

C-185-98

Sentencia C-185/98

IMPUESTO DE ESPECTACULOS PUBLICOS-Entidad titular

No obstante la profusión de normas que modificaron este impuesto, originado en la ley 1a. de 1967, lo cierto es que no ha perdido su naturaleza de gravamen nacional, y tampoco ha sido cedido a las entidades territoriales. Como se observa del análisis de las normas que regulan este impuesto, existen dos impuestos a los espectáculos públicos: uno creado por la ley 12 de 1932, y normas que lo modificaron, que pertenece a las entidades territoriales, por cesión expresa que la Nación hizo de él, y, otro, que se originó en la ley 1a. de 1967, el cual es de propiedad de la Nación, tal como se ha explicado, y sobre el que no ha habido cesión.

EXENCION TRIBUTARIA-Competencia del legislador

La competencia del legislador para conceder exenciones en relación con los tributos nacionales, tiene base constitucional en el artículo 150, ordinal 12, que lo faculta para establecer las contribuciones fiscales, y en el propio artículo 294 de la Carta, supuestamente vulnerado en concepto del actor, al consagrar, expresamente, la prohibición de que a través de la ley se concedan exenciones sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales.

EXENCION TRIBUTARIA A EVENTOS DE DANZA, MUSICA, OPERA, TEATRO Y FERIAS ARTESANALES

El legislador estimó que ampliando el número de eventos culturales sobre los que cabe hacer la exención la pago de impuestos, se contribuye al fomento de la existencia de tales actividades. Esta consideración, resulta perfectamente compatible con la Constitución, en especial, con los artículos que hacen referencia a la promoción y fomento al acceso a la cultura y a la búsqueda del conocimiento y la expresión artística.

Referencia: Expediente D-1843.

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 39 de la ley 397 de 1997.

Demandante: Fabio de Jesús Hernández Bustamante.

Magistrada ponente (E):

Dra. CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número diez y siete (17), a los seis (6) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Fabio de Jesús Hernández Bustamante, con base en los artículos 40, numeral 6, y 241, numeral 5, de la Constitución Política, demandó la inconstitucionalidad del artículo 39 de la ley 397 de 1997, ley que creó el Ministerio de la Cultura.

Por auto del veintiuno (21) de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997), el magistrado sustanciador admitió la demanda y ordenó fijar en lista la norma acusada. Así mismo, dispuso dar traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera su concepto, y comunicó la iniciación del asunto al señor Presidente del Congreso, con el objeto de que, si lo estimaba oportuno, conceptuara sobre la constitucionalidad de la norma demandada.

El siguiente es el texto de la norma demandada :

“Ley 397 de 1997

“por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.”

“Artículo 39.- Impuestos de espectáculos públicos e impuestos sobre las ventas. A las exenciones consagradas en el artículo 75 de la ley 2a. de 1976, se adicionan las siguientes :

“a) Compañías o conjuntos de danza folclórica ;

“b) Grupos corales de música contemporánea ;

“c) Solistas e instrumentistas de música contemporánea y de expresiones musicales colombianas ;

“d) Ferias artesanales.”

A. La demanda.

El demandante considera que el artículo 39 de la ley 397 viola el artículo 294 de la Constitución, norma que prohíbe a la ley conceder exenciones o tratamientos preferenciales a los tributos que son de propiedad de los entes territoriales.

En consecuencia, por ser el impuesto a los espectáculos públicos de propiedad de los municipios, sólo los municipios, a través de los concejos, pueden disponer sobre su exención o tratamiento preferencial.

C. Intervención ciudadana.

Dentro del término legal, intervino el ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda para defender la constitucionalidad de la norma. Explicó así sus razones :

El fundamento del cargo presentado por el demandante, radica en la creencia de que el impuesto a los espectáculos públicos, establecido por la ley 1a. de 1967, es de propiedad de los municipios. Esta opinión es errada, pues, como pasa a demostrarlo, en razón del origen y su evolución, este impuesto corresponde a una renta nacional.

