C-246-95

Sentencia No. C-246/95

IMPUESTO-Eliminación

No se encuentra que el Ejecutivo, al eliminar uno de los impuestos que gravaban al mencionado sector, hubiera desbordado las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas. Lo que sí acontece, en cambio, es que el Congreso no podía conferir al Gobierno las facultades extraordinarias que le otorgó mediante el artículo 98, numeral 3, de la Ley 101 de 1993 y, por tanto, tampoco le estaba permitido al Ejecutivo legislar al respecto, así se hubiera circunscrito a los temas objeto de las autorizaciones.

AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA

La función de legislar en materia tributaria es propia e indelegable del Congreso de la República, en cuya cabeza se encuentra, por su naturaleza y por el papel que cumple en el seno de la democracia la representación política en su más genuina expresión. Así lo acredita, en el desarrollo del Derecho Constitucional y en la historia misma de las instituciones tributarias, la célebre divisa según la cual “no hay impuesto sin representación”. No es función de la Rama Ejecutiva la de resolver en última instancia sobre la imposición de tributos ni tampoco acerca de su reforma o supresión, aunque se le reconozca iniciativa al respecto, dadas sus responsabilidades en el manejo de las finanzas públicas. Es evidente que la Constitución de 1991 prohibió al Congreso conferir facultades en materia tributaria, no solamente en cuanto a la creación de impuestos sino en punto de su modificación, los aumentos y disminuciones, la supresión y la sustitución de los mismos, ya que reservó a la Rama Legislativa la atribución de adoptar decisiones al respecto.

RESERVA CONSTITUCIONAL/IMPUESTO AL TABACO

El ámbito de los impuestos es, en toda su extensión y en la plenitud de su alcance, del dominio exclusivo del Congreso, por lo cual el Presidente de la República no puede solicitar facultades extraordinarias para ejercer funciones legislativas en ninguno de los momentos de la vigencia del impuesto, ni el Congreso se las puede otorgar. Y, si de hecho, ello tiene ocurrencia, los decretos que se dicten, como la propia ley de facultades, carecen de todo sustento constitucional. El conjunto normativo representa en sí mismo un desplazamiento del Congreso por el Ejecutivo en la determinación de aspectos inherentes a la materia impositiva, que, se repite, ha sido reservada por la Constitución a la Rama Legislativa del Poder Público. No podía el Congreso, sin violar la Constitución, conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para “revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos”, toda vez que la amplitud de semejante atribución no sólo cobijaba los impuestos del orden nacional sino los que pudieran haber establecido los departamentos y municipios en cuya virtud se afectara la industria tabacalera.

-Sala Plena-

Ref.: Expediente D-792

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial) y 16 (parcial) del Decreto

1280 de 1994.

Actor: LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., según consta en acta del primero (1) de junio de mil novecientos noventa y cinco (1995).

ANTECEDENTES

El ciudadano LUIS FERNANDO ALVAREZ JARAMILLO, invocando el derecho que consagra el artículo 241, numeral 5º, de la Constitución Política, presentó ante esta Corte demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial) y 16 (parcial) del Decreto 1280 de 1994.

Cumplidos como están los trámites y requisitos que exige el Decreto 2067 de 1991, procede la Corte a resolver.

II. TEXTO

Los textos acusados son del siguiente tenor literal (se subraya lo demandado):

“DECRETO NUMERO 1280 DE 1994

(Junio 22)

‘Por el cual se revisa el Régimen Tributario aplicable a los cigarrillos, se crea el fondo tabacalero de compensación tributaria, y se dictan otras disposiciones’

El Ministro de Gobierno de la República de Colombia delegatario de funciones presidenciales en desarrollo del Decreto 1266 de 1994,

en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 3º del artículo 98 de la Ley 101 de 1993, y oído el concepto favorable de la Comisión de Asuntos Fiscales y Tributarios designada por la Conferencia de Gobernadores,

DECRETA:

(...)

ARTICULO 15.- Exclusión del impuesto sobre las ventas y eliminación del impuesto en favor de Coldeportes. Están excluidos del impuesto sobre las ventas los cigarrillos de fabricación nacional y los de procedencia extranjera que se importen al territorio nacional.

Así mismo, a partir de la vigencia del presente decreto eliminase el impuesto establecido por la Ley 30 de 1971 a favor de Coldeportes.

ARTICULO 16.- Apropiaaciones presupuestales. El Gobierno Nacional efectuará las

apropiaciones presupuestales necesarias para la debida aplicación de las disposiciones contenidas en el presente decreto, y en especial las relacionadas con la inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto de la vigencia de 1995 en adelante, conducentes a compensar a Coldeportes el impuesto dejado de percibir en virtud de lo dispuesto por este decreto.

Para la vigencia presupuestal de 1994, el Gobierno Nacional otorgará un crédito de tesorería equivalente al impuesto que se dejará de percibir durante el último semestre del año.

La distribución de las partidas señaladas en este artículo se hará según lo establecido en las disposiciones actualmente vigentes”.

III. LA DEMANDA

El actor señala como vulnerados los artículos 4, 150, numeral 10, y 189, numerales 10, 11 y 14, de la Constitución Política.

Dice el solicitante que con la expedición de las disposiciones acusadas se vulneró el artículo 150, numeral 10, que dispone que el Congreso puede otorgar al Presidente precisas facultades extraordinarias cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje.

Señala que, si bien es cierto la Ley 101 de 1993, en su artículo 98, ordinal 3º, autorizó al Gobierno para revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos y para crear un Fondo de Compensación con el fin de neutralizar los efectos que esa revisión tuviera sobre los ingresos de los departamentos, así como realizar las apropiaciones necesarias con el objeto de hacer efectivas las transferencias a dicho Fondo, no lo facultó para eliminar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, que fue lo que efectivamente sucedió al consagrar el artículo 15 acusado, excediendo así las facultades otorgadas por el órgano legislativo.

