

Sentencia C-204/16

DESTINACION A DEPARTAMENTOS Y AL DISTRITO CAPITAL DE DERECHOS DE EXPLOTACION DE JUEGOS DE LOTERIA INSTANTANEA Y LOTTO PREIMPRESO, EN LEY QUE BUSCA FORTALECER RECURSOS PARA SALUD-No desconoce el principio de unidad de materia, la reserva de ley orgánica, ni el artículo 336 de la Constitución Política en lo relativo a la autonomía en las entidades territoriales

Como resultado de la de las subreglas jurisprudenciales de unidad de materia, reserva de ley orgánica y margen de configuración del legislador en monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, observa la Sala lo siguiente respecto del artículo 17 de la Ley 1393 de 2010: a. La asignación de competencias encabeza de una entidad territorial de segundo nivel, para efectos de recaudar la lotería instantánea y el lotto preimpreso, en una ley que tiene como propósito fortalecer los recursos destinados a la salud, no vulnera el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución, por cuanto: (i) el principio de unidad de materia no puede ser interpretado de forma rígida, en la medida que, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar; (ii) al determinar la Sala el alcance material de la ley parcialmente demandada, observa que la Ley 1393 de 2010 surgió en medio de un déficit de recursos para la atención del sistema de salud, razón por la cual se adoptaron las medidas tendientes a obtener recursos y re-direccionar los mismos en el sistema; y (iii) la Sala observó que el inciso segundo de la norma demandada guarda con la materia de la ley una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica, por lo cual su incorporación en el texto de la Ley 1393 de 2010 es justificada. b. La inclusión de los departamentos y el Distrito Capital como beneficiarios o sujetos pasivos de los derechos de explotación de los juegos de suerte y azar (lotería instantánea y lotto preimpreso), a través de una ley ordinaria, no vulnera la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 151 de la Carta, en la medida que, la Ley 643 no cumple con los requisitos de una ley orgánica, conforme a lo dispuesto en los numerales 20, 21 y 42 de esta providencia. c. La asignación a las entidades de segundo grado de la facultad de contratar al tercero operador del juego de lotto preimpreso y loto instantáneo, no vulnera lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución, dado que el legislador cuenta con un amplio margen de

configuración legislativa en materia de monopolios rentísticos, incluyendo juegos de suerte y azar. Por lo cual, la determinación y el régimen propio aplicable a dichos monopolios puede ser determinado de forma libre por el legislador, sin que por ello se afecte la autonomía de las entidades territoriales, incluyendo pero sin limitarse a, la asignación a un tercero operador de los juegos de suerte y azar. En esta línea, las entidades territoriales una vez cuenten con recursos asignados y recaudados, gozarán de la protección establecida en el artículo 362 de la Carta.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación del principio pro actione

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Contenido y alcance/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Conexidad/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA EN LEY-Conexidad de materias que regula/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Configuración constitucional/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Reglas aplicables

JUICIO CONSTITUCIONAL PARA ESTABLECER VIOLACION DEL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Etapas

JUICIO CONSTITUCIONAL SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA UNIDAD DE MATERIA-Carácter intermedio

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-No significa simplicidad temática/UNIDAD DE MATERIA-No Implica que la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema

La jurisprudencia ha sostenido que la unidad de materia “no significa simplicidad temática”, de tal suerte que se piense, erróneamente, que un proyecto de ley, o la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. A juicio de la Corporación, la expresión “materia”, a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que “permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”. Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso,

no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para “determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían”.

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Interpretación no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano

UNIDAD DE MATERIA-Subreglas jurisprudenciales

RESERVA DE LEY ORGANICA-Contenido y alcance

VIOLACION DE LA RESERVA DE LEY ORGANICA-Se proyecta más allá del proceso legislativo, pues tiene efectos profundos sobre el producto del mismo, ya que afecta la jerarquía misma de las diversas normas que integran el ordenamiento jurídico

LEY ORGANICA-Naturaleza y jerarquía

LEY ORGANICA-Características

Las leyes orgánicas presentan las siguientes características, en adición a aquellas que debe cumplir toda ley adoptada por el Congreso: a) Tienen un fin y contenido determinado y específico, condicionando la posterior actividad legislativa, en la medida que integra y organiza la materia objeto de regulación. Así mismo, la propia Carta indica los asuntos que conforman la reserva de ley orgánica, como excepción a la cláusula de competencia residual del legislador. Los asuntos que se reservan son de especial importancia para el constituyente primario; b) Requieren de una aprobación especial, por cuanto es necesaria la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, garantizando una mayor legitimidad democrática respecto de la ley que va a autolimitar la actividad legislativa; y c) En el trámite legislativo, debe aparecer una clara, expresa y positiva voluntad del Congreso, mediante la cual se evidencie el propósito del legislador de aprobar o modificar una ley orgánica. Lo anterior, con el objetivo de garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios participativos y discursivos que no tendrían lugar en el trámite de aprobación de una ley ordinaria.

DETERMINACION DE COMPETENCIAS NORMATIVAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-

Jurisprudencia constitucional

REGULACION DEL MONOPOLIO DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR-Alcance del margen de configuración del legislador/MONOPOLIO DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR-Jurisprudencia constitucional/RENTAS POR EXPLOTACION DE MONOPOLIOS-Ingreso fiscal/MONOPOLIOS RENTISTICOS-Distintos a los tributos/MONOPOLIOS RENTISTICOS-Régimen propio para organización, administración, control y explotación/MONOPOLIO RENTISTICO-Reglas de recaudo, manejo y administración

MONOPOLIO RENTISTICO-Alcance de la expresión “régimen propio”

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE MONOPOLIOS RENTISTICOS-Jurisprudencia constitucional/MONOPOLIOS RENTISTICOS-Amplio margen de configuración legislativa dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad

RECURSOS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Criterios de establecimiento de fuente endógena o exógena/MONOPOLIO RENTISTICO DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR-No constituye recursos endógenos

ENTIDADES TERRITORIALES-No tienen competencia normativa para definir monopolios y reglamentarlos, lo cual le corresponde al Legislador

MONOPOLIO RENTISTICO-No previsión en disposición constitucional de régimen normativo superior al que pueda establecerse en una ley ordinaria/MONOPOLIO RENTISTICO DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR-No previsión en disposición constitucional de régimen normativo superior al que pueda establecerse en una ley ordinaria

Referencia: expediente D-10992

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010 “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”.

Actor: José Alfredo Salamanca Ávila

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano José Alfredo Salamanca, solicita a la Corte que declare la inexequibilidad del artículo 17 de la Ley 1393 de 2010 “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”.

Por medio de auto de fecha 2 de octubre de 2015, el magistrado ponente dispuso admitir la demanda contra el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010 “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”, al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991; correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano impugnara o defendiera la norma; y comunicar la iniciación del mismo al Presidente del Congreso, para los fines previstos en el artículo 244 de la Carta, así como al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Ministerio de Salud.

Así mismo, se invitó a participar en el presente proceso al Departamento Nacional de

Planeación, a la Secretaría Distrital de Gobierno, a la Secretaría de Hacienda de Bogotá, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Facultad de Jurisprudencia y a la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario, a las Facultades de Derecho de la Universidad de los Andes, Universidad Externado de Colombia, Universidad del Cauca, a la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad Javeriana, a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Caldas, y a la Facultad de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la norma demandada.

LEY 1393 DE 2010

(julio 12)

Diario Oficial No. 47.768 de 12 de julio de 2010

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior (sic) del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 17. DERECHOS DE EXPLOTACIÓN DE LOTERÍA INSTANTÁNEA Y LOTTO PREIMPRESO. Los derechos de explotación que provengan de la operación de los juegos lotería instantánea y lotto preimpreso, se destinarán a los departamentos y al Distrito Capital para la financiación de la unificación del plan obligatorio de salud del régimen subsidiado y contributivo.

La explotación de estos juegos corresponde a los departamentos y al Distrito Capital,

quienes harán la selección y la contratación del tercero operador a través de la entidad que agremie a los departamentos en el país.

B. LA DEMANDA

El demandante solicitó se declare la inexequibilidad del artículo 17 de la Ley 1393 de 2010 por considerar que vulnera el principio de unidad de materia, la reserva de ley orgánica y el artículo 336 Superior, con fundamento en lo siguiente:

1. Cargo contra el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010, por desconocimiento del principio de unidad de materia (art. 158 de la Constitución Política)

La Ley 1393 de 2010 tenía como fin redestinar las rentas de destinación específica para la salud y las actividades generadoras de recursos. De otro lado, la disposición que se acusa se enmarca en el capítulo II relativo a “Recursos de juegos de suerte y azar”, que contiene una serie de medidas que reiteran algunas disposiciones de la Ley 643 de 2001 y de la propia Constitución. Sin embargo, el segundo inciso del artículo 17 de la Ley 1393 desconoce el principio de unidad de materia, porque no es coherente con el marco normativo en el que se inscribe, “es decir que so pretexto de repetir cuales son los titulares del derecho de los recursos de los referidos juegos se determine el sujeto activo que otorgará la explotación de este juego, determinando éste en cabeza de una entidad territorial de segundo grado, cuando la carta política determinó que tal hecho está en cabeza de las entidades territoriales”.

Entonces, siendo que la referida Ley busca recursos para el sistema de salud, contradice la unidad de materia que en la misma se regulen otros asuntos que no corresponden a tal fin y que no guardan relación directa con tales hechos, pues la determinación o asignación de competencia a una entidad territorial de segundo grado debe corresponder a otra clase de disposición normativa (orgánica), que se encargue de regular en todo sentido el juego de suerte y azar o que tenga como fin la regulación de competencias en tal arbitrio rentístico.

En otras palabras, una norma que se encarga de regular las formas de incrementar los recursos de la salud no puede asignar competencias que ya han sido establecidas en normas superiores.

2. Cargo contra el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010, por desconocimiento del artículo 336 de la Constitución Política

La intervención del Legislador para regular o intervenir en la destinación o administración de recursos provenientes de fuentes endógenas, sólo es posible cuando el fin buscado es imperioso y relevante.

Ahora bien, los recursos generados por los juegos de suerte y azar son de las entidades territoriales tal y como lo establece el artículo 2 de la Ley 643 de 2001, lo cual fue también reiterado en la Ley 1393 de 2010.

A pesar de lo anterior, la norma acusada determina que la tercerización de la explotación de la lotería instantánea y el lotto pre-impreso corresponderá a la persona jurídica que seleccione la entidad que agremie a los departamentos del país, con lo cual asignó la titularidad de la explotación de un juego de suerte y azar en una entidad de segundo grado en contravía de lo dispuesto por la Constitución y por la ley orgánica que desarrolla el artículo 336 de la CP.

A lo anterior se suma que el Distrito Capital no se encuentra representado en la mencionada entidad de segundo nivel.

3. Cargo contra el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010, por violación de la reserva de ley orgánica (art. 151 de la Constitución Política)

La Ley 643 de 2001 es de naturaleza orgánica porque establece un recurso exógeno a los establecimientos públicos que hace parte integral de sus presupuestos anuales, determinando la destinación de los mismos.

La demanda señala que la norma acusada modificó la citada Ley orgánica pero fue tramitada como ley ordinaria ya que introdujo un cambio en los sujetos pasivos de los recursos provenientes de los juegos de suerte y azar, pasando de ser, de las entidades territoriales de todos los niveles, a ser sólo de los departamentos y del distrito capital.

Se agrega que “igualmente se ha modificado el procedimiento de la explotación de los juegos de suerte y azar, pues la ley orgánica determinó que en primera medida la explotación se realizará por las entidades estatales, a contrario sensu en la ley ordinaria se

determinó que la explotación de algunos juegos novedosos, serían desarrollados directamente por un tercero, sin mediar el procedimiento previo de que las entidades territoriales lo explotaran”.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Ministerio de Salud y Protección Social

Liliana Moncada Vargas, actuando en nombre y representación de la Nación – Ministerio de Salud y Protección Social, solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la disposición acusada.

La sentencia T-760 de 2008 ordenó entre otras, la universalización y unificación del POS, lo cual originó la necesidad de buscar recursos para lograr esas metas. Con este fin, a iniciativa del Gobierno nacional se expidió la Ley 1393 de 2010 que buscaba fortalecer el equilibrio financiero del Sistema de Seguridad Social en Salud a través de medidas orientadas a la consecución de nuevas fuentes de recursos y a la potencialización y optimización de los existentes.

Por último se advierte que de acuerdo con el escrito presentado por el actor, parecería que la demanda se dirige contra el inciso segundo del artículo 17 que faculta a la socialización que agremia a los Departamentos del país para realizar la selección y contratación de estos juegos, quedando excluido el Distrito Capital que no pertenece ni a este ni a ningún gremio que asocie a entidades territoriales.

b. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Diana Marcela Cárdenas Ballesteros, en calidad de apoderada del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público interviene el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 1393 de 2010.

Respecto cargo formulado por el demandante contra la norma acusada de acuerdo por desconocer la reserva de ley orgánica, la interviniente sostiene que conforme a la jurisprudencia constitucional, la regulación del monopolio de suerte y azar le corresponde al

legislador y que para ello no es necesario que el Congreso siga procedimientos legislativos especiales como los previstos para las leyes orgánicas o estatutarias.

En relación con la supuesta violación de la unidad de materia, la Corte ha resaltado que este principio no significa simplicidad temática de modo que se admite la diversidad de contenidos siempre y cuando entre los mismos exista una conexión objetiva y razonable. En este caso no se desconoce el citado principio, pues la razón por la cual se expidió la ley cuyo artículo se acusa, era generar mayores recursos para la salud, además desde el primer debate se previó la escogencia del operador de los juegos novedosos de lotería instantánea y lotto preimpreso por medio de la entidad que agremia a los Departamentos en el país. Todo lo anterior demuestra que la disposición demandada se encuentra conexa y directamente relacionada con el propósito de la ley que consiste, como se ha expuesto, en adoptar medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud.

Por otra parte, la interviniente advierte que el legislador sí tenía la competencia para limitar la titularidad de las rentas obtenidas por la explotación de los juegos de lotería instantánea y lotto preimpreso a los Departamentos y al Distrito Capital excluyendo a los municipios y también podía asignar a la Federación Nacional de Departamentos la selección del operador de los juegos mencionados. La Ley 643 de 2001 asignó a ETESA -Actualmente Coljuegos- la explotación del arbitrio rentístico de los juegos novedosos que comprenden el lotto preimpreso y la lotería instantánea, esto a diferencia de la lotería tradicional cuya explotación como arbitrio rentístico le corresponde a los Departamentos y al Distrito Capital y de los juegos localizados cuyos derechos de asignaron a los municipios y al Distrito Capital. Posteriormente, la Ley 1393 de 2010 determinó que la lotería instantánea y el lotto preimpreso serían operados por un tercero seleccionado por la entidad que agremia los Departamentos y que los derechos de explotación provenientes de tal operación se destinarían a los Departamentos y al Distrito Capital para financiar la unificación del POS del régimen subsidiado y contributivo. El desarrollo legislativo descrito se fundamenta en la facultad del legislador para definir los asuntos concernientes a la explotación del monopolio de suerte y azar conforme con lo establecido en el artículo 336 Superior y de acuerdo con la jurisprudencia constitucional vigente. En este orden de ideas, al ser la lotería instantánea y el lotto preimpreso juegos novedosos que hacen parte del monopolio de suerte y azar, el Congreso cuenta con plena facultad para determinar su modo de operación por medio de la selección de un operador y para fijar la destinación de los recursos

derivados del mismo. Se precisa que de acuerdo con la jurisprudencia, la cesión de rentas derivadas del monopolio de las entidades territoriales no las convierte en fuentes endógenas y por ello puede la ley, sin violar la autonomía territorial, atribuir a una autoridad nacional como el Gobierno, la definición de ciertos aspectos de la explotación y el manejo de esos dineros.

2. Intervenciones académicas

a. Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Los profesores Manuel Alberto Restrepo Medina y María Angélica Nieto Rodríguez, designados por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia, el señor Juan Carlos Forero Ramírez, presentan su intervención ante la Corte Constitucional en nombre del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, solicitando al Alto Tribunal que declare la inhibición respecto del primer cargo y la exequibilidad de los otros cargos contra el artículo 17 de Ley 1393 de 2010.

En primer lugar, el cargo por violación del principio de unidad de materia no cumple con la carga argumental mínima que la jurisprudencia constitucional ha señalado en este tipo de casos. Conforme a lo anterior, al formular una acusación por desconocimiento del artículo 158 de la Constitución, el demandante debe señalar el contenido temático de la ley concernida, establecer cuáles son las disposiciones de dicha ley que no guardan conexidad con dicha materia y finalmente indicar las razones por las cuales se considera que las normas no guardan conexión causal, teleológica, metodológica y sistemática con el tema de la ley. En esta ocasión, los intervinientes consideran que el demandante no demostró con suficiencia argumental el cargo, limitándose a exponer su inconformidad con las adiciones realizadas en los diferentes debates al proyecto de ley. Al respecto, se resalta que en virtud del principio democrático, el legislador puede modificar los contenidos legales a lo largo de los debates siempre y cuando se respete un eje temático considerado desde una perspectiva flexible. Ahora bien, al margen de la ineptitud del cargo, los intervinientes estiman que así se admitiera examinarlo, contrario a lo planteado por el actor, este no estaría llamado a prosperar, pues la asignación de competencias para la explotación de las rentas derivadas de juegos de azar, tiene una relación estrecha con la dinámica de la explotación y administración de los recursos en mención.

De otro lado, la intervención subraya que los monopolios de arbitrio rentístico no son asimilables a la noción de monopolio clásico ni con la de servicio público, dado que en virtud de los mismos se pretende obtener la rentabilidad de áreas económicas de interés público. En este orden de ideas, las rentas producidas por los juegos de suerte y azar son fiscales y deben emplearse exclusivamente para atender el sector salud, se trata entonces de rentas con destinación específica no susceptibles de ser variadas. Adicionalmente, la Constitución otorga un amplio margen de configuración al legislador para establecer el régimen propio de los juegos de azar en materia de explotación, titularidad y derechos de explotación lo cual implica la posibilidad de ceder la titularidad de algunas rentas, imponer sanciones, restricciones, condiciones o exigencias sin perjuicio de que las entidades territoriales puedan disponer de dichos recursos para destinarlos a los fines para los cuales fueron previstos.

El régimen general de los juegos de suerte y azar se encuentra contenido en la Ley 643 de 2001. Dentro de este régimen propio se dispuso un esquema para la operatividad de los juegos de suerte y azar y la obtención, administración y destinación de las rentas producidas en el que las entidades territoriales ostentan la titularidad de los recursos en mención de manera directa -por los Departamentos y el Distrito- o indirecta -como asociaciones de entidades territoriales, personas jurídicas o cualquier tercero-. Lo anterior de modo alguno desconoce la titularidad de las entidades territoriales sino que da más flexibilidad a la operatividad de los juegos de suerte y azar, maximizando los principios de eficiencia y eficacia en el recaudo y destinación de las rentas. De este modo la jurisprudencia constitucional ha sido flexible respecto del alcance de la potestad del legislador para fijar un régimen propio de los arbitrios rentísticos derivados de los juegos de suerte y azar, limitándola por los principios de proporcionalidad, razonabilidad y racionalidad económica. La misma Corte ha establecido que estos no son recursos exógenos o endógenos de las entidades territoriales, sino recursos especiales que requieren de un régimen propio establecido por el legislador.

Finalmente, la intervención advierte que el objeto de la Ley 1393 de 2010 no corresponde a las materias que deban seguir el trámite de una ley orgánica en los términos del artículo 151 Superior. La misma jurisprudencia ha reconocido que aunque el monopolio rentístico exige una regulación propia, no por ello eso se traduce en la necesidad de adoptar una ley especial. Con fundamento en lo anterior, la sentencia C-169 de 2004, determinó que la Ley

643 de 2001 no tiene rango de ley orgánica ni de ley estatutaria. Del contenido de la Ley 1393 de 2010, tampoco se desprende que sea necesaria una regulación por ley orgánica porque no fija parámetros de generalidad de normas sobre presupuesto o asignación de competencias normativas a entidades territoriales.

Se señala que los juegos de lotería instantánea y lotto preimpreso hacen parte de lo que normativamente se ha denominado “juegos novedosos”. Su administración para la explotación se encuentra en ETESA (en liquidación), mientras que su recaudo y administración corresponde a la DIAN. En cuanto a la titularidad de las rentas, tradicionalmente se había establecido que estas eran de los departamentos, distritos y municipios. Sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el carácter de estas rentas no es absoluto sino relativo, y es por ello que atendiendo a los principios de razonabilidad y de proporcionalidad, el legislador puede variar el esquema de explotación para garantizar su mayor eficacia a nivel financiero. Esto sucede porque, al igual que el derecho a la propiedad, también las rentas están sujetas a ciertas limitaciones y cargas. Así entonces, si bien anteriormente se le había asignado la titularidad de las rentas también a los municipios, la ley suprimió dicho derecho para estas entidades territoriales, situación que en todo caso no torna inconstitucional el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010 porque como se anotó anteriormente, la renta que proviene de arbitrios rentísticos de juegos de suerte y azar en la modalidad de juegos novedosos, tiene un carácter especial que no se corresponde con el de los recursos endógenos siendo susceptibles de limitación e incluso de supresión.

b. Academia Colombiana de Jurisprudencia

Paul Cahn-Speyer W., designado por la Academia Colombiana de Jurisprudencia para intervenir en el presente proceso, solicitó a la Corte que declare exequible la norma acusada.

Respecto del cargo por presunta violación del principio de unidad de materia, el interviniente destaca en primer lugar el contexto histórico en el que fue emitida la Ley 1393 de 2010. Señala que en ese momento el sistema de salud del país enfrentaba una grave crisis por el crecimiento acelerado de la demanda de servicios y medicamentos no incluidos en el POS comprometiendo gravemente los recursos destinados a la salud. Adicionalmente,

en 2010 el Gobierno decretó la liquidación de ETESA, entidad a la que le correspondía seleccionar y contratar al tercero operador. De este modo, la Ley 1393 de 2010 adoptó medidas para promover actividades generadoras de recursos y re-direccionar recursos al interior del sistema de salud.

En este orden de ideas, la conexidad entre la norma acusada y la Ley 1393 de 2010 es evidente. Así, con relación a la conexidad temática, se indica que hay una vinculación objetiva y razonable entre el asunto general de la ley (medidas para incrementar los recursos de la salud) y el inciso segundo en cuestión ya que al regular el destino de explotación de la lotería instantánea y del lotto preimpreso, tiene sentido que el legislador se pronuncie sobre la contratación del tercero operador que explotará dichos derechos. También tienen conexidad causal la norma acusada y la Ley en la que se encuentra inserta ya que no resulta ajena a la generación de recursos para la salud, la atribución de competencias para la selección y contratación del tercero operador. Finalmente, sí se verifica la conexidad sistémica porque la norma acusada forma parte de la racionalidad interna de la Ley 1393 de 2010.

Sobre el cargo formulado por el demandante por la supuesta violación de la reserva de ley orgánica, señala el interviniente que la Ley 643 de 2001 no es orgánica. En efecto, dicha ley desarrolló el artículo 336 de la Constitución con el fin de proveer recursos para la financiación del servicio público de salud. Por otro lado, su contenido no corresponde con las materias taxativamente señaladas en el artículo 151 Superior. Si bien regula la destinación de las rentas producto de los juegos de suerte y azar, no ostenta la categoría de ley orgánica del plan nacional de desarrollo, ni está asignando competencias normativas a las entidades territoriales, solamente asigna las rentas derivadas de la explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, lo cual es tenido en cuenta posteriormente mediante las leyes anuales de presupuesto. Respecto de la votación mínima para aprobar este tipo de leyes, el interviniente advierte que si bien ese requisito no pudo ser verificado en las gacetas, el hecho de que un proyecto de ley sea aprobado por dichas mayorías no le otorga per se el carácter de orgánica. Además, recuerda que el propósito del legislador al aprobar o modificar una ley orgánica debe aparecer de manera clara y expresa, pero ello no ocurre en la exposición de motivos del proyecto de ley 035 de 1999 que posteriormente se convirtió en la Ley 643 de 2001.

Sumado a lo anterior, se recuerda que en la sentencia C-289 de 2014, la Corte se pronunció sobre la naturaleza de la Ley 643 de 2001 estableciendo que el hecho de que regulara un régimen propio, no la posiciona en un rango superior a las demás leyes ordinarias.

Por otra parte, no es cierto que el artículo acusado esté modificando los sujetos activos de los recursos provenientes de los juegos de suerte y azar, ya que se limita a definir el beneficiario de los derechos de explotación derivados de la lotería instantánea y lotto preimpreso, los cuales no comprenden todas las modalidades de juegos de suerte y azar, por lo cual lo que ha hecho el legislador es restringir el alcance de los sujetos activos solo respecto de una de sus modalidades. Además, tratándose de una renta de fuente exógena, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración pudiendo ceder o no la titularidad de algunas rentas, e imponiendo las limitaciones condicionamientos o exigencias que estime necesarias.

Así, teniendo en cuenta que la ley ordinaria 643 de 2001 al regular los juegos de suerte y azar, atribuyó sus rentas exclusivamente a algunas entidades territoriales, y que los titulares de los derechos de explotación de las rentas derivadas de la lotería instantánea y el lotto preimpreso no se definieron en dicha ley, la Ley 1393 de 2010 simplemente está desarrollando lo establecido en la Ley 643 de 2001.

Con relación al presunto desconocimiento del artículo 336 de la Constitución, el interviniente estima que el accionante parece atribuirle al inciso sexto del artículo 336 Superior el carácter de un procedimiento que debe agotarse necesariamente. De este modo, no tiene en cuenta que a través de la Ley 643 de 2001 se establecieron dos modalidades diferentes de juegos de suerte y azar, la operación directa y la operación mediante terceros, sin condicionar la viabilidad de la segunda a la ineficacia de la primera. Además, el grado de eficiencia de un operador es un concepto subjetivo que escapa al control constitucional. El interviniente destaca nuevamente el contexto histórico en el que fue emitida la Ley 1393 de 2010 e indica que el legislador se encontraba en la necesidad de fortalecer los recursos destinados a la salud, por lo cual dispuso la destinación específica de los derechos de explotación de la lotería instantánea y del lotto preimpreso. En estas circunstancias, ante la ausencia de ETESA, la ley otorgó la competencia para contratar a terceros operadores.

Se subraya que considerando que con posterioridad a la expedición de la norma demandada se creó Coljuegos y se le atribuyó la competencia para la contratación del tercero operador, la competencia asignada para la contratación del tercero operador en el artículo acusado carece actualmente de importancia pues se entiende que éste ha sido tácitamente derogado.

3. Intervenciones ciudadanas

La ciudadana Tatiana Oñate Acosta, en su calidad de Profesora Principal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, solicita a la Corte que profiera un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda.

En efecto, el demandante se limita a enunciar que, en su criterio, se vulnera la unidad de materia, las normas superiores y los límites de regulación del legislador frente a los recursos exógenos. Sin embargo, y a pesar del extenso texto, no presenta un solo argumento de inconstitucionalidad.

De un lado, el actor no identificó de manera clara las normas constitucionales violadas ni manifestó los elementos materiales del texto constitucional relevantes que resultan presuntamente violados por el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010. Tampoco explicó los motivos por los cuales el artículo acusado viola la Constitución de manera clara, cierta, suficiente, específica, pertinente y suficiente.

4. Intervenciones extemporáneas

a. Federación Nacional de Departamentos

Amylkar David Acosta Medina, actuando en calidad de representante legal de la Federación Nacional de Departamentos en su calidad de Director Ejecutivo, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte que declare la exequibilidad de la norma demandada.

Respecto de la presunta infracción al principio de unidad de materia la intervención sostiene que no hay violación alguna ya que la misma establece el manejo de tasas e impuestos y de mecanismos regulatorios de los juegos de azar y recursos provenientes de los mismos. Hace notar que las rentas provenientes de la explotación de juegos novedosos corresponde a ingresos propios por lo cual el legislador se encuentra facultado para regular la materia

sin que incurra en violación del principio de unidad de materia.

Sobre la supuesta violación de las normas Superiores referidas a la regulación de recursos exógenos, se señala que la norma acusada acata lo dispuesto en el artículo 362 de la Constitución y se enmarca en el margen de regulación del legislador en estos asuntos.

En seguida el interviniente define las nociones de descentralización, desconcentración y delegación administrativa y su importancia para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. De otro lado destaca que la Federación Nacional de Departamentos es una asociación que tiene fundamento legal y constitucional.

Dicho lo anterior, se señala que puede delegarse la explotación de las loterías y juegos de azar a la Federación Nacional de Departamentos como organismo autónomo que agrupa a los departamentos y al Distrito Capital, quien a su vez puede seleccionar a terceros operadores para tal fin.

b. Departamento Nacional de Planeación

Luis Carlos Vergel Hernández, en su calidad de apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación, interviene en el presente proceso para solicitar a la Corte Constitucional fallo inhibitorio por ineptitud sustancial de la demanda y, en su defecto, declare la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 1393 de 2010.

En primer lugar pone de manifiesto que desde la creación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los recursos de rentas cedidas, en particular los del monopolio de juegos de suerte y azar, han sido administrados por las entidades territoriales de orden departamental o por la entidad que administra dichos recursos (hoy Coljuegos) y posteriormente girados a los fondos locales de salud municipal o al FOSYGA, con destino a la financiación del régimen subsidiado de salud. Dichas fuentes territoriales representan el 9% del total de financiación de este régimen. Para la vigencia fiscal de 2014 los recursos correspondientes al esfuerzo territorial destinado al régimen subsidiado ascendían a \$ 1.1. billones de pesos de los cuales los departamentos aportan el 64% y los municipios el 36%. Por ello, para el sector salud es imperativo contar con dichos recursos para no afectar la sostenibilidad del sistema.

Por otra parte, se resalta que la sujeción de la actividad legislativa a la Constitución, desde el punto de vista sustancial y de competencia, no supone que el legislador no pueda regular opciones constitucionales o situaciones no delimitadas expresamente por el Texto Superior.

El interviniente considera que la demanda no cumple con los requisitos de aptitud destacados por la jurisprudencia constitucional, en efecto, plantea una serie de percepciones, consideraciones o hipótesis de carácter subjetivo que no se concretan en la formulación de un cargo de inconstitucionalidad susceptible de ser examinado de fondo por parte del Alto Tribunal.

c. Secretaría Distrital de Gobierno de Bogotá D.C.

Beatriz del Socorro Vanegas Ossa, actuando en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría Distrital de Gobierno D.C., pide la Corte que declare la exequibilidad de la norma cuestionada.

Señala que en el Distrito Capital, la regulación sobre rifas, juegos y concursos está prevista en el Decreto Distrital 350 de 2003 “Por el cual se regulan las rifas, juegos, concursos, espectáculos públicos y eventos masivos en el Distrito Capital”. Por otra parte, en atención a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley 643 de 2001, el Decreto 413 de 2004 asignó a la Secretaría de Gobierno la competencia de establecer dónde operarán los juegos de suerte y azar.

La lotería instantánea y el lotto preimpreso hacen parte de los juegos novedosos en virtud de lo establecido en el artículo 38 de la Ley 641 de 2001. El Distrito Capital no tiene competencia para regular lo relacionado con la explotación de dicho monopolio en particular considerando que dicha función le fue asignada por ley a ETESA y luego, mediante el Decreto 4142 de 2011 a Coljuegos.

Para reglamentar los juegos novedosos, el Presidente de la República expidió el Decreto 2121 de 2004 “Por el cual se reglamenta el artículo 38 de la Ley 643 de 2001 en lo relativo a la modalidad de juegos novedosos”, en el que se fijan normas para la operación de dichos juegos a través de terceros.

Teniendo en cuenta este marco normativo, la representante de la Secretaría de Gobierno sostiene que la disposición acusada guarda relación con los parámetros de conexidad temática y sistémica de la ley, porque se refiere a la definición de rentas de destinación específica para la salud, y aun cuando el párrafo dispone a través de quien se nombrará al tercero para realizar la explotación de recursos provenientes de esta renta de destinación específica, dicha determinación no implica la ruptura del mencionado principio.

Sobre el presunto desconocimiento del artículo 336 Superior la Secretaría señala que no es posible afirmar que la norma acusada modificó las entidades titulares del artículo 2 de la Ley 643 de 2001 pues realmente lo que reguló el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010 fue la definición de los derechos de explotación provenientes de la operación de los juegos de lotería instantánea y lotto preimpreso en cabeza de los Departamentos y del Distrito Capital; determinó que con dichos recursos estos entes territoriales deben financiar la unificación del POS del régimen subsidiado y contributivo; y, por último, que deben hacer la selección y contratación del operador de tales juegos a través de la entidad que agremie los departamentos del país. Por su parte, el artículo 2 de la Ley 643 de 2001 hace referencia a la titularidad de las rentas del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar en los Departamentos, el Distrito Capital y los municipios, esto es, del derecho a derivar rentas por la operación de esta actividad. En el artículo 39 ibídem se dispone que la explotación de los juegos novedosos como arbitrio rentístico, se asigna a ETESA, siempre y cuando se trate de juegos cuya explotación no se atribuya a otra autoridad. Ahora bien, con el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010, parece que el legislador quería darle un tratamiento más especial a los derechos de explotación provenientes de los juegos de lotería instantánea y lotto preimpreso, sin que eso signifique que está modificando la titularidad del artículo 2 de la Ley 643 de 2001.

En cuanto a la supuesta violación de la reserva de ley orgánica, la interviniente reitera que aunque mediante la Ley 643 de 2001 se fijó el régimen propio del monopolio rentístico, la misma no ostenta la jerarquía de ley orgánica por lo cual podía ser modificada por la Ley 1393 de 2010.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El representante del Ministerio Público sólo se refiere al cargo por el presunto

desconocimiento del principio de unidad de materia y solicita a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma demandada.

Parte el representante del Ministerio Público por señalar que el artículo 158 de la Constitución, prevé que todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia, siendo inadmisibles aquellas disposiciones que no guarden relación con ésta. Y, en armonía con esta norma, el artículo 169 de la Carta dispone que el título de la ley debe corresponder a su contenido. Para sustentar la definición del principio de unidad de materia, dicho representante cita algunas sentencias de esta Corte, tales como la sentencia C-714 de 2009, C-025 de 1993, C-887 de 2002.

Así mismo, en atención a los criterios normativos y jurisprudenciales señalados por el Ministerio Público, señala que en el proceso de formación de la Ley 1393 de 2010, “desde el momento de su presentación el proyecto correspondiente en la Cámara de Representantes (...), se destacó la situación financiera que venía enfrentando el Sistema de Seguridad Social en salud, especialmente frente a la prestación del servicio a los sectores de población más vulnerables, y por esta vía la amenaza al Sistema, señalándose en el entonces proyecto de ley la necesidad de adoptar medidas que permitieran generar nuevos recursos al sistema para superar el deterioro financiero del mismo, así como la consecución de nuevas fuentes de recursos, especialmente a través de medidas integrales que permitan ejercer un control eficaz a la evasión y elusión en el pago de las cotizaciones y mediante la reorientación de los recursos al interior del sistema”.

Dentro de este contexto, advierte que la materia de este artículo está relacionada con las medidas para generar recursos para la salud, pues se trata de precisar quiénes asumirán la selección y la contratación del tercer operador de los nuevos recursos al sistema para superar las condiciones financieras del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Por lo anterior, contrario a lo afirmado por el demandante, dicha norma tiene relación con el sistema de salud y por ello el Procurador General de la Nación, considera que de ninguna manera resulta violatoria del principio de unidad de materia.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra expresiones parciales contenidas en el artículo 338 (parcial) de la Ley 1564 de 2012 “Por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones.

B. CUESTIONES PREVIAS

2. El Departamento Nacional de Planeación, el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario y la ciudadana Tatiana Oñate Acosta, consideran que la Corte Constitucional debería declararse inhibida para resolver el asunto de fondo, por falta de pertinencia de la demanda. Sustentan su posición en el hecho que, el accionante sólo se limitó en la demanda a citar normas constitucionales, incluir extractos de jurisprudencia, sin encontrar argumentos que permiten afirmar que la norma demandada es contraria a la Carta.

3. Teniendo en cuenta lo anterior, conviene resaltar que, el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 contiene los elementos de la demanda en los procesos de control de constitucionalidad, los cuales en términos generales, se refieren a que la demanda debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto, para efectos, de permitir a la Corte pronunciarse sobre el fondo de la demanda.

4. Sumado a lo anterior, en la sentencia C-1052 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de violación que sea formulado por el demandante. Así pues, para la Corte en su reiterada jurisprudencia las razones presentadas por el actor deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes, entendiéndose por cada una de ellas[1]:

a. La claridad se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa.

b. El requisito de certeza exige al actor formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida por él sin conexión con el texto de la disposición acusada.

c. La especificidad demanda la formulación de por lo menos un cargo constitucional concreto. Argumentos vagos, indeterminados, indirectos, abstractos o globales que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan, impiden a la Corte llevar a cabo un juicio de constitucionalidad.

d. La pertinencia se relaciona con la existencia de reproches de naturaleza constitucional, es decir, fundados en la confrontación del contenido de una norma superior con el del precepto demandado. Un juicio de constitucionalidad no puede basarse en argumentos de orden puramente legal o doctrinario, ni en puntos de vista subjetivos del actor o consideraciones sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas.

e. Finalmente, la suficiencia guarda relación, de un lado, con la exposición de todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad; y de otro, con el alcance persuasivo de la demanda, esto es, el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

5. Así mismo, la jurisprudencia ha precisado que en aplicación del principio *pro actione*, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto la Corte ha dicho: "(...) con base en la jurisprudencia constitucional se ha considerado que "la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio *pro actione* de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo"[2].

6. En el caso particular, la Sala advierte que la demanda de la referencia cumple con los criterios expuestos, ya que el libelo de la demanda contiene una argumentación clara que permite a la Sala entender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa, para sustentar su pretensión respecto de la expresión demandada en el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010, y aunque no siempre precisa las disposiciones de la

Constitución Política que estima vulneradas, de la descripción de los cargos se puede deducir que reprocha específicamente el desconocimiento de los artículos 151, 158 y 336 de la Constitución Política. Así mismo, observa la Sala que la demanda cumple con el requisito de certeza al formular cargos contra una proposición jurídica real y existente, y los reproches que presenta el actor son de naturaleza constitucional, por lo cual se evidencia la pertinencia de la demanda.

7. Adicionalmente, el accionante en su demanda presenta algunos vacíos y deficiencias de argumentación y claridad. No obstante, en aplicación del principio *pro actione*, la Sala estima que los cargos generan una duda mínima al juez constitucional, respecto de la potencial vulneración de los artículos señalados de la Constitución, cumpliendo de esta forma con el requisito de suficiencia. Es importante aclarar que, el actor alega violación de unidad de materia y violación de la reserva de ley orgánica, los cuales son vicios de orden sustancial, y por lo tanto en relación a dichos cargos no opera el término de caducidad.

8. Solucionada la cuestión preliminar, la Sala procederá a la revisión del asunto de fondo que se plantea en la demanda, respecto de una vulneración a los artículos 151, 158 y 336 de la Constitución.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

9. Los cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010 que se examinarán de mérito en la siguiente sentencia son tres:

a. El primero de ellos se refiere a la violación del principio de unidad de materia (artículo 158 de la Carta), considerando que la motivación de la Ley 1393 de 2010 era la generar de recursos para la salud, mientras que el artículo 17 de la misma se orienta en su segundo párrafo a asignar competencias en cabeza de una entidad territorial de segundo nivel –la Federación Colombiana de Departamentos– relacionadas con la asignación a un tercero operador de la lotería instantánea y del lotto preimpreso. Por lo cual, le corresponde a esta Sala determinar si una norma que se encarga de regular medios para incrementar los recursos de salud, puede asignar competencias para el recaudo.

b. El segundo cargo se refiere a la violación de la reserva de ley orgánica (artículo 151 de la Carta), considerando que el artículo demandado introdujo un cambio en los beneficiarios de los recursos provenientes de los juegos de suerte y azar, pasando de ser, de las entidades territoriales de todos los niveles, a ser únicamente de los departamentos y del Distrito Capital. En este sentido, le corresponde a esta Corte establecer si el artículo demandado, tiene la naturaleza de ser incluido en una ley orgánica, o sí por el contrario podía haber sido tramitado a través de una ley ordinaria.

c. El tercer cargo se refiere a la vulneración al artículo 336 de la Carta, al establecer la norma demandada que se podía tercerizar la explotación de la lotería instantánea y el lotto preimpreso a la entidad que agremia a los departamentos del país, asignando esta competencia a una entidad de segundo grado. Teniendo en cuenta lo anterior, debe la Sala analizar si permitir la tercerización del recaudo, contraviene tanto lo dispuesto en la Constitución, como en la Ley 643 de 2001 que desarrolla el artículo 336 de la Carta.

10. Para resolver estos problemas jurídicos, la Corte analizará (a) el principio de unidad de materia; (b) la reserva de ley orgánica; (c) el alcance del margen de configuración del legislador en la regulación del monopolio de juegos de suerte y azar; y (d) la solución al cargo propuesto.

D. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA

11. El artículo 158 de la Constitución, establece que “Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella (...)”, y en el mismo sentido dispone el artículo 148 de la Ley 5 de 1992 que “Cuando un proyecto haya pasado al estudio de una Comisión Permanente, el Presidente de la misma deberá rechazar las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con una misma materia (...)”.

12. Con base en lo anterior, es dado concluir que toda ley proferida por el Congreso de la República deberá sujetarse al límite “unidad de materia”, el cual exige que todas las disposiciones de una ley guarden conexidad con la materia principal de la misma. De conformidad con lo establecido en la sentencia C-016 de 2016, el principio de unidad de materia “(...) no se trata de “un límite competencial al poder legislativo de las cámaras respecto de un contenido material determinado”[3] sino “una restricción a la iniciativa de

hacerlo en un contexto temático predeterminado.”[4] Impide entonces que se incluyan disposiciones extrañas al objeto general de la ley y, en esa medida, asegura (i) que la deliberación legislativa se surta adecuadamente, respetando el principio democrático (art. 3) y (ii) que la aprobación de leyes resulte ordenada a fin de que los ciudadanos y las autoridades puedan conocer las normas que rigen su comportamiento, asegurando así la vigencia del Estado de Derecho (arts. 1 y 6) y el principio de publicidad (art. 209).”[5]

13. Al respecto, esta Corte ha establecido la “conexidad” como criterio para definir una violación o infracción al artículo 158 de la Constitución. Dicho criterio exige que entre la materia dominante de la ley y cada una de sus disposiciones exista una conexidad objetiva y razonable de naturaleza, temática, causal, teleológica, metodológica o sistemática[6]. En ese sentido “el vínculo o relación puede darse en función de (...) (i) el área de la realidad social que se ocupa de disciplinar la ley -conexión temática-; (ii) las causas que motivan su expedición -conexión causal-; (iii) las finalidades, propósitos o efectos que se pretende conseguir con la adopción de la ley -conexión teleológica-; (iv) las necesidades de técnica legislativa que justifiquen la incorporación de una determinada disposición -conexidad metodológica-; (v) los contenidos de todas y cada una de las disposiciones de una ley, que hacen que ellas constituyan un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna -conexión sistemática-”[7].

14. Conforme a tal perspectiva, el juicio constitucional para establecer la violación del principio de unidad de materia se encuentra compuesto por dos etapas. En la primera de ellas se define “el alcance material o contenido temático de la ley parcialmente demandada”[8] procediendo, seguidamente, a determinar si entre dicha materia y las disposiciones que se acusan o examinan existe alguno de tales vínculos. Este juicio, ha insistido la jurisprudencia, no puede ser extremadamente rígido pues se afectaría gravemente el principio democrático[9]. De acuerdo con ello, la violación del artículo 158 solo ocurriría cuando las normas “resulten ajenas a la materia regulada”[10].

15. Así mismo, ha establecido esta Corte que la unidad de materia no implica que la ley en sí misma, solo puede referirse a un mismo o único tema. En este sentido, en sentencia C-133 de 2012, la Corte estableció que: “(...) la expresión “materia”, a que hace referencia el artículo 158 Superior, debe entenderse desde una perspectiva amplia y global, de forma tal que “permita comprender diversos temas cuyo límite, es la coherencia que la

lógica y la técnica jurídica suponen para valorar el proceso de formación de la ley”. Ello, sobre la base de considerar que lo que prohíbe la Constitución es que no se relacionen los temas de un artículo y la materia de la ley, esto es, que se incluyan en el texto legal medidas que no apunten a un mismo fin; aspecto éste que, en todo caso, no tiene por qué comprometer la atribución constitucional reconocida al legislador para “determinar el contenido de las normas que expide de la manera que considere más conveniente y acorde con los objetivos de política pública que lo guían”.

E. LA RESERVA DE LEY ORGÁNICA

17. El artículo 151 de la Constitución Política, prevé que “El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”.

18. Sobre la base de esta disposición constitucional, la Corte ha definido en su jurisprudencia la naturaleza y jerarquía de las leyes orgánicas, su poder condicionante de la actividad legislativa ordinaria, y los requisitos especiales que deben observarse para su aprobación. En este sentido, mediante sentencia C-289 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corte indicó que:

“(…) las leyes orgánicas, dada su propia naturaleza, tienen un rango superior frente a las demás leyes, por consiguiente, imponen sujeción a la actividad ordinaria del Congreso. Sin embargo, no alcanzan la categoría de normas constitucionales (CP art. 151), comoquiera que se orientan a organizar aquello que previamente ha sido constituido en la Carta Fundamental. Su importancia está reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, a tal punto que llegan a convertirse en verdaderos límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple, que usualmente gobierna la actividad legislativa. La especial jerarquía que revisten las leyes orgánicas deriva de que, además de satisfacer los requisitos generales para la aprobación de cualquier otra ley, deben cumplir algunas exigencias adicionales.”

19. En el mismo sentido, en la sentencia C-600A de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), indicó la Corte:

“(…) 6- De otro lado, la violación de la reserva de ley orgánica se proyecta más allá del proceso legislativo, pues tiene efectos profundos sobre el producto del mismo, ya que afecta la jerarquía misma de las diversas normas que integran el ordenamiento jurídico. En efecto, la Constitución atribuye una particular fuerza normativa a la legislación orgánica. Así, conforme al artículo 151 de la Carta, el Congreso expide “leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa (subrayas no originales)”. Esta Corporación ya había resaltado la superioridad jerárquica, tanto formal como material, de las leyes orgánicas, en los siguientes términos:

“Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151) (subrayas no originales).”

“8- Finalmente, la sujeción de la actividad legislativa a las leyes orgánicas, y el establecimiento de una mayoría más exigente para la aprobación y modificación de estas últimas, no son un capricho del Constituyente sino que tocan con valores constitucionales trascendentales, como el respeto a los derechos de las minorías y el mantenimiento de una cierta configuración del aparato estatal. En efecto, estas leyes tienden a precisar y complementar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del poder público, por lo cual tienen vocación de permanencia. El

Constituyente ha querido que esos contenidos normativos que considera particularmente importantes para la configuración del aparato estatal, no estén sujetos a la mayoría simple sino a una mayoría reforzada, con lo cual se busca conferir una mayor estabilidad a la regulación de esas materias. Así, en la Asamblea Constituyente, la ponencia sobre función legislativa resaltó que estas leyes orgánicas son “como una prolongación de la Constitución, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución (subrayas no originales) “. Concluían entonces los ponentes que eso explica “los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber: superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria”(subrayas no originales)”.

20. En lo que se refiere a la naturaleza de las leyes orgánicas, en la sentencia C-540 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), indicó la Corte:

“(…) 1) Los requisitos constitucionales especiales de las leyes orgánicas. Las leyes orgánicas, además de cumplir las normas generales sobre el proceso legislativo, deben reunir cuatro condiciones o requisitos especiales que las diferencian de la legislación ordinaria: el fin de la ley, su contenido o aspecto material, la votación mínima aprobatoria y propósito del legislador al tramitar y aprobar el respectivo proyecto.

a) La finalidad de la ley orgánica. En los términos del artículo 151 de la Constitución Política, en la ley orgánica se aprueban las normas “a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa”.

Acerca de tal calidad, la Corte ha señalado que “la Ley Orgánica condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”.

Así mismo, en la sentencia C-337 de 1993 la Corte precisó la naturaleza jurídica de las leyes orgánicas y su valor normativo de la siguiente manera: “Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente

hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución. Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior -la constitucional- y crea, a la vez, condiciones a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa; ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151)".

b) Las materias de ley orgánica. Las materias de reserva constitucional de ley orgánica constituyen el elemento trascendental para definir e identificar este tipo especial de leyes. Así mismo, la aprobación de leyes orgánicas constituye una excepción a la cláusula general del legislador ordinario. En este sentido, la reserva de ley orgánica exige una determinación específica en la Constitución Política y sus alcances materiales son restrictivos en su interpretación.

La Constitución consagra cuatro materias específicas de reserva de ley orgánica, las cuales, según la denominación dada en la doctrina y en la jurisprudencia, corresponden a las siguientes: Ley Orgánica del Congreso, Ley Orgánica de Planeación, Ley Orgánica del Presupuesto y Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. De esta manera, la definición constitucional de las leyes orgánicas se elabora a partir de este criterio material.

En la configuración material de la reserva de ley orgánica la Constitución Política emplea dos estrategias. De un lado, señala en un solo artículo el contenido esencial de las leyes orgánicas del Congreso, de Planeación y del Presupuesto (C.P., art. 151) y, de otro lado, presenta en varias disposiciones a lo largo del texto constitucional el campo temático de la reserva de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

c) Mayoría absoluta para aprobar leyes orgánicas. Las leyes orgánicas requerirán para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara. (C.P., art. 151). Con la aprobación privilegiada se exige la obtención de mayor consenso de las

fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República, lo cual garantiza mayor legitimidad democrática a la ley que va a autolimitar el ejercicio de la actividad legislativa. Además, le permite al Congreso proyectarse a más largo plazo que con la legislación ordinaria. Al fin de cuentas las leyes ordinarias están condicionadas a la ley orgánica cuando desarrollan la misma materia.

d) Propósito de aprobar una ley orgánica. Las leyes orgánicas deben contar con el “propósito legislativo explícito de proponer y tramitar una ley de ese tipo, esto es, la intención manifiesta y positiva de que se surta un procedimiento legislativo directamente encaminado a la adopción o reforma de una de tales leyes.

Esta condición de exigir desde el comienzo claridad sobre la intención del legislador de dar un tratamiento de ley orgánica, consulta postulados de transparencia del proceso legislativo como resultado del principio democrático. En la medida en que haya claridad de propósitos del proceso legislativo, se respeta el derecho de la población a ejercer control político directo sobre sus autoridades y se preserva el fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida política de la Nación (C.P., arts. 2º y 40).

21. Teniendo en cuenta lo anterior, del texto constitucional y la jurisprudencia de esta Corte, se puede concluir que las leyes orgánicas presentan las siguientes características, en adición a aquellas que debe cumplir toda ley adoptada por el Congreso[11]:

a. Tienen un fin y contenido determinado y específico, condicionando la posterior actividad legislativa, en la medida que integra y organiza la materia objeto de regulación.

Así mismo, la propia Carta indica los asuntos que conforman la reserva de ley orgánica, como excepción a la cláusula de competencia residual del legislador. Los asuntos que se reservan son de especial importancia para el constituyente primario;

b. Requieren de una aprobación especial, por cuanto es necesaria la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara, garantizando una mayor legitimidad democrática respecto de la ley que va a autolimitar la actividad legislativa; y

c. En el trámite legislativo, debe aparecer una clara, expresa y positiva voluntad del Congreso, mediante la cual se evidencie el propósito del legislador de aprobar o modificar una ley orgánica.

Lo anterior, con el objetivo de garantizar la transparencia en el curso del debate democrático, y abrir espacios participativos y discursivos que no tendrían lugar en el trámite de aprobación de una ley ordinaria.

22. En lo que se refiere a la determinación de competencias normativas de las entidades territoriales, la Corte ha manifestado que:

“(…) ¿Significa lo anterior que toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales tiene que ser efectuada por ley orgánica? La Corte considera que no, por cuanto, en algunos casos la propia Constitución distribuye ella misma ciertas competencias, de suerte que una ley ordinaria puede desarrollar el tema con base en las prescripciones generales de la Carta. Esa fue precisamente la razón por la cual la Corte consideró que el capítulo segundo de la ley 60 de 1993 no es orgánico, por cuanto desarrolla el tema del situado fiscal, y en este caso, “el propio artículo 356 de la C.P. determina las competencias de las entidades territoriales al asignarles los servicios de salud y educación, destinando el dicho situado a la financiación de tales servicios. Luego una ley ordinaria puede haber regulado la materia.

De otro lado, también es posible que la ley orgánica se limite a establecer los principios generales de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que, con base en esa norma orgánica, la ley ordinaria puede asignar competencias específicas. Sin embargo, lo que no es admisible es que la ley ordinaria distribuya o asigne competencias entre la Nación y las entidades territoriales, sin que una ley orgánica previa o la propia Constitución hayan establecido los principios generales de esa distribución.”[12]

23. Aunado a lo anterior, en la sentencia C-579 de 2001 (M.P. Eduardo Montelagere Lynett), señaló este Tribunal:

“(…) b) La reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial

Tal y como se estableció arriba, la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial, por tratarse de una restricción a la actividad del legislador ordinario, constituye una excepción a su cláusula general de competencia que, por lo mismo, debe interpretarse en forma restrictiva y limitada, incorporando bajo su alcance únicamente aquellas materias expresamente reservadas por el Constituyente para este tipo de leyes.

Pues bien, no encuentra la Corte que el tema objeto de los artículos 1º y 2º de la Ley 617 de 2000 se encuentre entre los que arriba se enumeraron. Como ya se dijo, la categorización que se consagra en las normas acusadas tendrá determinados efectos, de tipo presupuestal, respecto de los departamentos, distritos y municipios del país, entre ellos, algunas diferencias en cuanto a los límites impuestos a los gastos de funcionamiento, así como en los plazos de ajuste establecidos por la misma Ley; pero ello no equivale a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, a la distribución de competencias entre éstas y la Nación, ni mucho menos a la fijación de los requisitos para su creación. Por lo mismo, debe concluirse que el establecimiento legal de estas categorías no requiere surtir el trámite de una ley orgánica, por lo cual el cargo en este sentido habrá de desecharse.

Esta conclusión se encuentra respaldada por una razón lógica: si la finalidad de someter una determinada materia a la regulación de una ley orgánica, es la de lograr una mayor permanencia y estabilidad para tal reglamentación, no puede aceptarse que forme parte de su núcleo el tema de la creación de categorías genéricas, de índole presupuestal, que por su esencia son netamente variables; para la creación y modificación de tales categorías, que son -como ya se dijo- una manifestación de las atribuciones ordinarias del Congreso (arts. 298 y 320, C.P.), se debe admitir que el Legislador cuenta con un amplio grado de discrecionalidad, que le permite introducir variaciones razonables, en el tiempo que considere conveniente, sobre los factores a tener en cuenta para fijar las categorías, el número de las mismas, etc., con el objeto de coordinar las principales variables presupuestales y macroeconómicas nacionales.

En consecuencia, los artículos primero y segundo, demandados, serán declarados exequibles en el sentido de que, al expedirlos, el Legislador no violó la reserva de la ley orgánica de ordenamiento territorial.

24. En suma, la ausencia de cualquiera de las anteriores características, desnaturaliza el carácter de ley orgánica. Así mismo, en cuanto a la reserva de ley orgánica en lo que respecta a entidades territoriales, ha establecido la Corte que no toda asignación específica de competencias entre la Nación y las entidades territoriales debe ser efectuada por la ley orgánica, por cuanto, en algunos casos como el previsto en el artículo 336 de la Carta, se prevé que el legislador es quien debe distribuir ciertas competencias, de suerte que a través de una ley ordinaria podría desarrollar el asunto.

F. EL ALCANCE DEL MARGEN DE CONFIGURACIÓN DEL LEGISLADOR EN LA REGULACIÓN DEL MONOPOLIO DE JUEGOS DE SUERTE Y AZAR

25. El artículo 336 de la Carta establece que “Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. (...) La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental. Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud”.

26. En la sentencia C-1191 de 2001[13], la Corte precisó las características del monopolio de juegos de suerte y azar y el alcance de las facultades y de la libertad de configuración del legislador en la regulación del mismo. En esa oportunidad se recordó que la Constitución Política excepcionalmente permite el establecimiento de monopolios como arbitrios rentísticos (CP art. 336), en virtud de los cuales el Estado se reserva la explotación de ciertas actividades económicas, no con el fin de excluirlas del mercado, sino para asegurar una fuente de ingresos que le permita atender sus obligaciones.

27. Bajo el entendido que estos monopolios rentísticos, surgen como una fuente adicional de ingresos para el Estado, los mismos son distintos a los tributos. Por ello, esta Corte en sentencia C-149 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), ha explicado que al lado de los impuestos que “constituyen, por excelencia, una parte importante de los ingresos fiscales de la Nación y de las entidades territoriales”, existen también “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.”

29. Una vez realizado el recuento histórico, la sentencia C-1191 de 2001 definió la naturaleza de las leyes mediante las cuales se establecen y regulan los monopolios rentísticos, en los siguientes términos:

“Estos antecedentes históricos permiten comprender mejor el contenido del artículo 336 de la Carta. Así, es claro que el Constituyente autorizó los monopolios rentísticos, pero que también buscó establecer un régimen severo que evitara los problemas de corrupción e ineficiencia que se habían detectado durante la vigencia de la anterior Constitución. Por ello la Carta establece que estas actividades están sujetas a un régimen jurídico “propio”, que deberá ser desarrollado por una ley de iniciativa gubernamental. La Carta cedió entonces al legislador la facultad de crear los monopolios para que, en el curso del debate político y democrático, determinara la conveniencia y necesidad de imponerlos, así como el régimen más adecuado y conveniente para su organización, administración, control y explotación.” (Negritas y subrayas fuera del original)

30. En efecto, el mismo artículo 336 de la Constitución señala que la ley debe establecer el “régimen propio”, para la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos. En este sentido, la Corte ha manifestado que dicha regulación debía ser “conveniente y apropiada”[15], “tomando en cuenta las características específicas de esas actividades”[16].

31. Aunado a lo anterior, en la sentencia C-169 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) precisó que al legislador le compete tanto el establecimiento de un monopolio rentístico específico, como también la determinación de las reglas a las que debe sujetarse el Estado en el recaudo, manejo y administración de las respectivas rentas. En similar sentido, en la sentencia C-010 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte sostuvo que “(...) la facultad legislativa a que se refiere el artículo 336 de la Carta, que le permite al Congreso determinar el “régimen propio” de los monopolios rentísticos, no había sido limitada expresamente por el constituyente”. Por lo que, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la facultad otorgada al legislador debía ser considerada amplia, con el fin de permitirle determinar la forma de organización, recaudo, administración, control y explotación de monopolios rentísticos.

32. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el legislador goza de

un amplio margen de configuración normativo para establecer dichos monopolios rentísticos y fijar su régimen. En este sentido, la sentencia C-173 de 2006 (M.P. Humberto Sierra Porto) precisó:

“(…) A lo largo de su jurisprudencia, la Corte ha considerado que el legislador cuenta con un amplio margen de discrecionalidad para organizar el monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar. Al respecto, en sentencia C-1108 de 2001, esta Corporación estimó que “En la medida en que es la propia ley la que establece el monopolio, el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación para el efecto, dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad”. Luego, en sentencia C-1114 de 2001 esta Corporación afirmó que “tratándose de recursos públicos, como ciertamente lo son los generados por las rentas monopolizadas, corresponde a la ley determinar dentro de un amplio margen de apreciación las modalidades y las características de las mismas cualquiera sea la forma de gestión que se adopte -directa, indirecta, mediante terceros- y señalar la mejor manera para la obtención de las rentas que propicien la adecuada prestación de servicios públicos que como los de salud están tan íntimamente relacionados con las necesidades insatisfechas de la población (C.P., arts. 1, 2 y 365)” . En igual sentido, en sentencia C-1191 de 2001 precisó que la Constitución confiere al legislador “una amplia facultad de regulación en materia de monopolios rentísticos, pudiendo ceder o no la titularidad de algunas rentas (o la explotación de monopolios) a las entidades territoriales, e imponer las limitaciones, condicionamientos o exigencias que estime necesarias, todo ello sin perjuicio de la facultad de estas últimas de disponer de los recursos obtenidos en la explotación de sus monopolios, y siempre y cuando se destinen a los fines para los cuales fueron previstos”. Así por ejemplo, tal y como lo examinó la Corte en sentencia C-031 de 2003, el legislador puede restringir la operación de monopolios a las personas jurídicas.

“En este orden de ideas, existe una clara línea jurisprudencial en el sentido de que en lo referente a la organización y funcionamiento del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración normativa (…)”.

33. En el mismo sentido, en la sentencia C-1067 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), la Corte determinó que:

“(…) En lo referente a lo que ha de entenderse por régimen propio de los monopolios rentísticos, entre ellos el de juegos de suerte y azar, y sobre las facultades legislativas que se confieren al Congreso de la República para fijarlo, la jurisprudencia se ha pronunciado, precisando que lo que le corresponde al legislador no es exclusivamente el establecimiento de un monopolio rentístico específico, sino también la determinación de las reglas a las que debe sujetarse el Estado en el recaudo, manejo y administración de las respectivas rentas, facultad legislativa que no había sido limitada expresamente por el constituyente, por lo que, en una interpretación teleológica de la norma constitucional, dicha facultad debía ser considerada como lo suficientemente amplia para que a través de su ejercicio pudiera el legislador determinar de manera general la forma de organización, administración, control y explotación de los monopolios, y sobre las que la jurisprudencia ha entendido que en estas materias al legislador le cabe un amplio margen de discrecionalidad a la hora de organizar dichos monopolios”.

34. Por lo demás, la jurisprudencia ha discutido la fuente endógena o exógena de los derechos de explotación económica, con el fin de definir los límites aplicables al margen de configuración del legislador en materia de monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, para concluir como lo hace la sentencia C-1191 de 2001 que considerarlos de naturaleza endógena es impreciso, dado el mandato constitucional anteriormente explicado, el cual define expresamente que el legislador es el llamado a definir los monopolios y el régimen aplicable a los mismos. Por lo cual, las entidades territoriales gozarán de la protección que les otorga el artículo 362 de la Carta, siempre que el legislador le hubiese otorgado la titularidad respecto de alguno de los derechos, y que el recaudo o recurso se hubiese efectivamente obtenido. Sobre el particular, la sentencia en mención afirma que:

“(…) Esto significa que una vez han ingresado esos dineros al patrimonio de la entidad territorial, no podría la ley, salvo los casos excepcionales previstos por la propia Carta, despojar al departamento o al municipio respectivo de esos recursos para trasladarlos a la Nación. Pero eso no significa que esa renta proveniente de un monopolio de la entidad territorial escape a la regulación legal y sea de disposición plena por las entidades territoriales, pues no sólo corresponde a la ley fijar el régimen propio de dichos monopolios (CP art. 366) sino que, además, la propia Carta determina ciertos elementos de ese régimen. Pero es más: esos dineros, en la medida en que tienen la protección propia de la

propiedad privada, quedan también sujetos a sus cargas y limitaciones, como lo prevé el artículo 58 de la Carta.

“Finalmente, la Corte destaca que la atribución a una entidad territorial de una renta derivada de uno de estos monopolios no excluye el respeto al principio democrático y a la competencia funcional del Congreso, quien en determinado momento puede introducir modificaciones, restricciones, o incluso suprimir la titularidad de las rentas o de la explotación de aquellos, de manera análoga a como opera en el ámbito tributario. Y es que esta Corte tiene bien establecido que la protección constitucional de las rentas tributarias de las entidades territoriales, prevista por el artículo 362 superior, “no implica que la facultad de recaudar el mencionado tributo ingrese al patrimonio de la respectiva entidad y, por lo tanto, el Congreso quede inhabilitado para derogar o modificar el mencionado régimen legal”[17]. En tales circunstancias, si el Congreso puede derogar un tributo territorial, sin violar el artículo 362 de la Carta que protege las rentas tributarias de las entidades territoriales, es necesario concluir que, *mutatis mutandi*, también puede la ley suprimir un monopolio rentístico territorial o trasladarlo a la Nación, sin desconocer la protección constitucional de las rentas no tributarias prevista por ese mismo artículo constitucional. Un ejemplo de esta facultad se encuentra en el artículo 336 de la Carta, que ordena al Gobierno enajenar o liquidar empresas monopolísticas del Estado, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia previstos en la ley, tal y como fue explicado por la Corte[18] con ocasión de una demanda presentada contra el artículo 14 de la ley 617 de 2000.”

35. Por lo anterior, en opinión de la Corte en otros precedentes[19], es erróneo afirmar que constitucionalmente las entidades territoriales gozan de una amplia autonomía en cuanto se refiere a la explotación de los monopolios rentísticos, “(...) En efecto, tratándose de recursos públicos, como ciertamente lo son los generados por las rentas monopolizadas, corresponde a la ley determinar dentro de un amplio margen de apreciación las modalidades y las características de las mismas cualquiera sea la forma de gestión que se adopte -directa, indirecta, mediante terceros- y señalar la mejor manera para la obtención de las rentas que propicien la adecuada prestación de servicios públicos que como los de salud están tan íntimamente relacionados con las necesidades insatisfechas de la población (C.P., arts. 1, 2 y 365).”[20]

36. De lo anterior se colige que, bajo la premisa que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de monopolios rentísticos, incluyendo juegos de suerte y azar (i) por tratarse de un régimen propio, el legislador puede ceder o no la titularidad de algunas rentas (o la explotación de monopolios) a las entidades territoriales, e imponer las limitaciones, condicionamientos o exigencias que estime necesarias, e introducir modificaciones, restricciones o incluso suprimir la titularidad de las rentas en cabeza de las entidades territoriales. Sin embargo, las entidades territoriales no tienen competencia normativa para definir monopolios y reglamentarlos, lo cual le corresponde al legislador (artículo 336 de la Carta); y (ii) las entidades territoriales tendrán derecho a beneficiarse de dichos recursos, siempre y cuando los destinen para los fines que fueron previstos, y gozan de la protección constitucional respecto de los dineros asignados y que ya han sido recaudados (artículo 362 de la Carta); y (iii) el control de constitucionalidad sobre el ejercicio de estas competencias no debe ser rígido.

37. Del mismo modo, en materia de explotación directa de los derechos derivados de los juegos de suerte y azar, la Corte ha considerado en otros precedentes[21] que el legislador puede recurrir a distintas modalidades de desarrollo de estos monopolios rentísticos, pues la Carta confiere al Congreso una amplia libertad de configuración en este campo.

38. Así, la sentencia C-1108 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) señaló que “en la medida en que es la propia ley la que establece el monopolio, el legislador cuenta con un amplio margen de apreciación para el efecto, dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad”. Y, por su parte, la sentencia C-1114 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), destacó esa amplia libertad de configuración del Legislador en los siguientes términos:

“(…) Bien habría podido el legislador, como lo ha hecho de tiempo atrás con otros juegos de suerte y azar, atribuir la gestión de las rifas a organismos estatales; no obstante ha señalado que sin perjuicio de la titularidad de la renta en cabeza de entidades públicas (entidades territoriales y una entidad nacional) la gestión de las rifas se efectúe siempre a través de terceros (particulares) en virtud de autorización de los organismos titulares. Es decir que los particulares si pueden gestionar las rifas, pero en las condiciones que señale la ley, que lo será la de régimen propio de los juegos de suerte y azar conforme al inciso 3 del artículo 336 de la Constitución Política. No sobra reiterar al respecto que la gestión y

explotación de dichos juegos no se ubica dentro del ámbito de la libertad económica y la iniciativa privada (Cfr. Sentencia C-291 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y que de todos modos, antes y después de la Ley 643 de 2001, la gestión de las rifas por los particulares ha estado sujeta al otorgamiento de autorizaciones que en su esencia son temporales, por parte de las autoridades competentes”.

39. Al respecto, la operatividad de los juegos de suerte y azar puede ser libremente determinada por el legislador, ya que de manera especial en su artículo 336 de la Carta, se establece que se autoriza a los particulares, inclusive, a operar directamente los juegos de suerte y azar. Sin que lo anterior signifique que, la titularidad de dicho monopolio se ceda a un tercero, ya que en todo momento la titularidad se mantiene en cabeza del Estado, y es por virtud de la ley que pueden operar o no determinado monopolio rentístico.

G. SOLUCIÓN A LOS CARGOS PROPUESTO

40. Con fundamento en los cargos de la demanda, en lo que respecta al primer cargo, como se expuso anteriormente el principio de unidad de materia no puede ser interpretado de forma rígida, en la medida que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar. Por consiguiente, la Sala procederá a dar aplicación a la metodología a seguir en el examen de constitucionalidad por vulneración al principio de unidad de materia, destacando que, (i) la Sala entrará a determinar el alcance material de la ley parcialmente demandada, para posteriormente, (ii) proceder a verificar si la norma demandada guarda con la materia de la ley alguna relación de conexidad causal, temática, sistemática o teleológica, que justifique su incorporación en el texto de la Ley 1393 de 2010.

a. En cuanto al alcance material de la ley parcialmente demandada, ha estimado la jurisprudencia constitucional que se debe acudir a (i) verificar los antecedentes legislativos, entendiendo por tal la exposición de motivos, las ponencias, los debates y los textos originales y definitivos, (ii) al título de la ley, donde anuncia y define la temática a tratar, y (iii) al contexto del ordenamiento legal que se examina.

b. En lo que se refiere al contexto histórico, como lo señala la exposición de motivos de la Ley 1393 de 2010[22], el sistema de salud del país enfrentaba una grave crisis en virtud del crecimiento acelerado de la demanda de servicios y medicamentos no incluidos en los

Planes Obligatorios de Salud, creando un déficit significativo. Así mismo, en el mes de enero de 2010, el Gobierno Nacional decretó la liquidación de ETESA, entidad encargada de seleccionar y contratar al tercero operador. Por lo cual, la Ley 1393 buscaba adoptar una serie de medidas que permitieran la financiación del sistema de salud, y resolver el déficit, reflejando así reformas introducidas en el Decreto 127 de 2010, el cual fue declarado inexecutable con efectos diferidos por esta Corte, como se evidencia en la sentencia C-252 de 2010.

En este sentido, dada la necesidad de generar mayores recursos para el sistema de salud, se propuso el artículo 17 demandado, en el sentido que los departamentos como explotadores y titulares de las rentas provenientes de la explotación del monopolio rentístico, puedan administrar los juegos de lotería instantánea y lotto preimpreso, juegos novedosos y diferentes a la lotería de billetes. Los recursos que generaran estos juegos serían transferidos a los departamentos para la financiación de la unificación del POS del régimen subsidiado y contributivo. Se propuso adicionalmente un sistema de contratación específico para el tercero operador.

En el curso de los debates[23], se evidencia que se eliminó del artículo la modalidad de contratación específica que había sido incluida en la primera ponencia para debate, y se aclara que los derechos de explotación de dichos juegos novedosos no sólo serían destinados a los departamentos, sino también al Distrito Capital.

c. Bajo la premisa del alcance material de la ley demandada, procede la Corte a determinar si la disposición demandada guarda con la materia de la ley alguna relación de conexidad. En este punto, conviene precisar que el demandante en su escrito señala que el segundo inciso de la norma demandada desconoce el principio de unidad de materia, porque no es coherente con el marco normativo en el que se inscribe de buscar recursos para el sistema de salud, ni corresponde a tal fin ni guarda relación directa con tales hechos, pues la determinación o asignación de competencia a una entidad territorial de segundo grado debe corresponder a otra clase de disposición normativa, que se encargue de regular en todo sentido el juego de suerte y azar o que tenga como fin la regulación de competencias en tal arbitrio rentístico.

d. A partir del cargo formulado por el demandante, observa la Sala que la relación de

conexidad interna no tiene que ser directa ni estrecha, razón por la cual, la conexidad se puede manifestar en distintas formas. En este caso particular, el inciso segundo de la norma demandada cumple con los criterios de conexidad, por cuanto:

(ii) Se evidencia una relación de causalidad entre las razones que dieron lugar a la expedición de la ley, esto es, promoción de actividades generadoras de recursos y re-direccionamiento al interior del sistema para atender el déficit generado por el sistema de salud, y el hecho de que la disposición demandada busque capturar los recursos de juegos novedosos, asignando los derechos de explotación y fijando un criterio general para el operador directo de dichos recursos, como se evidencia en el inciso mencionado.

(iii) Se puede ver que existe entre la norma demandada y la ley una identidad de objetivos, es decir, que la ley como un todo y la disposición demandada se encuentran encaminadas a alcanzar un mismo fin, esto es, generar recursos para la salud, por lo que definir el tercero operador de dichos recursos guarda una conexidad teleológica.

(iv) Finalmente, todas las disposiciones de la ley, se constituyen en un cuerpo ordenado que responde a una racionalidad interna, y por lo tanto se evidencia una conexidad sistemática entre la norma demandada, y las disposiciones de la Ley 1393 de 2010.

e. Por último, la Corte advierte que la disposición acusada no se introdujo de manera inadvertida en el proyecto, sino que desde el comienzo formó parte del mismo, y se mantuvo a lo largo de los debates que surtió esta iniciativa antes de convertirse en ley.

Teniendo en cuenta lo anterior, estima la Sala que la disposición demandada desarrolla la materia de la Ley 1393 de 2010; por lo tanto la misma respeta el principio de unidad de materia previsto en el artículo 158 de la Carta, y en consecuencia en la parte resolutive de la presente decisión se decidirá la exequibilidad de la norma demandada por el presente cargo.

41. En cuanto al segundo cargo, el demandante indica en su demanda que el segundo párrafo del artículo demandado, referente a la inclusión de nuevos beneficiarios (departamentos y Distrito Capital) de la explotación de los juegos de suerte y azar vulnera la reserva de ley orgánica, por cuanto, en opinión del demandante la Ley 643 de 2001 tiene

naturaleza de ley orgánica, al establecer un recurso exógeno de los establecimientos públicos que hace parte integral de los presupuestos anuales, determinando la destinación de los mismos, y el artículo demandado implica una modificación a dicha ley, pero tramitada como una ley ordinaria, al modificar los beneficiarios de los recursos provenientes de los juegos de suerte y azar, pasando de ser aplicados a las entidades territoriales de todos los niveles, a ser exclusivamente de los departamentos y el Distrito Capital.

Así mismo, el demandante asevera que la Ley 643 de 2001 modificó el procedimiento de explotación de juegos de suerte y azar “(...) pues la ley orgánica determinó que en primera medida la explotación se realizará por las entidades estatales, a contrario sensu en la ley ordinaria se determinó que la explotación de algunos juegos novedosos, serían desarrollados por un tercero, sin mediar el procedimiento previo de que las entidades territoriales lo explotaran”.

42. Partiendo de los argumentos expuestos por el demandante, para justificar el segundo cargo, la Sala procede a establecer si la Ley 643 de 2001 “Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar” es una ley orgánica, y de serlo, si la norma demandada vulnera el procedimiento de modificación de dicha Ley. En este particular, conviene traer a colación las características que reúne la ley orgánica, tal y como las mismas fueron descritas en el numeral 20 y 21 de la presente providencia, y aplicarlas al caso concreto de la Ley 643 de 2001 (“Ley 643”), así:

a. La finalidad de la ley orgánica es la de regular una materia específica, lo cual no ocurre con la Ley 643, en la medida que, en su exposición de motivos[24] se señala que el objetivo de dicha Ley era el de desarrollar el artículo 336 de la Constitución, con el fin de proveer recursos para la financiación del servicio público de salud, sin detallar que se pretendía integrar o organizar la materia objeto de regulación, con el fin de condicionar posteriores desarrollos legislativos.

b. Del contenido de la Ley 643 se evidencia que no se sistematizaron materias o asuntos que conforman la reserva de ley orgánica, ya que no asigna competencias normativas (Art. 151 de la Constitución Política) a las entidades territoriales, si no que asigna rentas derivadas de la explotación del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, y dichos recursos son tenidos en cuenta y desarrollados posteriormente por las leyes anuales de

presupuesto.

c. No se evidencia en las Gacetas del Congreso que la Ley 643 hubiese sido aprobada por la mayoría absoluta requerida por el artículo 151 de la Constitución. No obstante, el hecho de que un proyecto de ley sea aprobado por mayoría absoluta, no por este sólo hecho se le otorga a una ley la naturaleza de orgánica.

d. No se evidencia en las Gacetas del Congreso que la Ley 643 hubiese cursado el trámite legislativo, con la clara, expresa y positiva voluntad de aprobar o modificar una ley orgánica.

En este mismo sentido, la Corte en su sentencia C-169 de 2004 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) consideró que la Ley 643 no tiene naturaleza de ley orgánica, así:

“(...) En la disposición constitucional no se ha previsto un régimen normativo jerárquicamente superior al que pueda establecerse por una ley ordinaria. En efecto, no se trata en este caso de un régimen que tuviese el rango de Ley Orgánica, menos, de Ley Estatutaria y, por tanto, la Ley 643 de 2001 que fija el régimen propio del monopolio de juego de suerte y azar solo denota un tratamiento adecuado a las características de los juegos de suerte y azar, fijación que hace el legislador dentro del marco de su potestad legislativa teniendo solo en cuenta los límites y condicionamientos explícitos contenidos en el artículo 336.

Por consiguiente, la Corte observa que respecto al segundo cargo, no hay vulneración alguna del artículo demandado a lo dispuesto en el artículo 151 de la Constitución Política, ya que la Ley 643 no reviste la naturaleza de una ley orgánica.

43. En este punto, conviene precisar que el artículo demandado, se refiere exclusivamente a los beneficiarios de los derechos de explotación derivados de la lotería instantánea y lotto preimpreso, los cuales no corresponden a todas las modalidades de juegos de suerte y azar. Por lo que, en este punto, es importante analizar como lo presenta el demandante en su tercer cargo, si dichos derechos de explotación, pueden ser sometidos por el legislador a unas limitaciones y beneficiarios diferentes a los definidos por la Ley 643, esto es, exclusivamente a los departamentos y al Distrito Capital, excluyendo a los municipios.

44. Teniendo en cuenta lo dispuesto en la Sección F de esta providencia, es claro que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de monopolios rentísticos, incluyendo juegos de suerte y azar. Lo anterior, se sustenta en el hecho que el artículo 336 de la Carta hace referencia a un régimen propio, y por consiguiente el legislador puede ceder o no la titularidad de algunas rentas (o la explotación de monopolios) a las entidades territoriales, e imponer las limitaciones, condicionamientos o exigencias que estime necesarias, e introducir modificaciones, restricciones o incluso suprimir la titularidad de las rentas en cabeza de las entidades territoriales. De esta forma, las entidades territoriales tendrán derecho a beneficiarse de dichos recursos, siempre y cuando los destinen para los fines que fueron previstos en la ley, y gozan de la protección constitucional respecto de los dineros asignados y que ya han sido recaudados (artículo 362 de la Carta), pero no podrán considerar que gozan de autonomía territorial para definir el régimen aplicable a los monopolios rentísticos.

45. Aunado a lo anterior, es importante mencionar que, dentro del ámbito y facultades del legislador, éste se encuentra facultado para definir el operador a cargo de la explotación directa del juego, sin que ello implique un menoscabo o detrimento de los derechos de las entidades territoriales. Nuevamente, encuentra sustento esta posición en las facultades que le fueron otorgadas al legislador, en el artículo 336 de la Carta, al facultarlo para establecer el régimen propio aplicable a los monopolios rentísticos, incluyendo los juegos de suerte y azar.

46. Por lo cual, es dado concluir que el legislador en ejercicio de su margen de configuración en materia de monopolios rentísticos, podrá proferir una ley ordinaria que atribuya los derechos de explotación derivados de los juegos de lotería instantánea y lotto preimpreso a un tercero diferente a los sujetos beneficiados con los derechos de explotación, sin que esto implique una contradicción con lo dispuesto en el artículo 336 de la Carta. Así mismo, podrá el legislador crear beneficiarios específicos de un determinado juego, como en este caso lo hizo con el loto instantáneo y el lotto pre impreso, sin que ello implique una vulneración a la autonomía territorial. Al ser juegos novedosos, no asignados ni recaudados por las entidades territoriales determinadas en la Ley 643, no cabe reclamar la protección constitucional a favor de dichas entidades, la cual opera únicamente cuando los recursos ya se encuentran en las arcas de la entidad territorial (artículo 362 de la Carta).

47. Por último, teniendo en cuenta que ETESA se encontraba a la fecha de expedición de la Ley 1393 de 2010 en liquidación, se hacía necesario que el legislador estableciera un mecanismo de recaudo y por consiguiente definir el método de contratación del tercero operador. Ahora bien, es importante mencionar que el numeral 5 del artículo 5 del Decreto-Ley 4142 de 2011, “Por el cual se crea la Empresa Industrial y Comercial del Estado Administradora del Monopolio Rentístico de los Juegos de Suerte y Azar, COLJUEGOS”, norma posterior que le atribuyó la competencia a Coljuegos para la contratación del tercero operador, por lo cual la competencia asignada en la norma demandada carece actualmente de importancia, toda vez que se entiende tácitamente derogada en este aspecto de contratación mediante la expedición del Decreto-Ley 4142. En conclusión, a partir del 16 de abril de 2012, sería Coljuegos el organismo encargado de hacer el recaudo, fiscalización y legalización de recursos para la salud, asumiendo funciones que estaban en cabeza de ETESA en liquidación.

H. CONCLUSIÓN

48. Como resultado de las subreglas jurisprudenciales de unidad de materia, reserva de ley orgánica y margen de configuración del legislador en monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, observa la Sala lo siguiente respecto del artículo 17 de la Ley 1393 de 2010:

a. La asignación de competencias encabeza de una entidad territorial de segundo nivel, para efectos de recaudar la lotería instantánea y el lotto preimpreso, en una ley que tiene como propósito fortalecer los recursos destinados a la salud, no vulnera el principio de unidad de materia establecido en el artículo 158 de la Constitución, por cuanto: (i) el principio de unidad de materia no puede ser interpretado de forma rígida, en la medida que, el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar; (ii) al determinar la Sala el alcance material de la ley parcialmente demandada, observa que la Ley 1393 de 2010 surgió en medio de un déficit de recursos para la atención del sistema de salud, razón por la cual se adoptaron las medidas tendientes a obtener recursos y re-direccionar los mismos en el sistema; y (iii) la Sala observó que el inciso segundo de la norma demandada guarda con la materia de la ley una relación de conexidad causal, temática, sistemática y teleológica, por lo cual su incorporación en el texto de la Ley 1393 de 2010 es justificada.

b. La inclusión de los departamentos y el Distrito Capital como beneficiarios o sujetos pasivos de los derechos de explotación de los juegos de suerte y azar (lotería instantánea y lotto preimpreso), a través de una ley ordinaria, no vulnera la reserva de ley orgánica prevista en el artículo 151 de la Carta, en la medida que, la Ley 643 no cumple con los requisitos de una ley orgánica, conforme a lo dispuesto en los numerales 20, 21 y 42 de esta providencia.

c. La asignación a las entidades de segundo grado de la facultad de contratar al tercero operador del juego de lotto preimpreso y loto instantáneo, no vulnera lo dispuesto en el artículo 336 de la Constitución, dado que el legislador cuenta con un amplio margen de configuración legislativa en materia de monopolios rentísticos, incluyendo juegos de suerte y azar. Por lo cual, la determinación y el régimen propio aplicable a dichos monopolios puede ser determinado de forma libre por el legislador, sin que por ello se afecte la autonomía de las entidades territoriales, incluyendo pero sin limitarse a, la asignación a un tercero operador de los juegos de suerte y azar. En esta línea, las entidades territoriales una vez cuenten con recursos asignados y recaudados, gozarán de la protección establecida en el artículo 362 de la Carta.

Por lo cual, la Sala concluye que debe declararse la exequibilidad del artículo 17 de la Ley 1393 de 2010, por cuanto la misma, no representa una vulneración al principio de unidad de materia, ni una violación a la reserva de ley orgánica, ni un desconocimiento del artículo 336 de la Constitución.

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados en la presente sentencia, el artículo 17 de la Ley 1393 de 2010, “Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior (sic) del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Vicepresidente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Para efectos de síntesis se utiliza la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en fallos adicionales de esta Corte.

[2] Sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[3] Sentencia C-077 de 2012, M.P. Mauricio González Cuervo.

[4] Ibíd.

[5] Sobre el particular, en la sentencia C-1064 de 2008 (M.P. Jaime Araujo Rentería) dijo la Corte que “dicho principio es una exigencia de la técnica legislativa, orientada a garantizar la coherencia y claridad de las leyes, impedir que los congresistas y los destinatarios de aquellas resulten sorprendidos por la expedición de normas que no tuvieron el examen ni el debate necesarios en el proceso legislativo, por la falta de conexidad temática con el resto de las disposiciones de la ley y con el título de ésta.” También sobre la fundamentación de este principio señaló la sentencia C-394 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto): “Se trata entonces de prescripción con un claro alcance: prohibir la inserción en el cuerpo de una ley de disposiciones que no guarden relación con la materia central por ella tratada, la cual además de preservar la congruencia y coherencia de los cuerpos normativos, apunta a propósitos de mayor envergadura cuales son salvaguardar la transparencia, el principio democrático y la publicidad en el procedimiento legislativo, como ha puesto de relieve esta

Corporación en reiterada jurisprudencia.”

[6] Sentencia C-490 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[7] Sentencia C-896 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[8] Sentencia C-832 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

[9] Desde sus primeras providencias así lo dejó sentado este Tribunal. En efecto, en la sentencia C-025 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) indicó: “La interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado Colombiano (sic). Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.” (negrilla fuera de texto original) En ese mismo sentido se encuentran, entre muchas otras, las sentencias C-573 de 2004, C-376 de 2008, C-714 de 2008 y C-490 de 2011.

[10] Sentencia C-501 de 2001. En esa ocasión advirtió también este Tribunal: “La Corte estima que un control rígido desconocería la vocación democrática del Congreso y sería contrario a la cláusula general de competencia que le asiste en materia legislativa. Ante ello, debe optarse por un control que no opte por un rigor extremo pues lo que impone el principio de unidad de materia es que exista un núcleo rector de los distintos contenidos de una Ley y que entre ese núcleo temático y los otros diversos contenidos se presente una relación de conexidad determinada con un criterio objetivo y razonable.” En igual dirección se encuentran las sentencias C-064 de 2003, C-832 de 2006, C-904 de 2011, C-124 de 2013, C-274 de 2013, C-052 de 2015 y C-147 de 2015.

[11] El listado de características que se presenta a continuación, se fundamenta en los criterios expuestos en la sentencia C-289 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[12] Sentencia C-600A de 1995.

[13] M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

[15] Ver sentencia C-475 de 1994. MP Jorge Arango Mejía.

[16] Ibíd.

[17] Sentencia C-720 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, ver sentencia C-219 de 1997.

[18] Sentencia C-540 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[19] Sentencias: C-1191 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), C-010 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1070 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda), C-316 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba), C-571 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), entre otros.

[20] Sentencia C-1114 de 2001. MP. Alvaro Tafur Galvis.

[21] Sentencias: C-1191 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), C-010 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-1070 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda), C-316 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba), C-571 de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería), C-717 de 2003 (M.P. Jaime Córdoba), C-169 de 2004 (M.P. Alvaro Tafur)

[22] Gaceta del Congreso No. 220, de fecha 18 de mayo de 2010.

[23] Gacetas del Congreso No. 317 de 2010 y No. 360 de 2010.

[24] Gaceta del Congreso No. 244, de fecha 10 de agosto de 1999.