En efecto, la ley 1a. de 1967, artículo 8, estableció un recargo para cada boleta de entrada a espectáculos públicos, del 10 %, con destino a la reconstrucción de la ciudad de Quibdó, que había sido destruida por un incendio. Lo recaudado por este concepto, debía consignarse en la Tesorería General de la Nación.

El artículo 4 de la ley 47 de 1968 extendió a todo el territorio nacional, el impuesto de la ley 49, con la destinación general del fomento al deporte.

El artículo 9 de la ley 30 de 1971 determinó que el impuesto continuaría cobrándose, con posterioridad al 31 de diciembre de 1972.

El artículo 75 de la ley 2 de 1976 definió las exenciones del tributo. Y el artículo 77 de la ley 181 de 1995 dispuso la forma como se debe invertir en los municipios.

Finalmente, la última disposición relacionada con el impuesto creado por la ley 1a. de 1967, es el artículo 39 de la ley 397 de 1997, que es la norma demandada.

Por consiguiente, explica el interviniente, como la exención establecida en el artículo 39 recae sobre una renta nacional, no viola el artículo 294 de la Constitución, el consagrarla allí. En este mismo sentido, se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-393 de 1996.

A. Intervención del Procurador General de la Nación.

En concepto Nro. 1451, del 1o. de diciembre de 1997, el señor Procurador General de la Nación solicitó declarar exequible el artículo 39 de la ley 397 de 1997, por las razones que se resumen a continuación.

En primer lugar, aclara que existen dos tributos sobre la misma base gravable, pero con diferente propietario. Uno, que corresponde a los entes territoriales y, otro, que es propiedad de la Nación. Explica cada uno, así :

a) Sobre el tributo que corresponde a los entes territoriales, su origen se encuentra en la ley 12 de 1932, que estableció un impuesto temporal a los espectáculos públicos, del 10%, con el objeto de atender los gastos generados por la guerra contra el Perú. El decreto 1558 de 1932 señaló el procedimiento para el recaudo de este impuesto.

Posteriormente, la ley 213 de 1938, artículo 1o., dispuso que “en lo sucesivo estarán exentas de toda clase de impuestos nacionales : a) los eventos de balse-ball, tenis, foot-ball, natación y basket-ball, que se celebren en la República, bien sea con el carácter de internacionales, interdepartamentales o simplemente locales.” Es decir, se decretó una exención tributaria para los espectáculos deportivos.

Finalmente, mediante el artículo 3o. de la ley 33 de 1968, el legislador dispuso ceder el

impuesto a las entidades territoriales, al señalar que a partir del 1o. de enero de 1969, serían de propiedad exclusiva de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá algunos impuestos que se causen en sus respectivas jurisdicciones, dentro de los cuales se encuentra el denominado impuesto a 'espectáculos públicos' establecido por el artículo 7o. de la ley 12 de 1932.

Esta cesión que la Nación hizo a los entes territoriales, se ha reglamentado con normas posteriores, especialmente, en lo que tiene que ver con la competencia para la administración, recaudo y control de los recursos provenientes de este tributo.

b) El impuesto sobre espectáculos públicos con destino al deporte, de propiedad de la Nación.

El Procurador señala su origen en la ley 1a. de 1967 y hace un recuento normativo semejante al hecho por el ciudadano interviniente del Ministerio de Hacienda, del que deduce, también, que se trata de un impuesto de la Nación.

Menciona, además, el artículo 77 de la ley 181 de 1995, en cuanto hace referencia al impuesto a los espectáculos públicos establecido en las leyes 47 de 1968 y 30 de 1971.

Finaliza el Procurador así :

"El análisis de las normas mencionadas permite determinar que el impuesto a espectáculos públicos continúa vigente y concurre con el impuesto de la misma naturaleza de propiedad de los municipios, teniendo aquél como destino la construcción, administración, mantenimiento y adecuación de los escenarios deportivos (artículo 70, ley 181 de 1995). Se advierte que el mencionado tributo es recaudado y administrado por las entidades territoriales, pero su titularidad corresponde a la Nación."

En consecuencia, por ser el tributo contenido en el artículo 39 demandado, de propiedad de la Nación, puede la ley declarar las exenciones allí estipuladas, sin vulnerar el artículo 294 de la Constitución.

II.- CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera.- Competencia.

La Corte es competente para conocer esta demanda según el artículo 241, numeral 4, de la Constitución.

Segunda.- Lo que se debate.

El presente asunto gira en torno a determinar si el impuesto de espectáculos públicos e impuesto sobre las ventas, de que trata el artículo 39 de la ley 397 de 1997, es de propiedad de la Nación o pertenece a las entidades territoriales, pues, si es de estas entidades, la exención contenida en la norma demandada vulneraría, como lo dice el demandante, el artículo 294 de la Constitución, en razón de la prohibición constitucional para que la ley conceda exenciones o tratamientos preferenciales, sobre los tributos de propiedad de tales entes. En cambio, si es de la Nación, la ley puede, en términos generales, establecer exenciones como las contempladas en el artículo 39.

Al respecto, el demandante se limitó a decir que se trata de un impuesto que, en su concepto, pertenece a las entidades territoriales, sin ofrecer ninguna explicación que apoye su afirmación.

En cambio, el Procurador y el interviniente del Ministerio de Hacienda coinciden en señalar que se trata de un gravamen nacional, y, para tal efecto, se remiten a los orígenes del impuesto. El Procurador, además, observa que sobre los espectáculos públicos concurren dos impuestos, uno de propiedad de la Nación y otro de los entes territoriales.

Tercera.- Titular del impuesto sobre los espectáculos públicos.

Esta Corporación, en sentencia C-219 de 1997, Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, señaló algunos criterios que permiten determinar si un impuesto pertenece a la Nación, o a un ente territorial. Estos criterios se dividen en formal, orgánico y material.

El primero de ellos, hace referencia a la normas que expresamente crean el tributo y que permiten determinar con facilidad su titular. Cuando este criterio no es suficiente, bien por la proliferación de normas o su vaguedad, el interprete debe acudir al segundo criterio, el orgánico, según el cual, un impuesto pertenecerá al ente territorial, si sus órganos de representación popular han participado en la determinación de por lo menos uno de sus

elementos. Cuando estos dos criterios no resultan suficientes, o siguen existiendo dudas, el interprete debe determinar si el producto del recaudo del impuesto entra a formar parte del presupuesto del ente territorial para sufragar sus gastos, caso en el cual, la Nación no podrá reputarse titular del mismo, a pesar de que la aplicación de los criterios formal y orgánico se pudiera deducir lo contrario.

En el caso en estudio, conviene advertir que sobre los espectáculos públicos, concurren dos gravámenes. Uno, originado en el artículo 7 de la ley 12 de 1932 y normas complementarias, y, otro, en la ley 1a. de 1967. Es a éste último al que se refiere la norma demandada, por lo que respecto a él, se analizará su origen y leyes que lo han modificado (criterio formal), para determinar si pertenece a la Nación o a las entidades territoriales. Además, si la Nación ha hecho cesión del mismo.

Si del análisis legislativo que se haga, no resultare posible determinar la propiedad de este impuesto, será necesario acudir a los criterios orgánico y material.

Cuarta.- Origen del impuesto.

En primer lugar, debe observarse que para llegar al origen de la ley que creó el impuesto a los espectáculos públicos de que trata el artículo 39 demandado, y establecer su carácter nacional o territorial, se debe hacer un seguimiento normativo, a partir de la ley a la que el propio artículo 39 remite, precepto que, a su vez, se apoya en otras normas anteriores, en las que ocurre lo mismo.

El artículo 39 de la ley 397 de 1997, que remite al artículo 75 de la ley 2a. de 1976. Esta norma alude a los artículos 8 de la ley 1a. de 1967 y 9 de la ley 30 de 1971. La ley 30 de 1971, artículo 9, hace, a su vez, remisión a los artículos 5 de la ley 49 de 1967 y 4 de la ley 47 de 1968.

En aras de facilitar la comprensión del asunto, se transcribirá sólo lo pertinente de las normas que permiten llegar al origen del impuesto, subrayándose lo correspondiente.

El precepto demandado, artículo 39, inciso primero, de la ley 397 de 1997, señala :

“Artículo 39.- Impuestos de espectáculos públicos e impuestos sobre las ventas. A las exenciones consagradas en el artículo 75 de la ley 2a. de 1976, se adicionan las siguientes :

“ ... ”

El artículo 75 de la ley 2a. de 1976, a su vez, establece:

“Artículo 75.- Estarán exentas del impuesto de espectáculos contemplado en los artículos 8 de la ley 1 de 1967 y 9 de la ley 30 de 1971, las presentaciones de los siguientes :

“ ... ”

El artículo 8 de la ley 1a. de 1967 creó el gravamen a los espectáculos públicos. Esta ley se dictó para proveer a la reconstrucción de las zonas devastadas por el incendio del municipio de Quibdó, ocurrido el 27 de octubre de 1966, y la ayuda a los damnificados. El artículo 8 señaló :

“Ley 1a. de 1967

“Artículo 8.- Con destino exclusivo a la reconstrucción de la ciudad de Quibdó, establécese en todo el país por el término de cuatro (4) meses, contados a partir de la fecha que el gobierno señale, una cuota de recargo “pro Ciudad Quibdó”, del 10% sobre el valor de cada boleta personal de entrada a espectáculos públicos de cualquier clase. Su producido será consignado en la Tesorería General de la República, a órdenes del “Comité de Coordinación Ciudadana.”

Este gravamen, establecido para todo el territorio nacional, tenía una vigencia de cuatro (4) meses, al cabo de los cuales, la ley 49 de 1967 extendió el cobro del impuesto para el período 1968-1972, sólo en el Valle del Cauca, con el fin de financiar los VI Juegos Panamericanos de Cali y preparar a los deportistas. La ley 47 de 1968, artículo 4o., amplió su cobro a todo el territorio nacional. Señaló el artículo 4o. que “el producido del mismo será destinado en el Distrito Especial, los Departamentos, Intendencias y Comisarías, exclusivamente al fomento del deporte, a la preparación de los deportistas, a la construcción de instalaciones deportivas y adquisición de equipos e implementos, en la proporción que se recaude en cada una de las secciones del país.”

El artículo 9 de la ley 30 de 1971 estableció que seguiría cobrándose el impuesto en forma indefinida, con posterioridad al 31 de diciembre de 1972. Es decir, sin relacionar el impuesto con la realización de los Juegos Panamericanos, pues éstos ya habían pasado.

No obstante la profusión de normas que modificaron este impuesto, originado en la ley 1a. de 1967, lo cierto es que no ha perdido su naturaleza de gravamen nacional, y tampoco ha sido cedido a las entidades territoriales. Cesión que sí ocurrió con el otro impuesto a los espectáculos públicos, creado por la ley 12 de 1932, que fue entregado, expresamente, por la Nación a los municipios y al Distrito Especial (hoy Distrito Capital), por la ley 33 de 1968, artículo 3o., cesión que fue ratificada en el decreto 1333 de 1986, en el artículo 223. Dice este artículo.

“Artículo 223. Es propiedad exclusiva de los Municipios y del Distrito Especial de Bogotá el impuesto denominado “espectáculos públicos”, establecido por el artículo 7o. de la Ley 12 de 1932 y demás disposiciones complementarias.”

En conclusión, como se observa del análisis de las normas que regulan este impuesto, existen dos impuestos a los espectáculos públicos: uno creado por la ley 12 de 1932, y normas que lo modificaron, que pertenece a las entidades territoriales, por cesión expresa que la Nación hizo de él, y, otro, que se originó en la ley 1a. de 1967, el cual es de propiedad de la Nación, tal como se ha explicado, y sobre el que no ha habido cesión.

Quinta.- Competencia del legislador para conceder exenciones sobre impuestos de propiedad de la Nación.

La competencia del legislador para conceder exenciones en relación con los tributos nacionales, tiene base constitucional en el artículo 150, ordinal 12, que lo faculta para establecer las contribuciones fiscales, y en el propio artículo 294 de la Carta, supuestamente vulnerado en concepto del actor, al consagrar, expresamente, la prohibición de que a través de la ley se concedan exenciones sobre tributos de propiedad de las entidades territoriales.

Dicen las normas constitucionales citadas :

“Artículo 150.- Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones :

”

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

El artículo 294 establece :

“Artículo 294.- La ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.”

En este sentido se pronunció la Corte en la sentencia C-393, del 22 de agosto de 1996 :

“Así las cosas, es evidente que en materia de exenciones la Constitución Nacional permite conceder todas aquellas que el legislador de acuerdo con una política económica, social y política, juzgue convenientes, excepto las que recaigan sobre impuestos de propiedad exclusiva de las entidades territoriales (art. 294). Siendo así, no advierte la Corte que la norma acusada vulnere la Constitución por este aspecto, pues la exención decretada no recae sobre impuestos que pertenezcan a las entidades territoriales.” (C-393/96, M.P., doctor Carlos Gaviria Díaz)

Finalmente, conviene señalar a qué clase de eventos culturales cobija la exención tantas veces citada. Ellos se encuentran en la ley 397, en la norma demandada, y en la ley 2a. de 1976.

- Ley 397 de 1997, artículo 39 :

“Artículo 39.- Impuestos de espectáculos públicos e impuestos sobre las ventas. A las exenciones consagradas en el artículo 75 de la ley 2a. de 1976, se adicionan las siguientes :

“a) Compañías o conjuntos de danza folclórica ;

“b) Grupos corales de música contemporánea ;

“c) Solistas e instrumentaristas de música contemporánea y de expresiones musicales colombianas ;

“d) Ferias artesanales.”

- Ley 2a. de 1976, artículo 75:

“Artículo 75.- Estarán exentas del impuesto de espectáculos contemplado en los artículos 8

de la ley 1 de 1967 y 9 de la ley 30 de 1971, las presentaciones de los siguientes :

“a) Compañías o conjuntos de ballet clásico y moderno ;

“b) Compañías o conjuntos de ópera, opereta y zarzuela ;

“c) Compañías o conjuntos de teatro en sus diversas manifestaciones ;

“d) Orquestas y conjuntos musicales de carácter clásico ;

“e) Grupos corales de música clásica ;

“f) Solistas e instrumentistas de música clásica.”

En el presente caso, el legislador estimó que ampliando el número de eventos culturales sobre los que cabe hacer la exención la pago de impuestos, se contribuye al fomento de la existencia de tales actividades. Esta consideración, resulta perfectamente compatible con la Constitución, en especial, con los artículos que hacen referencia a la promoción y fomento al acceso a la cultura (artículo 70) y a la búsqueda del conocimiento y la expresión artística (artículo 71).

Por las razones expresadas en esta sentencia, el artículo 39 de la ley 397 de 1997 es exequible, en relación con el cargo examinado.

III. DECISIÓN.

Por lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declárase EXEQUIBLE el artículo 39 de la ley 397 de 1997, por las razones expresadas en esta sentencia.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

CARMENZA ISAZA DE GÓMEZ

Magistrada (E)

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General