Adicionalmente considera el actor que, al eliminarse el impuesto al cigarrillo en favor de Coldeportes, se está vulnerando el artículo 52 de la Carta Política, toda vez que dicho impuesto representaba más del 60% del total de los ingresos de la entidad en mención; por lo tanto, al acabarlo se está obligando a la supresión del ente, desconociéndose así el derecho de las personas a la recreación, a la práctica del deporte y al aprovechamiento del tiempo libre.

En cuanto al artículo 16 del Decreto acusado, el demandante afirma que ostensiblemente ataca el precepto constitucional contenido en el artículo 189, numeral 14, al buscar que el Gobierno Nacional determine apropiaciones necesarias que realmente exceden el monto global de la ley de apropiaciones iniciales. Sobre el particular hace alusión a la Sentencia de la Corte Constitucional mediante la cual se declaró inexecutable el artículo 21 de la Ley 88 de 1993, concluyendo que con esta decisión “efectivamente no puede aplicarse el inciso 2 del artículo 16 del Decreto 1280 de 1994” y que el Fondo Tabacalero de Compensación no va a poder cumplir con sus funciones de neutralizar los efectos que la revisión tributaria tenga sobre los ingresos de los departamentos, ni de realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo; “ello por carencia de recursos presupuestales, dando como resultado el que Coldeportes y sus Juntas no reciban recurso

alguno y se produzca la terminación efectiva y definitiva de dichos organismos”.

IV. OPOSICIONES A LA DEMANDA

La ciudadana PATRICIA CUEVAS MARIN, designada al efecto por el Ministerio de Agricultura, presentó un escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de las normas atacadas.

En relación con la supuesta violación del artículo 52 de la Carta Política, la ciudadana en mención afirma que ella no se da, puesto que el Decreto 1280 provee los mecanismos necesarios para que Coldeportes compense el monto de los recursos que dejará de percibir por concepto del impuesto que se suprime, con otros apropiados del presupuesto de la Nación para la vigencia fiscal de 1995, con lo cual se da cumplimiento, además, a los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.

Tampoco se vulneran, continúa la defensora de las normas acusadas, los numerales 10 y 11 del artículo 189 del Ordenamiento Superior, pues, en su opinión, el Presidente de la República actuó, al expedir el Decreto, en uso de facultades extraordinarias conferidas por el ordinal 3º del artículo 98 de la Ley 101 de 1993, mediante las cuales el Congreso lo revistió en forma temporal para ejercer la potestad legislativa, lo que es bien diferente de la facultad ordinaria reglamentaria.

Adicionalmente anota que la prohibición impuesta al Gobierno por el numeral 14 del artículo 189 hace referencia a los gastos de funcionamiento para los empleos que se crean o fusionan, es decir, a los costos por los servicios personales, lo que se diferencia en forma radical de las apropiaciones presupuestales que efectuará el Gobierno en cumplimiento del artículo 16 acusado, conducentes especialmente a compensar a Coldeportes el impuesto dejado de percibir.

Un segundo escrito tendiente a demostrar que las normas acusadas se ajustan a la Constitución, lo presentó el ciudadano DARIO MUNERA ARANGO.

Allí se hace un recuento de los hechos y circunstancias que generaron la grave crisis por la que atravesaba el sector agrícola e industrial del tabaco, por lo cual el Congreso de la República se vió en la necesidad de autorizar al Presidente, mediante la Ley 101 de 1993, para proceder a “revisar el Régimen Tributario aplicable a los cigarrillos”, lo que, según el impugnante, dadas las circunstancias que existían, conllevaba, no una simple mirada de repaso, sino una acción de supresión o modificación de impuestos para superar los factores integrantes de la perturbación, y lograr un régimen fiscal idóneo para contrarrestar el contrabando.

Así, dice, esta facultad de revisión se desarrolló en el sentido activo del término. De esta manera, afirma que los términos eliminación y revisión no se excluyen cuando están referidos a distintos objetos, o cuando deben operar en distintos planos o niveles; por el contrario, el primero es comprensivo del segundo. Agrega que, en realidad, “revisión” es una generalidad, una totalidad, que comprende entre sus varios elementos, la “eliminación”.

En cuanto al artículo 16 del Decreto 1280 de 1994, que autoriza a atender con cargo al

presupuesto de la Nación las sumas de dinero que deje de percibir Coldeportes por concepto del impuesto derogado, sostiene que este ente es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación, por lo que no se ve claro porqué no puedan ser incluidas en los presupuestos de las vigencias 1995 y siguientes partidas para ese Instituto, cuando los artículos 345 y siguientes de la Constitución Nacional permiten incorporaciones como la ordenada por el precepto acusado.

Un tercer escrito fue allegado por el ciudadano LUIS ALBERTO SANDOVAL, pero, según informe secretarial, éste “fue presentado fuera de los términos establecidos en los incisos segundos de los artículos 7 y 11 del Decreto 2067 de 1991”, por lo que no se hará referencia alguna a su contenido.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, mediante Oficio 555 del 24 de enero de 1995, emitió concepto en el cual solicita la constitucionalidad de las normas demandadas.

En primer término, sostiene el Procurador que, analizando los requisitos que han debido ser observados en la expedición del Decreto acusado, como quiera que ésta se llevó a cabo con base en el ejercicio de precisas facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Ejecutivo, encuentra que se expidió dentro del término de 6 meses ordenado por el artículo 98 de la Ley 101 de 1993, por lo que está conforme con el artículo 150-10 en lo que se refiere a la temporalidad de las funciones.

