos anexos a ella de las cantidades de café que sea necesario comprar como consecuencia de la perspectiva de aplicación del Convenio de Cuotas Cafeteras, o de la aplicación del Convenio llegado el caso, y al servicio de las operaciones de crédito que se lleven a cabo con el mismo fin.

<sup>11</sup> Decreto 2078 de 1940. Artículo 10. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar un contrato con la Federación Nacional de Cafeteros, a efecto de que dicha entidad pueda adquirir el café a que se refiere el



en el fondo es destinada a la compra de café, y, en consecuencia, estos rubros son pagados con dineros públicos sujetos a la vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República.

Aunque la actora sostiene que las compras se pagaron con créditos que otorgaban los compradores de café extranjeros o nacionales, la Sala precisa que si el Fondo Nacional del Café realiza operaciones de crédito, lo hace como administradora de recursos públicos y para cumplir sus fines, es decir, estas erogaciones se encuentran afectadas al cumplimiento de las finalidades específicas de los dineros públicos recaudados. Lo que se ratifica que en el contrato de administración se determina el presupuesto de la entidad con los egresos corrientes por compras de café sin exclusión alguna.

Adicionalmente, no puede desconocerse que las compras del café y su posterior exportación da lugar a la contribución cafetera.

En todo caso, se advierte que en el proceso no está probado que las compras de café incluidas dentro del presupuesto base de liquidación de la tarifa de control fiscal, se hubiere realizado mediante operaciones de crédito.

Si bien, en el proceso se practicó una prueba testimonial del Director del Departamento de Planeación Financiera y Presupuestal de la Federación Nacional de Cafeteros que señala que “*con la contribución no se financia la compra de café*” (fls. 484 a 488 cp), lo cierto es que el testigo no informó en qué se soporta para hacer tal señalamiento. Adicionalmente, se advierte que en el proceso no se aportaron los documentos en los que se evidencie el otorgamiento y/o desembolso de los créditos, que permitan verificar la naturaleza de los dineros. Las mismas consideraciones se extienden al peritazgo aportado al proceso, que se limitó a realizar cuadros respecto de las compras de café y la contribución parafiscal sin señalar la fuente de esa información ni aportar los documentos soporte de la misma.

Se resalta que, además, se aportaron los estados financieros a diciembre de 2014, en ellos solo se evidencia información general, que no da cuenta de los ingresos recibidos por parte de privados para la compra de café.

Por las razones expuestas, dado que las compras de café son realizadas por el fondo público en la administración de recursos públicos, y son reconocidas como un componente de los egresos que conforman su presupuesto, estos rubros deben incluirse dentro del presupuesto del fondo que sirve como base de liquidación de la tarifa de control fiscal, como se determinó en la actuación administrativa demandada.

Además, se precisa que el Tribunal encontró debidamente motivado el acto en cuanto a la determinación de la base gravable de la tarifa de control fiscal para el año 2014, decisión que no fue controvertida por la actora

Y, frente al cambio de criterio de la entidad demandada sobre la forma de determinar el presupuesto que conforma la base gravable del tributo en vigencias anteriores, debe señalarse que para el demandante desconoce el artículo 65 de la Constitución Política, y los principios de confianza legítima y de buena fe, y genera que la liquidación realizada en los actos sea desproporcionada e inequitativa. La Sala considera que no le asiste la razón al actor, porque dicha modificación en la determinación de la base gravable del tributo no tiene la entidad suficiente para

---

artículo anterior y disponer de él, invirtiendo en dicho objeto, los recursos de que trata el mismo artículo y sirviendo, si fuere necesario, las correspondientes operaciones de crédito.



configurar una causal de nulidad de la actuación demandada, en la medida que es obligación de la Contraloría General de la República establecer la base gravable conforme lo exige la ley, y a los administrados coadyuvar al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado (artículo 95 numeral 9 de la Constitución Política). Por tanto, el criterio aplicado en otras vigencias gravables, no impide que la entidad demandada posteriormente determine el tributo de manera correcta, de acuerdo con los criterios fijados en la ley y tampoco conlleva a que esta sea desproporcionada o inequitativa.

Finalmente, y conforme con lo anteriormente expuesto, la Sala pone de presente que se aparta del criterio fijado en la sentencia del 5 de julio de 2018, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado en Descongestión, exp. 2011-00154 C.P. Rocío Araújo Oñate, en la que se analizó la legalidad de los actos administrativos que fijaron la tarifa de control fiscal a cargo de la Federación Nacional de Cafeteros-Fondo Nacional del Café para la vigencia 2009.

En esa providencia, se indicó que los argumentos de apelación de la Contraloría General de la República no controvierten ni desvirtúan las consideraciones de la sentencia de primera instancia que decretó la nulidad de los actos acusados, y que la demandada omitió explicar las razones por las cuales modificó su criterio en la determinación de la base gravable del tributo.

En cuanto a la forma de determinar el presupuesto que conforma la base de la tarifa de control fiscal, señaló:

*“El presupuesto que debe tenerse en cuenta frente a las entidades vigiladas es aquel que comporta los rubros comprendidos en este concepto, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 111 de 1996, esto es, gastos de funcionamiento, servicio de deuda, gastos de inversión y operación comercial, tal como igualmente lo concluyó la Corte Constitucional en la sentencia C-1645 de 2000.*

(...)

*Con respecto al segundo cargo, referido a que solo se pueden excluir los recursos particulares, debe tenerse en cuenta que lo que se encontró acreditado es que el ente de control no tuvo en cuenta el concepto de presupuesto frente a las entidades vigiladas, olvidando que aquel solo incluye gastos de funcionamiento, servicio de deuda, gastos de inversión y operación comercial, lo que implica que se trata de recursos públicos pero que correspondan a los conceptos anteriores, según se explicó en el marco teórico del presente proveído.*

(...)

*Contrario a ello, conforme al análisis efectuado, es claro que el carácter público de los recursos relacionados con las compras de café, no es razón suficiente para que forme parte de la base para calcular la tarifa de control fiscal, por cuanto éstas no constituyen una apropiación en el presupuesto, toda vez que no están previstas como gastos de funcionamiento, servicio de deuda pública o gastos de inversión, sino que se realizaron con la finalidad específica de cumplir el objetivo del Fondo establecido en la ley y en el contrato de administración celebrado con la Nación, esto es, mantener el ingreso cafetero”.*

De esta forma, la Sección Quinta señaló que el régimen presupuestal aplicable correspondía al dispuesto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, y en esa medida el presupuesto que integraría la base gravable de la tarifa de control fiscal debía corresponder a gastos de funcionamiento, servicios de deuda pública o gastos de inversión, dentro de las cuales no se encontraban las compras de café.

Sin embargo, como se ha expuesto en esta sentencia, el análisis normativo de los artículos 29 del Decreto 111 de 1996 (compilatorio del Estatuto Orgánico del Presupuesto) y, 29, 30, 32, 33 de la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero), lleva a apartarse de lo señalado en el citado precedente, en tanto de acuerdo con esas disposiciones legales se encuentra que el presupuesto del Fondo Nacional del Café se rige por la ley que creó la contribución



cafetera y el contrato celebrado entre la Nación y la Federación Nacional de Cafeteros.

Por esa razón, en esta providencia se establece que el presupuesto que integra la base gravable de la tarifa de control fiscal se determina por el régimen especial señalado, esto es, la ley que crea la contribución cafetera y el contrato de administración, de acuerdo con las cuales el presupuesto del Fondo Nacional del Café se determina con *egresos corrientes* que se conforman con las compras de café.

Así mismo, se difiere de lo señalado en dicha sentencia en relación con la falta de motivación de la determinación de la base gravable del tributo, toda vez que de acuerdo con lo señalado por el Tribunal, la actuación administrativa demandada en este proceso no incurrió en esa irregularidad, y como se explicó en líneas atrás, el hecho de que la entidad hubiere conformado la base gravable de forma diferente en años anteriores, no impedía que en el período analizado ajustara su criterio con fundamento en las normas que regulan el Fondo Nacional del Café y la contribución cafetera.

Por las razones expuestas, la Sección se aparta de las consideraciones que soportaron en su momento el citado precedente.

En consecuencia, prospera el cargo de la apelación.

Respecto de las pretensiones subsidiarias, la Sala precisa que no hay lugar al examen de las mismas teniendo en cuenta que no se desvirtuó la determinación del tributo realizada en los actos demandados.

### 3. **Condena en costas**

En cuanto a la condena en costas (agencias en derecho y gastos del proceso), no se ordenará la misma por cuanto, conforme a lo previsto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el expediente no se encuentran pruebas que las demuestren o justifiquen.

En consecuencia, se revocará la sentencia de primera instancia, y en su lugar, se negarán las pretensiones de la demanda. Adicionalmente, no se condena en costas.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

## FALLA

1. **Aceptar** el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Milton Chaves García. En consecuencia, queda separado del conocimiento del presente proceso.
2. **Revocar** la sentencia apelada
3. **Negar** las pretensiones de la demanda.
4. **No** condenar en costas.
5. **Reconocer** personería a la abogada María Victoria Castaño para actuar como apoderada de la demandante, de conformidad con el poder otorgado (SAMAI, índice 19).



6. **Reconocer** personería a la abogada Jackeline Sánchez Acevedo para actuar como apoderada de la demandada, de conformidad con el poder otorgado (SAMAI, índice 22).

**Cópiese, notifíquese, comuníquese y devuélvase** el expediente al tribunal de origen. **Cúmplase.**

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

*(Firmado electrónicamente)*  
**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**  
Presidente

*(Firmado electrónicamente)*  
**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

*(Firmado electrónicamente)*  
**MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO**