

Sentencia C-149/97

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Finalidad

Se quebranta la unidad de materia cuando el contenido de un precepto carece de toda relación o conexión directa o indirecta, objetiva y razonable con el tema central o dominante de la materia objeto de regulación. No se viola el referido principio cuando un texto normativo de alguna manera guarda relación o tiene una vinculación necesaria con la regulación normativa principal, esencial y propia del respectivo estatuto jurídico.

LEY DE RACIONALIZACION TRIBUTARIA-Temática

Con la expedición de la ley 223/95 el legislador se propuso regular tres cuestiones diferentes, pero vinculadas a un mismo objetivo, como es el manejo tributario, para lograr: a) la revisión del régimen existente en materia de impuestos nacionales a fin de ajustarlos a los principios constitucionales de transparencia, equidad, neutralidad y eficiencia; b) arbitrar mediante el manejo impositivo, mayores recursos a fin de superar el desequilibrio de las finanzas públicas y conseguir las metas de crecimiento económico prevista en el plan de desarrollo, reducir la tasa de inflación y estabilizar la tasa real de cambio; y c) actualizar y modernizar las regulaciones relacionadas con la inversión extranjera en el país y propiciar un clima favorable a la apertura económica que se proponía el gobierno. No cabe duda que la temática de la ley es esencialmente tributaria, no sólo porque así se consagra por el epígrafe que define el objetivo de la ley, sino porque toda su temática esta referida y se desarrolla en torno a los asuntos que conciernen a los impuestos.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración/LEY DE RACIONALIZACION TRIBUTARIA-Vulneración unidad material en renta de lotería

El precepto acusado resulta ser un elemento ajeno y extraño al contexto normativo de la ley 223/95. No es procedente que dentro de un cuerpo normativo en el cual se identifica y concreta con toda precisión una materia dominante en su contexto, puedan incluirse regulaciones normativas que hagan alusión a aspectos que conciernen al régimen propio de los monopolios rentísticos. La norma acusada en cuanto regula la transferencia a los

Departamentos y al Distrito Capital de las rentas provenientes de las loterías, y aborda temas relacionados con la explotación de las loterías por los Departamentos y con la autorización para que sigan operando “las loterías creadas o autorizadas por ley especial”, otorgando una especie de aval jurídico a estas actividades, indudablemente regula materias relacionadas, por lo menos, con la organización, administración y explotación del monopolio de las loterías, con lo cual, evidentemente, se contraviene no sólo el artículo 158 sino la norma del artículo del 336 de la Constitución.

IMPUESTO-Ingreso fiscal/RENTAS POR EXPLOTACION DE MONOPOLIOS-Ingreso fiscal/MONOPOLIO RENTISTICO-Regulación legislativa propia

Es evidente que los impuestos constituyen, por excelencia, una parte importante de los ingresos fiscales de la Nación y de las entidades territoriales, al punto que dentro del régimen presupuestal se los clasifica como rentas públicas de origen tributario, pero igualmente, existen otros tipos de ingresos con los cuales también se alimenta el fisco, como es el caso de las rentas provenientes de la explotación de los monopolios establecidos por la ley en favor del Estado o de sus entidades territoriales. La institución del monopolio se encuentra proscrita por la Constitución, por cuanto restringe la libertad económica y distorsiona la libre competencia, de manera que sólo se la admite cuando es de creación legal, con el carácter de arbitrio rentístico y para una finalidad de interés público o social. La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos, están sometidos, por voluntad constitucional, a un régimen propio, fijado por la ley, a iniciativa del gobierno. Ello es indicativo que la materia relativa a los monopolios rentísticos, en los aspectos relevantes antes mencionados, debe ser objeto de regulación por el legislador guardando la debida armonía o unidad temática.

Referencia: Expediente D-1407

Actor: Alvaro Moncada Lizarazu

Normas demandadas:

Ley 223 de 1995, artículo 237

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., marzo diez y nueve (19) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios del proceso a que da lugar la acción pública de inconstitucionalidad, procede la Corte a decidir de mérito sobre la demanda formulada por el ciudadano, Alvaro Moncada Lizarazu, contra el artículo 237 de la Ley 223 de 1995, con fundamento en la competencia que le otorga el artículo 241-4 de la Constitución Política.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA.

Se transcribe a continuación el texto de la norma demandada, así:

LEY 223 DE 1995

“por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones”

ARTICULO 237. La titularidad de la renta de arbitrio rentístico de las loterías corresponde a los departamentos y al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, en los términos y condiciones que establezca la ley de régimen propio de que trata el artículo 336 de la Constitución Política.

PARAGRAFO 1. Los departamentos podrán seguir explotando la renta de las loterías que estuvieren explotando a la fecha de expedición de la presente Ley.

PARAGRAFO 2. Las loterías creadas o autorizadas por Ley especial podrán seguir operando conforme a las disposiciones especiales que las rigen.

III. LA DEMANDA.

Según el demandante, la norma acusada viola los artículos 150-3, 154, 158 y 336 de la Constitución. El concepto de la violación lo expone en los siguientes términos:

- La norma impugnada desconoce el principio de unidad de materia legislativa a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, toda vez que ella no guarda una conexidad causal o temática con el resto del cuerpo de la ley. En efecto:

La materia del proyecto de ley que presentó el Gobierno al Congreso y que luego dio lugar a la Ley 223, estaba centralizada alrededor del tema tributario (impuestos, tasas y contribuciones). Pero, durante el debate y a instancia de un senador, se introdujo al proyecto el texto que luego vino a convertirse en la norma demandada, el cual, por referirse a la explotación de los monopolios (art. 362 C.P.), constituye una cuestión completamente ajena a aquélla.

Las rentas del Estado provenientes del monopolio, se hallan sometidas a un régimen propio, especial, autónomo y concentrado, diferenciado del de las otras rentas, “el cual debe ser adoptado en virtud de su codificación en una sola ley de iniciativa gubernamental (art. 336 C.P.)”.

- En cuanto a la violación de los artículos 115-3, 154-2 y 336-3 de la Constitución, se expresa:

Las rentas del Estado son constitucionalmente de tres categorías: las tributarias, las no tributarias y las provenientes de la explotación de los monopolios (art. 362 C.P.). Estas últimas se hallan sometidas a un régimen legal propio, que debe ser diseñado por el legislador en la forma como quedó explicado anteriormente.

Dada la destinación específica que para los servicios de salud tienen las rentas de la Nación derivadas y percibidas por concepto del ejercicio del monopolio de los juegos de suerte y azar (inciso 4, 336, C.P.), la iniciativa legislativa para regular la materia a que alude la norma demandada correspondía al Gobierno, pero debidamente integrado por el Presidente de la República y su Ministro de Salud, pues la transferencia de recursos nacionales a los departamentos y las autorizaciones para la operación de loterías, no son asuntos de la incumbencia del Ministerio de Hacienda. Por consiguiente, al no haber participado el Ministro de Salud en la presentación del proyecto de ley, ésta fue “expedida con desconocimiento de las formas previstas con referencia al origen del proyecto y a la materia legislativa, comprensiva ésta de la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos sometidos a un régimen propio, fijado por la ley, de iniciativa gubernamental

(336-3 C.P.)”.

IV. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

- A través de apoderado, el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público solicitó la declaración de exequibilidad de la norma demandada, con arreglo a las siguientes consideraciones:

Lo relacionado con el régimen de monopolios rentísticos no es materia ajena al tema tributario ni al de la hacienda pública y, por ende, “el legislador puede ocuparse en un mismo momento de ellos sin quebrantar ningún principio constitucional”.

Los monopolios fiscales constituyen una de las fuentes más importantes de financiación de las entidades estatales. En efecto:

“El constituyente de 1991 preservó dicha figura (art. 336), que distorsiona las reglas de oferta y demanda en el suministro de un producto o servicio, en atención a la naturaleza del mismo y en procura de suplir un interés público o social, es por ello que las rentas provenientes de los juegos de suerte y azar están destinadas exclusivamente a la salud. En su condición de fiscal tiene una íntima relación con medidas tributarias como las que contempla la Ley 223 de 1995”.

No era necesaria la intervención del Ministerio de Salud en la presentación del proyecto de ley, porque al tratarse de una materia conexas con lo fiscal la iniciativa legislativa le correspondía al Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Se advierte, finalmente, que la titularidad de la renta proveniente de las loterías pertenece a los departamentos y al distrito capital y que el monopolio de los juegos de suerte y azar es de carácter estatal, razón por la cual, el constituyente radicó en el legislador las atribuciones de su manejo. “Así, el Congreso de la República cedió la administración en los departamentos de una clase de los mismos como lo son las loterías y el juego de apuestas permanentes sin afectar otras categorías ni atribuir a éstos la titularidad de los monopolios de juegos de suerte y azar”.

- También intervino en el proceso, debidamente autorizada, asesora de la Dirección Superior de dicho Ministerio, quien solicitó, igualmente, la exequibilidad de la norma demandada. En apoyo de su pretensión expuso los siguientes argumentos:

El hecho de que un ingreso público tenga una determinada destinación no implica en modo alguno que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público carezca de iniciativa legislativa sobre la materia. Dentro de las funciones del Ministerio de Hacienda se encuentra la de “dirigir y desarrollar la política económica y fiscal del Estado “. (D. 1642/91, art. 2, lit. A.). Es en desarrollo de esta función que el Ministerio de Hacienda es competente para actuar como Gobierno con el Presidente de la República en todo aquello que tenga que ver con la política fiscal, es decir con los ingresos y gastos del Estado, incluido la generación de ingresos públicos derivados de loterías u otros juegos de suerte y azar. Por estas razones no se configura la violación de los artículos 115 inciso 3 y 154 inciso 2 de la Constitución.

“En lo referente a la supuesta violación del artículo 336-3 es necesario precisar que el monopolio rentístico de las loterías está fijado en cabeza de los departamentos desde la Ley 64 de 1923 y ampliado a las apuesta permanentes mediante la Ley 1° de 1982, monopolios retomados por el Decreto 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, artículos 193 a 204 inclusive, y conservados por el artículo 42 de la Ley 10 de 1990. La norma demandada se limita a reiterar en cabeza de los departamentos la titularidad de la renta y arbitrio rentístico de las loterías y, como tal, no desarrolla lo previsto en el inciso 3 del artículo 336 de la Constitución. Tanto es así, que la misma norma estipula que los términos y condiciones para la titularidad serán los que establezca la Ley de Régimen Propio de que trata el artículo 336-3 de la Constitución”.

La materia de la ley no está circunscrita exclusivamente al campo exclusivo de los impuestos, tasas y contribuciones, porque el tema de la tributación “está inmerso dentro de los aspectos de la hacienda y las finanzas públicas, al igual que cualquier otra regulación referida a los ingresos del Estado. Si bien las rentas del monopolio de las loterías no son impuestos ni contribuciones, si tienen el carácter de ingresos públicos, en este caso de carácter territorial, y, por consiguiente, la temática del artículo demandado, que no es otra que la de un tipo particular de ingresos públicos, no es ajena a la materia tratada en la Ley 223 de 1995.....”

V. INTERVENCIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN.

El Procurador General de la Nación (e) rindió el concepto que constitucionalmente le corresponde y solicitó la exequibilidad de la norma acusada, con fundamento en las siguientes consideraciones:

- En la sentencia C-429/96, la Corte Constitucional señaló que la ley 223 de 1995, en esencia busca lograr “las metas de transparencia, equidad, neutralidad y eficiencia del sistema tributario, así como el de obtener mayores recursos para mantener el equilibrio económico de las finanzas públicas como condición para alcanzar los propósitos trazados por el Plan Nacional de Desarrollo”. De lo anterior se deduce que entre la norma acusada y la Ley a la cual pertenece “existe un vínculo sistemático, en la medida en que la disposición atacada como elemento primordial de la hacienda pública, conforma con la citada ley tributaria un conjunto inescindible de prescripciones orientadas a arbitrar mayores recursos fiscales para la Nación y sus entes territoriales”. En tal virtud, no se aprecia la pretendida violación del artículo 158 de la Constitución.

- En cuanto a que todo lo referente a la regulación de monopolios como arbitrios rentísticos debe abordarse por una norma legal especial, y no dentro de una ley que se refiera a otros temas, como ocurre en el caso en análisis, considera el Procurador que sólo los aspectos relacionados con la organización, administración, control y explotación de aquéllos están sometidos a dicho expediente, como lo reconoció la Corte (sentencia C-475/94), pero ello “no implica necesariamente que dicha temática deba estar contenida en un cuerpo legal único, dado que este concepto corresponde mas que a un criterio codificador, a razones de conveniencia y pertinencia legislativa”.

Lo anterior permite concluir, que lo relacionado con “la titularidad de las rentas de arbitrio rentístico de las loterías en cabeza de los departamentos y el Distrito Capital, no necesariamente está comprendido dentro del ámbito del régimen legal propio a que hace alusión la Carta Política, lo cual significa que tal asunto podía ser regulado en la ley 223 de 1995”.

La mencionada ley fue tramitada a iniciativa del Gobierno y si bien la norma demandada fue propuesta por un Senador de la República, contó con la aquiescencia del ejecutivo, quien a través de los Ministros de Salud y Hacienda, participó activamente en su discusión, quedando

subsano de esta manera el requisito de la iniciativa.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. El problema jurídico planteado.

1.1. En esencia, los fundamentos de la censura contra la disposición acusada se resumen así:

La norma acusada introdujo un contenido extraño a la materia objeto de regulación por la ley 223 de 1995, con evidente quebranto del mandato del artículo 158 de la Constitución.

La diferencia de materia entre la norma acusada y el resto de la ley 223 obedece al hecho de que, en tanto aquélla tiene por objeto la regulación de las cuestiones relativas al manejo tributario, el artículo 237 se refiere a la asignación, en favor de los Departamentos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, de los ingresos originados en el monopolio de las loterías, los cuales, por lo demás, requieren de una regulación legal propia expedida a iniciativa del Gobierno, como en tal sentido lo dispone el artículo 336 de la Constitución.

También se afirma, de otra parte, que la norma demandada infringe los arts. 115 y 336 de la Constitución, en virtud de que el texto acusado tiene como finalidad arbitrar recursos con destino a la salud originados en el monopolio de las loterías, pese a lo cual el proyecto respectivo no contó con la participación del Ministro de Salud en su presentación al Congreso, sino tan sólo del de Hacienda y Crédito Público.

1.2. Debe en consecuencia la Corte determinar, si la norma acusada viola el principio de la unidad de materia y, en el evento de que dicho principio no resulte transgredido, si se quebrantaron o no las normas constitucionales que rigen la iniciativa gubernamental en materia legislativa.

2. Examen del problema planteado.

2.1. La Corte en numerosos pronunciamientos ha analizado con especial detenimiento, el contenido y alcance de la unidad de materia¹ como principio regulador para la formulación y expedición de la ley, (art. 158 C.P), y ha señalado que se quebranta cuando el contenido de un precepto carece de toda relación o conexión directa o indirecta, objetiva y razonable con

el tema central o dominante de la materia objeto de regulación.

De conformidad con las precisiones anotadas no se viola, por consiguiente, el referido principio cuando un texto normativo de alguna manera guarda relación o tiene una vinculación necesaria con la regulación normativa principal, esencial y propia del respectivo estatuto jurídico.

¿Cuál es la finalidad que persigue la prohibición constitucional al establecer el principio de la unidad de materia en todo proyecto de ley ?. La Corte tuvo oportunidad de pronunciarse sobre tales alcances, y señaló al respecto lo siguiente en sentencia C-531/95.

“Finalmente, la exigencia constitucional de la unidad de materia de todo proyecto de ley no sólo busca racionalizar el proceso legislativo sino que también busca depurar el producto del mismo. En efecto, la coherencia interna de las leyes es un elemento esencial de seguridad jurídica, que protege la libertad de las personas y facilita el cumplimiento de las normas....”

“Esto muestra entonces que esta regla de unidad de materia se proyecta más allá del proceso legislativo, pues es un mecanismo para la sistematización y depuración de la legislación, por razones sustanciales de seguridad jurídica... Por ello, como lo indicó esta Corporación, su desconocimiento “tiene carácter sustancial” y, por tanto, no es subsanable. Por la vía de la acción de inconstitucionalidad, la vulneración del indicado principio puede ser un motivo para declarar la inexecutabilidad de la ley”²

2.2. Con la expedición de la ley 223/95 el legislador se propuso regular tres cuestiones diferentes, pero vinculadas a un mismo objetivo, como es el manejo tributario, para lograr: a) la revisión del régimen existente en materia de impuestos nacionales a fin de ajustarlos a los principios constitucionales de transparencia, equidad, neutralidad y eficiencia; b) arbitrar mediante el manejo impositivo, mayores recursos a fin de superar el desequilibrio de las finanzas públicas y conseguir las metas de crecimiento económico prevista en el plan de desarrollo, reducir la tasa de inflación y estabilizar la tasa real de cambio; y c) actualizar y modernizar las regulaciones relacionadas con la inversión extranjera en el país y propiciar un clima favorable a la apertura económica que se proponía el gobierno.

2.3. No cabe duda que la temática de la ley 223 de 1995 es esencialmente tributaria, no sólo porque así se consagra por el epígrafe que define el objetivo de la ley (por medio de la cual

se expiden normas sobre racionalización tributaria), sino porque toda su temática esta referida y se desarrolla en torno a los asuntos que conciernen a los impuestos. En efecto, dicha ley se encarga de regular el impuesto sobre las ventas, las contribuciones de las industrias extractivas, el impuesto sobre la renta, los procedimientos en materia impositiva, el plan de choque contra la evasión, impuesto al consumo de sifones, cervezas y refajo, impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos similares, impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, impuesto de registro, los saneamientos en materia tributaria, etc.

2.4. Partiendo del alcance que la Corte le ha asignado a la noción de “materia”, como “una acepción amplia y comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente”, es indudable que el precepto acusado resulta ser un elemento ajeno y extraño al contexto normativo de la ley 223/95. En efecto:

- Es evidente que los impuestos constituyen, por excelencia, una parte importante de los ingresos fiscales de la Nación y de las entidades territoriales, al punto que dentro del régimen presupuestal se los clasifica como rentas públicas de origen tributario, pero igualmente, existen otros tipos de ingresos con los cuales también se alimenta el fisco, como es el caso de las rentas provenientes de la explotación de los monopolios establecidos por la ley en favor del Estado o de sus entidades territoriales. Dentro de esta perspectiva el artículo 362 de la Constitución distingue entre los bienes y rentas tributarias o no tributarias de las entidades territoriales y las provenientes de la explotación de monopolios, para luego señalar que “son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares”.

En principio, la institución del monopolio se encuentra proscrita por la Constitución, por cuanto restringe la libertad económica y distorsiona la libre competencia (art. 334, inc. 4o.), de manera que sólo se la admite cuando es de creación legal, con el carácter de arbitrio rentístico y para una finalidad de interés público o social (art. 336).

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos, están sometidos, por voluntad constitucional, a un régimen propio, fijado por la ley, a iniciativa del gobierno. Ello es indicativo que la materia relativa a los monopolios rentísticos, en los aspectos relevantes antes mencionados, debe ser objeto de regulación por el legislador

guardando la debida armonía o unidad temática. Por lo tanto, no es procedente que dentro de un cuerpo normativo en el cual se identifica y concreta con toda precisión una materia dominante en su contexto, puedan incluirse regulaciones normativas que hagan alusión a aspectos que conciernen al régimen propio de los monopolios rentísticos.

La norma acusada en cuanto regula la transferencia a los Departamentos y al Distrito Capital de las rentas provenientes de las loterías, y aborda temas relacionados, por una parte, con la explotación de las loterías por los Departamentos y, por otra, con la autorización para que sigan operando “las loterías creadas o autorizadas por ley especial”, otorgando una especie de aval jurídico a estas actividades, indudablemente regula materias relacionadas, por lo menos, con la organización, administración y explotación del monopolio de las loterías, con lo cual, evidentemente, se contraviene no sólo el artículo 158 sino la norma del artículo del 336 de la Constitución.

En virtud de lo expuesto se declarará inexecutable el precepto acusado.

VI. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INEXECUTABLE el artículo 237 de la Ley 223 de 1995.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Entre otras, Sentencias C-039/94 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-490/94 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-084/95 M.P. Alejandro Martinez Caballero, C-032/96 M.P. Fabio Morón Díaz, C-390/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

2. M.P. Alejandro Martínez Caballero. Fundamento No. 5.