En cuanto al posible exceso en que pudo incurrir el Ejecutivo frente a las facultades conferidas, anota que, de entenderse en el presente caso que el Gobierno sólo estaba habilitado para revisar, constatar y ver con atención, hubiera resultado estéril la facultad legislativa otorgada, pues para que la tarea de revisar tenga sentido, o para que además de extraordinaria sea útil, debe llevar inherente la de modificar, cambiar, enmendar y eliminar, si con todo ello se cumple el objetivo guía de la facultad que iluminaba toda la habilitación.

Respecto al artículo 16, considera que su contenido es ajeno al del precepto que el actor considera vulnerado (189-14).

En efecto, señala, no es la potestad reglamentaria la que se utilizó en la expedición del Decreto que se analiza, y tampoco estamos ante un evento de fusión o supresión de empleos en la administración central que haya supuesto obligaciones que excedieran el monto global fijado en la Ley de apropiaciones. Se trata de hacer las apropiaciones presupuestales tendientes a compensar a Coldeportes el impuesto que dejó de percibir.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

La Corte Constitucional es competente para resolver de manera definitiva sobre la demanda incoada, pues ella recae sobre apartes de un decreto expedido por el Presidente de la República en uso de facultades extraordinarias (artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política).

Alcance estricto de las facultades extraordinarias

Como lo ha repetido esta Corte, la función legislativa corresponde al Congreso y tan sólo excepcionalmente al Presidente de la República, en los casos, dentro de las condiciones y para los fines que establece la Constitución Política.

El ejercicio de las competencias temporales para expedir decretos con fuerza de ley está sometido íntegramente a los límites que impone la Constitución.

En el caso de las facultades extraordinarias, previstas en el artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, las posibilidades presidenciales de legislar tienen lugar únicamente dentro de un criterio de interpretación restrictiva en cuanto excepcional.

Así, las causas de las facultades, es decir, aquellos hechos que pueden llevar a otorgarlas, deben ser evaluadas por el legislador ordinario y corresponden, según la norma constitucional, a la necesidad o a la conveniencia pública.

Pero tal evaluación surge a propósito de una solicitud expresa y especial del Ejecutivo, lo cual implica que ya el Congreso no puede conceder facultades motu proprio. Ello delimita todavía más el ámbito de las que le sean pedidas y exige una relación entre el objeto para el cual se concedan y el invocado en la solicitud. Las razones de la misma resultan ser, entonces, valioso y decisivo elemento de juicio en el análisis que posteriormente pueda efectuar la Corte acerca de si el Gobierno se ajustó a las autorizaciones al expedir los decretos leyes, o si se desvió respecto de ellas.

La Carta ha establecido un requisito adicional de la mayor importancia, cual es el de la votación calificada, pues la aprobación de la ley de facultades requiere la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara.

Aquellas, según perentoria prohibición introducida por el Constituyente en 1991, no se pueden conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 19 del artículo 150 -equivocadamente señalado como 20 en el texto-, ni tampoco para decretar impuestos.

El término máximo que puede concederse al Presidente para ejercer extraordinariamente la función legislativa es de seis meses y la norma habilitante debe señalar, con precisión, las materias que pueden ser tratadas en los correspondientes decretos, cuyo nivel jerárquico dentro del ordenamiento jurídico es equivalente al de las leyes que el propio Congreso expide de manera ordinaria.

Si la Constitución Política consagra límites al Congreso en cuanto a la expedición de la ley correspondiente, no es menos exigente con el Gobierno Nacional en lo que toca con el ejercicio de la atribución legislativa excepcional cuando en efecto haya sido revestido de facultades extraordinarias, ya que precisamente es el carácter excepcional el que orienta la interpretación sobre el alcance de los poderes que en tales casos posee.

En consecuencia, los decretos leyes solamente pueden ser expedidos dentro del término de la habilitación legislativa (límite temporal), mientras que su contenido tiene que corresponder con exactitud a los temas objeto de las facultades conferidas y llegar tan sólo hasta el nivel

que a la comisión haya señalado de manera expresa la ley, por lo cual no son admisibles las facultades implícitas (límite material).

A este último respecto, debe reiterarse lo señalado por la Corte:

“Estando en cabeza del Congreso Nacional la titularidad de la función legislativa y siendo, por tanto, excepcionales los casos en que al Presidente de la República le es permitido ejercerla, uno de los cuales es el de las denominadas facultades extraordinarias (artículo 150, numeral 10, de la Constitución vigente; 76, numeral 12 de la anterior), el uso de esas atribuciones, que de suyo no son propias del Ejecutivo, está limitado de manera taxativa y estricta al ámbito material y temporal fijado en la ley habilitante.

Así lo ha entendido de tiempo atrás la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y así lo considera también la Corte Constitucional.

Ello implica que el Presidente tan solo puede legislar, con apoyo en las facultades concedidas, dentro del tiempo previsto por la propia ley y que los correspondientes decretos únicamente pueden tratar sobre los asuntos en ella indicados, sin lugar a extensiones ni analogías. El desbordamiento de tales límites por el Jefe del Estado representa una invasión de la órbita constitucional del Congreso y la consiguiente violación de la Carta Política”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-416 del 18 de junio de 1992).

También lo señaló la Corporación en Sentencia C-514 del 10 de septiembre de 1992:

“Como quiera que las materias objeto de la actividad legislativa del Congreso no pueden de ordinario ser reguladas mediante Decreto del Gobierno, éste necesita autorización específica para asumir función legislativa en torno de ellas. Si actúa por fuera de tal autorización, las normas que dicte al respecto con la pretensión de legislador son inconstitucionales”.

Pero también ha sido enfática la Corte en destacar que los decretos que se expidan en uso de facultades extraordinarias no pueden ser declarados inexequibles con el argumento de un posible exceso si se han circunscrito a desarrollar una función que necesariamente resulta de la investidura excepcional.

Ha expresado en ese sentido la Corte Constitucional:

“El exceso en el uso de las facultades extraordinarias provoca necesariamente la inconstitucionalidad de las normas proferidas por fuera de la habilitación legislativa.

Pero, desde luego, como corolario de lo dicho, para que la acción de inconstitucionalidad pueda prosperar por este concepto, el abuso de la facultad conferida tiene que ser establecido con claridad y evidencia, de tal modo que no quepa duda acerca de la total carencia de atribuciones legislativas por parte del Ejecutivo.

En otros términos, sin perjuicio del postulado según el cual toda facultad extraordinaria invocada por el Presidente de la República debe estar expresamente otorgada, no se configura el exceso en su uso cuando pueda establecerse una relación directa de índole material entre los temas señalados por el legislador ordinario y las disposiciones que adopte el Jefe de Estado en desarrollo de la excepcional habilitación legislativa”.(Cfr. Corte

Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-039 del 9 de febrero de 1995).

Las facultades conferidas y su desarrollo. Atribución exclusiva del Congreso en materia tributaria

El artículo 98, numeral 3, de la Ley 101 de 1993 confirió al Presidente de la República la siguiente facultad:

“Con el propósito de frenar el deterioro que viene experimentando el sector tabacalero, revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los Departamentos, y realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo de Compensación; el texto de los decretos que se expidan con la finalidad indicada en este ordinal deberá contar con concepto favorable de la Comisión de Asuntos Fiscales y Tributarios designada por la Conferencia de Gobernadores; por el término de seis meses”.

Fueron estas las facultades extraordinarias invocadas por el Gobierno al expedir las normas acusadas, que hacen parte del Decreto 1280 de 1994.

El término de las facultades, en el caso del aludido numeral 3, era de seis meses, que se contarían a partir de la vigencia de la Ley, es decir, desde la fecha de su promulgación (Artículo 100), que tuvo lugar el día 23 de diciembre de 1993 (Diario Oficial número 41149).

Esto significa que el Decreto 1280, del 22 de junio de 1994, fue expedido dentro del término previsto en la ley habilitante.

En cuanto a la materia, las facultades fueron conferidas como resulta del texto transcrito, para revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, con el fin de “frenar el deterioro que viene experimentando el sector tabacalero”.

El Decreto 1280 de 1994 fue dictado por el Ministro de Gobierno, Delegatario de funciones presidenciales, a quien mediante el Decreto 1266 de 1994 se le había confiado, entre otras, la siguiente:

“ARTICULO 1º. Por el tiempo que dure la ausencia del Presidente de la República, en razón del viaje a que se refieren los considerandos del presente Decreto, deléganse en el Ministro de Gobierno, doctor Fabio Villegas Ramírez, las funciones constitucionales correspondientes a los asuntos previstos en las siguientes disposiciones:

(...)

2. Artículo 150, ordinal 10, en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República...”.

Mediante el segundo inciso del artículo 15, el Decreto dispuso la eliminación del impuesto que había establecido la Ley 30 de 1991 en favor de Coldeportes.

La norma en cuestión había consagrado el impuesto en los siguientes términos:

“Artículo 2º. Establécese un impuesto adicional del 10% sobre el valor de cada una de las cajetillas de cigarrillos nacionales que se expendan al público en todo el territorio nacional”.

La Corte entiende que la facultad conferida no se relacionaba únicamente con el impuesto en referencia sino con todo el sistema tributario que venía afectando al sector tabacalero.

Así, pues, no tiene razón el demandante cuando afirma que el Gobierno desbordó el límite de su atribución extraordinaria, partiendo de la base de que suprimió un impuesto que tan sólo podía revisar.

El argumento del impugnador podría ser válido si la facultad hubiera recaído única y específicamente sobre el mencionado tributo, pues la revisión del mismo implicaba necesariamente su subsistencia y, en ese entendido, podía el Ejecutivo, a la luz de las facultades otorgadas, expedir nuevas normas sobre su aplicación, cobertura y recaudo, sujetos activos y pasivos, entre otros aspectos, pero no llegarían sus posibilidades hasta la eliminación del impuesto.

En cambio, dentro de un marco más amplio, que cobija toda la normatividad tributaria aplicable, es decir, un conjunto de impuestos, tasas y contribuciones, la supresión de uno de los gravámenes puede hacer parte de la labor de revisión del sistema tributario, en especial si lo que se persigue -como en este caso- es aliviar la carga del sector sobre el cual recaen las normas correspondientes.

De los antecedentes de la Ley de facultades y de su mismo texto resulta indudable que se autorizó inclusive la supresión de impuestos, dentro de la revisión global encomendada al Ejecutivo, a tal punto que en el mismo artículo mediante el cual fueron concedidas las facultades extraordinarias, se autorizó también al Gobierno para “crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los Departamentos y realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo de Compensación”.

Los criterios expuestos llevan a concluir que la revisión a cargo del Ejecutivo iba más allá de “ver con atención y cuidado” -primera acepción de “revisar”, acogida por el demandante- y más bien correspondía, siguiendo el Diccionario de la Real Academia de la Lengua, a la segunda: “Someter una cosa -en este caso la normatividad tributaria de los cigarrillos- a nuevo examen para corregirla, enmendarla o repararla”.

Para la Corte es evidente que una forma -quizá la más adecuada- de revisar un régimen tributario que implica obligaciones exageradas en cabeza del contribuyente -como venía ocurriendo con el sector tabacalero- consiste precisamente en eliminar algunos de los tributos que ese contribuyente viene asumiendo, aunque dentro del concepto de revisión, que de suyo implica reforma, bien podría haber, dada su amplitud, la disminución de tributos, o la reducción de unos compensada por el aumento de otros, o inclusive la creación de nuevos impuestos con sujetos pasivos diferentes.

Por tanto, no se encuentra que el Ejecutivo, al eliminar uno de los impuestos que gravaban al mencionado sector, hubiera desbordado las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas.

Lo que sí acontece, en cambio, es que el Congreso no podía conferir al Gobierno las facultades extraordinarias que le otorgó mediante el artículo 98, numeral 3, de la Ley 101 de 1993 y, por tanto, tampoco le estaba permitido al Ejecutivo legislar al respecto, así se hubiera circunscrito a los temas objeto de las autorizaciones.

En efecto, la función de legislar en materia tributaria es propia e indelegable del Congreso de la República, en cuya cabeza se encuentra, por su naturaleza y por el papel que cumple en el seno de la democracia la representación política en su más genuina expresión. Así lo acredita, en el desarrollo del Derecho Constitucional y en la historia misma de las instituciones tributarias, la célebre divisa según la cual “no hay impuesto sin representación”.

Por ello, no es función de la Rama Ejecutiva la de resolver en última instancia sobre la imposición de tributos ni tampoco acerca de su reforma o supresión, aunque se le reconozca iniciativa al respecto, dadas sus responsabilidades en el manejo de las finanzas públicas.

Es evidente que la Constitución de 1991 prohibió al Congreso conferir facultades en materia tributaria, no solamente en cuanto a la creación de impuestos sino en punto de su modificación, los aumentos y disminuciones, la supresión y la sustitución de los mismos, ya que reservó a la Rama Legislativa la atribución de adoptar decisiones al respecto.

Ello resulta no solamente del artículo 150, numeral 10, de la Carta Política, a cuyo tenor no se podrán conferir facultades extraordinarias para decretar impuestos, sino de lo contemplado en los artículos 338 y 345 *Ibíd.*

El primero estatuye que, en tiempo de paz, “solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales” y que “la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos” (subraya la Corte). De lo cual se deduce que las enunciadas atribuciones han sido confiadas, en el caso de los tributos nacionales, al legislador, entendido éste desde el punto de vista orgánico, es decir, el Congreso de la República, con exclusión total del Ejecutivo en cuanto a la aprobación y puesta en vigencia de las normas correspondientes.

La reserva es todavía más clara si se considera que el Constituyente preceptuó la competencia directa y, por ende, exclusiva, de los cuerpos representativos (Congreso, asambleas y concejos) en cuanto a la definición de los elementos del impuesto, pues el inciso 2º de la mencionada norma, que permitió delegar en las autoridades administrativas la fijación de tarifas, como recuperación de costos y participación en beneficios, únicamente es aplicable a tasas y contribuciones, no a impuestos, como lo dilucidó esta Corte en Sentencia C-455 del 20 de octubre de 1994.

Si ello es así, toda la función de disponer por vía legislativa sobre sujetos activos y pasivos de impuestos, hechos y bases gravables y tarifas, configura un todo, un conjunto inescindible exclusivamente a cargo del órgano colegiado de elección popular. Mal podría entenderse que la reserva cobijara apenas una fase de las atribuciones legislativas (la de creación o establecimiento de impuestos), dejando por fuera las demás (modificación, aumento, disminución, supresión, sustitución), que indudablemente están ligadas a la primera y

determinan la política tributaria del Estado. Tal criterio dispersaría la responsabilidad y bifurcaría, sin razón ni técnica, las competencias en una de las materias más sensibles de la normatividad en el campo económico, con evidentes repercusiones sociales.

El segundo de los artículos citados señala que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, cuya aprobación corresponde al Congreso según el artículo 150, numeral 11, de la Carta.

Esa previsión es compatible con la del artículo 347 *Ibidem*, según el cual el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar, a lo que añade: “Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados”.

La normatividad presupuestal, claramente ligada a la tributaria, está edificada sobre la base de que es el Congreso el encargado de establecer y modificar el régimen de impuestos, cuando menos en tiempo de paz.

Las normas excepcionales, como la del artículo 215 de la Constitución, no hacen sino confirmar este criterio, pues las posibilidades gubernamentales de “establecer nuevos tributos y modificar los existentes” (subraya la Corte) únicamente son temporales, con la característica adicional de que dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, “salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue carácter permanente” (se subraya). El mismo precepto dispone, como regla general aplicable a los decretos legislativos, que el Congreso, durante el año siguiente o en todo tiempo, según que la iniciativa sea del Ejecutivo o de los congresistas, los podrá derogar, modificar o adicionar.

La disposición, también excepcional, del artículo 154 de la Constitución, que consagra la iniciativa privativa del Gobierno para dictar o reformar las leyes que introduzcan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, es elemento de juicio definitivo en la interpretación sistemática de la preceptiva constitucional sobre el asunto cuestionado, ya que, a juicio de la Corte, el hecho de que el Constituyente haya limitado la competencia exclusiva del Ejecutivo a la presentación de los correspondientes proyectos de ley, dejando en cabeza del Congreso la resolución final, mediante su aprobación o improbación, acerca de la creación o reforma de impuestos, muestra con suficiente contundencia la reserva constitucional a favor de la Rama Legislativa.

Se tiene, entonces, que el ámbito de los impuestos es, en toda su extensión y en la plenitud de su alcance, del dominio exclusivo del Congreso, por lo cual el Presidente de la República no puede solicitar facultades extraordinarias para ejercer funciones legislativas en ninguno de los momentos de la vigencia del impuesto, ni el Congreso se las puede otorgar. Y, si de hecho, ello tiene ocurrencia, los decretos que se dicten, como la propia ley de facultades, carecen de todo sustento constitucional.

La Corte reitera lo expresado en reciente providencia:

“El artículo 338 *ibidem* dispone que, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas

departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

Por su parte, el artículo 345 de la Carta señala que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Así, pues, en principio, son los cuerpos colegiados de representación popular -el Congreso, en el caso de la Nación- los que pueden imponer a los asociados cargas tributarias, por lo cual las posibilidades de que tal función quede en cabeza del Ejecutivo resultan ser excepcionales y, en consecuencia, de alcance restrictivo, como puede verse en normas como la del artículo 215 de la Constitución”.

(...)

“De todo lo dicho resulta que, si bien encuentra límites y restricciones que se desprenden del mismo texto constitucional, la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal.

Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear, modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-222 del dieciocho de mayo de 1995).

En la aludida oportunidad, la Corte se abstuvo de entrar en consideraciones respecto a la posibilidad de que el Congreso otorgara facultades extraordinarias al Presidente de la República para la eliminación de tributos, por cuanto las disposiciones entonces acusadas -en las que se desarrollaba precisamente una autorización en tal sentido- fueron expedidas durante la vigencia de la Constitución anterior, cuando la normatividad fundamental no era tan estricta como la actual a ese respecto.

Ahora, sin embargo, la Corporación debe abordar el análisis del asunto, puesto que ante ella han sido demandadas unas disposiciones puestas en vigencia por el Gobierno Nacional invocando facultades extraordinarias, todo dentro de la vigencia de la Constitución Política de 1991.

No se remite a duda que, no obstante haber sido acusado tan sólo parte del decreto ley correspondiente, la Corte Constitucional debe preguntarse si las facultades con base en las cuales se expidió fueron concedidas con arreglo a los preceptos constitucionales. Dado el asunto planteado, existe entre las dos normas una proposición jurídica que se hace preciso completar para el análisis constitucional correspondiente.

Como ya se dijo, las facultades extraordinarias fueron conferidas para “revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los Departamentos y realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo de Compensación”.

En el Decreto 1280 de 1994, “por el cual se revisa el Régimen Tributario aplicable a los cigarrillos, se crea el Fondo Tabacalero de Compensación Tributaria, y se dictan otras disposiciones”, expedido por el Ministro Delegatario en ejercicio de funciones presidenciales y en desarrollo de las facultades conferidas, se establecieron las siguientes normas:

- Por el artículo 1º se dispuso reducir al cuarenta y cinco por ciento (45%) la tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos nacionales y de procedencia extranjera, prevista y regulada en los artículos 135 a 144 del Decreto extraordinario 1222 de 1986.

En la misma norma se estableció que “a título de reducción gradual del impuesto, los responsables del tributo deberán girar, desde el 1º de julio de 1994 y hasta el 31 de diciembre de 1997, a favor del Fondo Tabacalero de Compensación Tributaria que se crea en este mismo Decreto, el equivalente al menor valor que se presente entre la cifra base contenida en este artículo para cada departamento y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y lo recaudado por estas mismas entidades territoriales en cada uno de los años 1994, 1995, 1996 y 1997”.

La cifra base, según la norma, corresponde al mayor valor resultante de comparar el recaudo obtenido durante el año de 1993 y el promedio de recaudo de los años 1991, 1992 y 1993, y se establece respecto de cada uno de los departamentos.

El artículo 2º, al establecer la base gravable, dispone que el impuesto al consumo de cigarrillos nacionales y de procedencia extranjera se causará a favor de los departamentos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá sobre el precio de distribución, el cual se establecerá de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Extraordinario 214 de 1969.

En cuanto al recaudo del impuesto, el artículo 4º señala que será liquidado por períodos vencidos de quince días calendario sobre las entregas realizadas por los responsables en esos períodos y será pagado a las tesorerías departamentales o del Distrito Capital de Santafé de Bogotá dentro de los quince días calendario siguientes al vencimiento de dicho lapso.

Los artículos 3º, 5º, 6º, 7º y 8º están destinados a la regulación de asuntos típicamente tributarios, como los responsables del pago del impuesto al consumo de cigarrillos, la causación del impuesto, el destino de los cigarrillos aprehendidos, decomisados o en situación de abandono, la administración del impuesto (recaudación, fiscalización, liquidación, discusión, cobro y devolución) y la inscripción de los responsables en las secretarías de Hacienda departamentales y del Distrito Capital.

El artículo 9º crea el Fondo Tabacalero de Compensación Tributaria, que será administrado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (artículo 10), como una cuenta especial del presupuesto general de la Nación.

El artículo 11 ordena al Gobierno otorgar créditos de tesorería a favor del Fondo de Compensación, con el fin de suministrar los recursos necesarios para el giro de las sumas liquidadas en favor de los departamentos y del Distrito Capital, los cuales serán cancelados, según el precepto, una vez se reciban las sumas pagadas por los responsables del impuesto al consumo de cigarrillos.

El artículo 12 se refiere a los intereses de mora que deben pagar los responsables del impuesto por su cancelación extemporánea.

El artículo 13 estatuye lo relativo a la prevención y represión del contrabando de cigarrillos; el 14 se ocupa de las zonas de régimen aduanero especial; el 15 -aquí demandado- excluye a los cigarrillos del impuesto sobre las ventas y elimina el impuesto establecido por la Ley 30 de 1971 a favor de Coldeportes, al paso que el 16 -también demandado- autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias con el objeto de compensar a Coldeportes el impuesto dejado de percibir en virtud de la supresión del tributo que se había consagrado a su favor.

El artículo 17 señala la fecha de entrada en vigencia del decreto y deroga las disposiciones contrarias, en especial el artículo 82 de la Ley 14 de 1983.

Como puede verse, este conjunto normativo representa en sí mismo un desplazamiento del Congreso por el Ejecutivo en la determinación de aspectos inherentes a la materia impositiva, que, se repite, ha sido reservada por la Constitución a la Rama Legislativa del Poder Público.

Al principal motivo de inexecutableidad -el desconocimiento de la prohibición constitucional de otorgar y ejercer facultades extraordinarias en materia impositiva- se agrega uno no menos grave y protuberante: el Congreso facultó al Ejecutivo, y éste hizo uso de la autorización, para afectar las finanzas de las entidades territoriales, en abierto desacato a lo dispuesto en el artículo 294 de la Constitución, que dice:

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

La prohibición busca afirmar la autonomía de tales entidades, en concordancia con lo estatuido por el Preámbulo de la Carta y por sus artículos 1, 287, 298, 300-4, 313-4 y 317, entre otros.

Esa autonomía implica que los tributos de los departamentos y municipios, que hacen parte de su patrimonio y que están concebidos como una de las formas de obtención de recursos para la atención de sus gastos y necesidades, son inalienables frente a la ley, la cual puede establecer las reglas generales relativas al ejercicio de las atribuciones que en la materia corresponden a asambleas y concejos (artículos 300-4 y 313-4 C.P.), pero no sustituir a tales cuerpos en la adopción de decisiones sobre exenciones tributarias, preferencias relativas al pago de impuestos, tasas y contribuciones seccionales o locales, recargos, disminuciones o eliminaciones de tributos.

Así las cosas, no podía el Congreso, sin violar la Constitución, conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para “revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos”, toda vez que la amplitud de semejante atribución no sólo cobijaba los impuestos del orden nacional sino los que pudieran haber establecido los departamentos y municipios en cuya virtud se afectara la industria tabacalera.

A tal punto es cierto que el Congreso conocía sobre la incidencia de la facultad otorgada en las finanzas territoriales que allí mismo autorizó al Ejecutivo para “crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los departamentos”. El texto de los decretos debía contar con el concepto favorable de la Comisión de Asuntos Fiscales y Tributarios designada por la Conferencia de Gobernadores.

En cuanto al Decreto 1280 de 1994, sus artículos 1º, 2º, 6º, 7º, 10º, 11 y 14, entraron a disponer sobre los tributos departamentales, en evidente transgresión al mandato constitucional y en detrimento de la autonomía de tales entidades territoriales.

Así, pues, las normas acusadas son inconstitucionales por estar viciada la base jurídica en que se apoyaron y por haber vulnerado ellas mismas terminantes preceptos de la Carta Política.

Es igualmente inconstitucional la norma de la ley que confirió la facultad y, por supuesto, como consecuencia de ello, se oponen a la Constitución todas las normas que en su desarrollo se hayan dictado, en cuanto, ya sin apoyo en una institución válidamente instituída, representan invasión de la órbita propia del Congreso.

La Corte Constitucional, una vez construida la unidad normativa que prevé el artículo 6º del Decreto 2067 de 1991, habida cuenta de la inescindible relación con las normas acusadas, declarará la inexecutable del artículo 98, numeral 3º, de la Ley 101 de 1993 y la del Decreto 1280 de 1994, que se dictó en su desarrollo.

DECISION

RESUELVE:

Primero.- Declárase INEXEQUIBLE el numeral 3º del artículo 98 de la Ley 101 de 1993.

Segundo.- Declárase INEXEQUIBLE el Decreto 1280 del 22 de junio de 1994 en su totalidad.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

Salvamento de voto a la Sentencia No. C-246/95

AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA/FACULTADES EXTRAORDINARIAS EN MATERIA TRIBUTARIA (Salvamento de voto)

No comparto la tesis en que se basa la sentencia, según la cual el Congreso no puede conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para rebajar o eliminar impuestos nacionales. Lo que la Constitución prohíbe clara e inequívocamente, según la letra y el espíritu del artículo 150, numeral 10, es la concesión de tales facultades para “decretar impuestos”.

IMPUESTO-Eliminación (Salvamento de voto)

Todo lo relativo al establecimiento de impuestos o contribuciones, a su creación, en tiempo de paz, está reservado exclusivamente al Congreso. No así lo que se refiere a la reducción o eliminación de tales cargas, que bien puede delegarse, para que el Ejecutivo, encargado del manejo directo del Tesoro Público, decida si puede o no reducir o eliminar determinados tributos.

No es posible entender cómo subsista parte de un artículo cuando ha sido declarado inexecutable un segmento del mismo, por razones que serían totalmente válidas para hacer igual declaración en relación con lo que se deja en pie. No hay norma ninguna de la Constitución que fije límite tan estrecho a la facultad de declarar inexecutable normas conexas con otras ya declaradas tal.

Ref.: Expediente D-792

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial) y 16 (parcial) del decreto 1280 de 1994

Actor:

Luis Fernando Alvarez Jaramillo

Magistrado Ponente:

Dr. José Gregorio Hernández Galindo

He discrepado de la opinión mayoritaria en este asunto por las siguientes razones:

Primera.- No comparto la tesis en que se basa la sentencia, según la cual el Congreso no puede conceder facultades extraordinarias al Presidente de la República para rebajar o eliminar impuestos nacionales. Lo que la Constitución prohíbe clara e inequívocamente, según la letra y el espíritu del artículo 150, numeral 10, es la concesión de tales facultades para “decretar impuestos”.

Realmente, son necesarias, complicadas y abstrusas lucubraciones para llegar a la conclusión contraria. Porque la finalidad de la prohibición es la defensa del individuo frente a la voracidad fiscal. Y por lo mismo, se contraría la norma constitucional cuando se sostiene que ella prohíbe conceder facultades para aliviar la situación del contribuyente.

Es indiscutible que todo lo relativo al establecimiento de impuestos o contribuciones, a su creación, en tiempo de paz, está reservado exclusivamente al Congreso. No así lo que se refiere a la reducción o eliminación de tales cargas, que bien puede delegarse, para que el Ejecutivo, encargado del manejo directo del Tesoro Público, decida si puede o no reducir o eliminar determinados tributos.

Finalmente, hay que advertir que el inciso final del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, establece una prohibición al Congreso, que no puede interpretarse por extensión.

Segunda.- Pero, adoptada por la mayoría la decisión de declarar inexecutable el numeral 3o., del artículo 98 de la ley 101 de 1993, no veo por qué no se hizo unidad normativa para extender tal declaración de inexecutable al numeral 2o., también relativo a la misma materia tributaria. Basta leerlo para comprender cómo en relación con él la declaración de inexecutable se habría fundado en idénticas razones:

“Artículo 98. Facultades Extraordinarias. Concédese facultades extraordinarias al Presidente de la República para los fines y por los términos indicados a continuación:

“

“2. Para establecer la exención del impuesto al valor agregado IVA, que se crea por este artículo, sobre los servicios intermedios destinados a la adecuación de tierras, la producción agropecuaria y pesquera y la comercialización de los respectivos productos; las zonas de fronteras tendrán un tratamiento prioritario en estas materias; por el término de tres (3) meses.

“3. Con el propósito de frenar el deterioro que viene experimentando el sector tabacalero, revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos, crear un Fondo de Compensación para neutralizar los efectos que tal revisión tenga sobre los ingresos de los Departamentos, y realizar las apropiaciones necesarias para efectuar las debidas transferencias al referido Fondo de Compensación; el texto de los decretos que se expidan con la finalidad indicada en este ordinal deberá contar con concepto favorable de la Comisión de Asuntos Fiscales y Tributarios designada por la Conferencia de Gobernadores; por el término de seis (6) meses”.

Para sostener la procedencia de la declaración de inexecutable, tengo estas razones:

a) A la Corte se ha confiado la guarda de la integridad y supremacía de la constitución:

b) No es posible entender cómo subsista parte de un artículo cuando ha sido declarado inexecutable un segmento del mismo, por razones que serían totalmente válidas para hacer igual declaración en relación con lo que se deja en pie;

c) No puede sostenerse, con el mismo criterio con que se analiza una demanda civil, que el actor a su arbitrio limite la facultad y la obligación que la Corte tiene en relación con la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución;

d) Tan ostensible era la necesidad de declarar inexecutable el numeral 2o., cuando se había ya declarado el 3o., que es prácticamente imposible leer este último sin haber leído el primero. Así, no se entiende por qué los encargados de la guarda de la Constitución, literalmente cierran los ojos en este caso;

e) Finalmente, no hay norma ninguna de la Constitución que fije límite tan estrecho a la facultad de declarar inexecutable normas conexas con otras ya declaradas tal.

Por estas razones, no comparto la decisión adoptada en la sentencia.

Santafé de Bogotá, junio 9 de 1995

JORGE ARANGO MEJIA

Aclaración de voto a la Sentencia No. C-246/95

REF.: EXPEDIENTE No. D-792

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 15 (parcial) y 16 (parcial) del Decreto 1280 de 1994.

Me valgo de esta forma judicial rutinaria para un propósito que no es usual. No voy a consignar disensiones con la motivación del fallo (razón de ser de las aclaraciones) sino a señalar un hecho que, en mi sentir, no debe pasar desapercibido. Se trata de una manifiesta incongruencia de la política oficial en materia nada insignificante: la salud.

Hace un año, por la misma época en que se dictó el Decreto Ley que el fallo arriba referido declaró inexecutable, autorizados voceros oficiales, con el Presidente de la República a la cabeza, andaban conmoviendo a la opinión nacional por el grave atentado a la salud del pueblo colombiano que significaba la sentencia que despenalizó el porte y consumo de la dosis mínima de droga. No fue esa, ciertamente, la única censura dirigida contra el fallo, pero fue la que se expuso con mayor énfasis paternalista. ¿Cómo no preservar el deber, derivado del artículo 49 de la C.P., consistente en que cada quien cuide de su propia salud y la de la comunidad toda, y en que el Estado pueda exigirle coercitivamente esa conducta? Empero, no resultaba acaso congruente con esa actitud protectora y benévola, desestimular

simultáneamente el uso de sustancias no menos nocivas como el alcohol y el tabaco?

Pero no, y el decreto ahora excluído del ordenamiento es prueba incontestable. Que la gente no se haga daño con la "droga", parece plausible. Pero si quiere abonar el terreno para enfermedades como el enfisema pulmonar y el cáncer, nada que objetar. Antes bien: vale la pena hacer menos onerosos los gravámenes al consumo del cigarrillo para que éste se incremente y el sector tabacalero pueda superar sus dificultades coyunturales.

La pregunta que a cualquier persona razonable se le ocurre, es obvia: ¿tiene autoridad para exigir por la vía compulsiva el cuidado integral de la salud, quien propicia su menoscabo mediante el uso de sustancias comprobadamente nocivas pero generadoras, a mediano y largo plazo, de más jugosos recursos fiscales? La respuesta, no hay siquiera que insinuarla, por que su evidencia es deslumbrante. Pero desde Maquiavelo, ha quedado claro que la falacia y la doble moral son ingredientes infaltables en toda política que anteponga el éxito a la rectitud.

Fecha ut supra.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado