

Sentencia C-391/00

DISTRITO CAPITAL-Extensión facultad para gravar venta de billetes de loterías foráneas

EXTRALIMITACION DE FACULTADES O COMPETENCIAS EN EXPEDICION DE NORMAS-Controversia en cualquier tiempo atendiendo Constitución vigente

Según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, los cargos enderezados a impugnar un acto por presunto desbordamiento en el ejercicio de las competencias, deben estudiarse respecto de la Constitución vigente al momento de la expedición de la respectiva disposición. Adicionalmente, la Corte ha entendido que el vicio que se origina en una extralimitación de facultades del órgano que expide la correspondiente disposición puede ser controvertido en cualquier momento. En criterio de esta Corporación, la falta de competencia implica la ausencia de un presupuesto fundamental que no puede ser saneado por el paso del tiempo. En consecuencia, si verdaderamente existiera un cargo por extralimitación de competencias en el proceso de expedición de las normas demandadas, no existiría impedimento alguno para que la Corte realizara el respectivo análisis teniendo como referente la Carta Política vigente al momento de su expedición.

EXTRALIMITACION EN EJERCICIO DE FUNCIONES-Vicio de competencia

EXTRALIMITACION EN EJERCICIO DE FUNCIONES-No puede consistir en una vulneración material o sustancial de la Constitución

DECRETO LEGISLATIVO-Conversión en legislación permanente

DECRETO LEGISLATIVO-Desbordamiento de facultades/DECRETO LEGISLATIVO-Vicio de competencia

NORMAS DE ESTADOS DE EXCEPCION-Conversión en legislación permanente

ENTIDADES TERRITORIALES-Vocación tributaria/DISTRITO CAPITAL-Vocación tributaria

DEPARTAMENTO Y DISTRITO CAPITAL-Facultad tributaria semejante

DEPARTAMENTO Y DISTRITO CAPITAL-Trato idéntico para distribución del situado fiscal

La propia Constitución trata de idéntica manera, para efectos de la distribución del situado fiscal, a los departamentos y a los distritos, con lo cual queda saldada toda duda sobre la facultad del legislador para realizar una tal asimilación en materia fiscal, siempre que respete las restantes reglas constitucionales sobre la materia y, en particular, la especial naturaleza y función de los distritos dentro del régimen de ordenamiento territorial.

DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y DISTRITO CAPITAL DE SANTAFE DE BOGOTA-Facultad de gravar venta de billetes de loterías foráneas

DEPARTAMENTO Y DISTRITO CAPITAL-Responsabilidades similares en materia de salud

ENTIDADES TERRITORIALES-No son propietarias de potestad tributaria/ENTIDADES TERRITORIALES-Inexistencia de derechos adquiridos sobre potestad tributaria

RENTAS TRIBUTARIAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Alcance/RENTAS TRIBUTARIAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Intervención del poder central/RENTAS TRIBUTARIAS DE ENTIDADES TERRITORIALES-Garantía no es contraria a facultad del Congreso de autorizarlos, modificarlos o derogarlos

Como lo ha señalado la Corporación, al hablar de “rentas tributarias”, el artículo 362 de la C.P. se está refiriendo al producto de un determinado tributo, es decir, a las rentas territoriales efectivamente causadas, gracias a un impuesto, tasa o contribución. No obstante, no resulta tan claro que, adicionalmente, la mencionada disposición constitucional comprenda la facultad tributaria que la ley le confiere a una entidad territorial para que cobre o imponga un tributo. Esta Corporación encontró que la aplicación del principio democrático no permite aceptar que, al conferirle a una determinada entidad territorial una cierta facultad tributaria, el legislador le esté reconociendo un derecho intangible, consistente en la facultad de cobrar la renta sin futuras intervenciones del poder central. Como lo había mencionado esta Corte “nada en el artículo 362 estudiado, conduce a que el intérprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales.” Si se aceptara que la entidad territorial es propietaria de la correspondiente potestad tributaria, el régimen de las finanzas intergubernamentales sería irreformable, lo que impediría la función de los órganos centrales de gobierno de diseñar, según su leal saber y entender, una política económica nacional coherente, estable y sana. No parece ajustado a los mandatos constitucionales, dar supremacía absoluta a la estabilidad de los fiscos de las entidades territoriales, perpetuando el régimen legal que define sus fuentes internas de financiación, sobre una nueva opción de política económica o sobre la estabilidad de la economía nacional”. Las disposiciones del artículo 362 de la Constitución deben armonizarse con el contenido del Estatuto Superior, en el sentido de afirmar que la garantía contenida en la primera de las normas mencionadas no es contraria a la facultad del Congreso de autorizar, modificar o derogar tributos de las entidades territoriales.” En efecto, lo que el mencionado artículo constitucional protege, es la intangibilidad de las rentas efectivamente causadas a favor de una determinada entidad territorial en virtud de la aplicación de un cierto régimen tributario. Desde un punto de vista estrictamente constitucional, mientras no se afecten las rentas efectivamente causadas en virtud de una determinada obligación tributaria, el legislador tiene la facultad de reformar o derogar el respectivo régimen tributario, sin que ello pueda comprometer la garantía contenida en el artículo 362 de la Constitución.

RENTAS TRIBUTARIAS-Producto de un tributo/RENTAS TRIBUTARIAS-Facultad de creación o imposición no puede ser objeto de dominio

ENTIDADES TERRITORIALES-Inexistencia de derechos adquiridos sobre potestades fiscales confiadas por ley

PRINCIPIO DE UNIDAD NORMATIVA-Causales de procedencia atendiendo jurisprudencia constitucional

Referencia: expediente D-2607

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° del Decreto Legislativo 1144 de 1956 “por el cual se hacen extensivas al distrito Especial de Bogotá unas autorizaciones” y el

Artículo 1° de la Ley 141 de 1961 “por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones”.

Actor: Alfonso Villamarin Molina

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., cinco (5) de abril de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano ALFONSO VILLAMARIN MOLINA demandó el artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1144 de 1956, “por el cual se hacen extensivas al distrito Especial de Bogotá unas autorizaciones” y el artículo 1° de la Ley 141 de 1961 “por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones”.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. NORMA DEMANDADA

El texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en el Diario Oficial N° 29048 del 2 de junio de 1956 y el Diario Oficial N° 30694 del 23 de diciembre de 1961, es el siguiente:

“DECRETO 1144 de 1956

(18 de mayo)

“por el cual se hacen extensivas al distrito Especial de Bogotá unas autorizaciones”

DECRETA

Artículo Primero.- “Con destino a la asistencia pública, hácese extensiva al Distrito Especial de Bogotá la facultad otorgada a los Departamentos por la Ley 64 de 1923.

(...)”

“Ley 141 de 1961

(16 de diciembre)

“Por la cual se adopta una legislación de emergencia y se dictan otras disposiciones”

Artículo Primero.- Adóptase como leyes los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el nueve (9) de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve (1949) hasta el veinte (20) de julio de mil novecientos cincuenta y ocho (1958), en cuanto sus normas no hayan sido abolidas o modificadas por leyes posteriores.

(...)”

(Se resalta lo demandado)

III. LA DEMANDA

En primer lugar, el actor manifiesta que tanto el gobierno, al expedir el artículo 1 del Decreto 1144 de 1956, como el Congreso, al adoptar dicha norma como legislación permanente a través del artículo 1 de la Ley 141 de 1961, excedieron sus competencias constitucionales, razón por la cual vulneraron lo dispuesto en los artículos 30, 76, 121 y 183 de la Constitución Política de 1886. En su criterio, los mencionados órganos carecían de competencia para otorgarle al Distrito Especial de Bogotá - hoy Distrito Capital - la facultad de gravar la venta de billetes de loterías foráneas en su territorio.

Para fundamentar su aserto, el actor explica que el impuesto a las loterías foráneas fue creado por la Ley 64 de 1923, que autorizó a los departamentos a gravar, hasta con un 10% del valor nominal, la circulación y venta de billetes de loterías extranjeras o de otros departamentos. Indica que, en desarrollo de esa facultad, el departamento de Cundinamarca mediante las Ordenanzas N° 51 de 1925 y N° 11 de 1926, dispuso el cobro de dicho impuesto en su territorio. Agrega que desde entonces y hasta la expedición de la norma acusada, dicho impuesto “tenía la naturaleza, claramente definida por el legislador, de renta departamental”.

Afirma que, posteriormente, el artículo 1 del Decreto Legislativo 1144 de 1956, dictado por el gobierno en uso de las facultades conferidas por el artículo 121 de la Carta, hizo extensiva al Distrito Especial de Bogotá, la autorización otorgada a los departamentos por la Ley 64 de 1923 y, de esta forma, desconoció “el derecho adquirido del departamento de Cundinamarca sobre las rentas provenientes del impuesto de Loterías Foráneas”. Al respecto, asevera que, de acuerdo con los artículos 30 y 183 de la Constitución Política del 1886, tales rentas eran de propiedad exclusiva de los departamentos y, por lo tanto, gozaban de las mismas garantías de la propiedad y rentas de los particulares.

De acuerdo con lo anterior, estima que el legislador extraordinario, en ejercicio de la facultad conferida, para determinar el régimen administrativo especial de la ciudad de Bogotá (A.L. N° 1 de 1945), no podía transformar en distritales rentas de naturaleza departamental que se causaran en el creado Distrito Especial. Afirma que las competencias del legislador sólo le permitían disponer de la forma de participación del Distrito en las rentas departamentales.

En segundo término, el demandante señala que las disposiciones acusadas desconocen los artículos 58, 294, 324 y 362 de la Constitución de 1991. Manifiesta que la Carta Política

vigente, de la misma forma que la anterior, protege los bienes y derechos de las entidades territoriales. Indica que los artículos 294 y 362 en concordancia con el artículo 58 de la constitución, “protegen con mayor énfasis y claridad los bienes y rentas de las entidades territoriales”. Agrega que el artículo 324 de la Carta, similar al artículo 199 de la Constitución anterior, establece la competencia del Legislador para determinar la participación del Distrito Capital sobre las rentas departamentales que se causen en su territorio, pero no para traspasar una renta departamental al Distrito. De esta forma, el actor concluye que los argumentos señalados para fundamentar la inexecutable de la norma bajo la Constitución de 1886, son igualmente válidos para cuestionar su constitucionalidad bajo el Estatuto Superior vigente.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Concejal de Santa Fe de Bogotá D.C. Luis Alfonso Rodríguez Avila

El ciudadano Luis Alfonso Rodríguez Avila, en su condición de concejal de Santa Fe de Bogotá D.C. intervino para defender la constitucionalidad de las normas acusadas.

En criterio del interviniente, “lo que está en discusión dentro del presente proceso, es la validez constitucional de la facultad otorgada al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, por una norma tributaria con jerarquía de ley, para establecer y cobrar como renta tributaria propia, el impuesto de loterías foráneas”. De esta manera, estima que, contrariamente a lo que afirma el demandante, el asunto que se discute es “un problema de fondo y no se refiere a la competencia del legislador” y, en consecuencia, el examen de las normas acusadas debe hacerse de acuerdo con las disposiciones constitucionales vigentes y no bajo preceptos ya derogados.

Respecto a la presunta violación de los artículos 294, 324 y 362 de la Carta de 1991, asevera que “en materia de creación de tributos y asignación de la titularidad de los mismos, no cabe hablar de derechos adquiridos. La ley puede validamente determinar en las condiciones fijadas en los artículos 338 y 363 de la Constitución Política, la creación de un tributo y definir la titularidad del mismo”.

Afirma que, de acuerdo con el artículo 336 de la Constitución las rentas provenientes de los monopolios de suerte y azar se destinan a la prestación de los servicios de salud (Art. 336 inc. 4) y este mandato implica que la definición de la titularidad de tales rentas debe guardar relación con la distribución de competencia para la prestación de dicho servicio. Anota que dicha regulación de competencia fue realizada mediante la Ley 60 de 1993, en concordancia con la Ley 10 de 1990 y la Ley 100 de 1993. Sobre este punto precisa que “(e)l servicio de salud en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá no depende del servicio de salud del Departamento de Cundinamarca. Cada uno de tales entes territoriales tiene al respecto los mismos niveles de autonomía y en esta medida, las rentas destinadas al sector salud que se generen en la Capital de la República son de carácter distrital y las que se causen en los Municipios de Cundinamarca son de carácter Departamental. (...) la titularidad de la renta destinadas al sector salud, entre ellas el impuesto de loterías foráneas, depende de la forma en que hayan sido distribuidas las competencias para la prestación del servicio de salud, de acuerdo con la Constitución, entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca”. En consecuencia, anota que “(n)egarle al Distrito Capital la posibilidad de establecer el

impuesto de loterías foráneas, sería tanto como crear una discriminación entre los servicios de salud del Distrito y del Departamento (...).”

Así mismo, asevera que del contenido del artículo 338 de la Carta se desprende el principio de “No tributación sin representación” y los habitantes del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, no tienen representación en la Asamblea del Departamento de Cundinamarca (art. 327 C.P.) y en principio no están obligados a tributar para el Departamento, salvo las excepciones que expresamente establezca la Ley. Agrega que las normas demandadas otorgan plena vigencia a dicho principio. Indica que el Distrito Capital tiene una vocación tributaria autónoma y, de acuerdo a las normas constitucionales, no está sometido a la tutela fiscal y administrativa del Departamento.

Por último, manifiesta que el Departamento de Cundinamarca recauda, aproximadamente, cada año cinco mil cien millones de pesos (\$5.100.000.000) por concepto del impuesto de loterías foráneas. Señala que debido a una “terrible pereza fiscal” el Departamento se limita a recaudar la suma mencionada, en su totalidad, en el Distrito Capital. Sin embargo, el Distrito no recibe ingreso alguno por concepto de este impuesto. Expresa el interviniente que, por considerar que el Decreto 1144 de 1956 era aplicable frente a la actual Constitución Política, en su calidad de concejal presentó el proyecto de Acuerdo N° 125 mediante el cual “se establece el impuesto de loterías foráneas como renta del Distrito Capital”, proyecto que se encuentra actualmente en discusión.

2. Intervención de la Lotería de Bogotá

El apoderado judicial de la Lotería de Bogotá, se opone a las pretensiones del actor. En primer lugar, el interviniente estima que no es posible que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la presunta violación de disposiciones de la Constitución de 1886, por cuanto su competencia, de acuerdo con el art. 241 C.P., “debe ejercerse en relación con las normas del ordenamiento constitucional vigente a partir de 1991”.

De otra parte, expresa que desde la vigencia de la nueva Constitución, luego de “constituido un monopolio por el legislador a favor de cualquier ente territorial, una ley posterior no puede desconocerlo trasladándolo a la Nación o a otro ente territorial, ya que su propiedad se ha radicado exclusivamente en cabeza de las mismas”. No obstante lo anterior, anota que los artículos 362 y 58 de la Carta, no pueden interpretarse “en el sentido de que las entidades territoriales preexistentes a otras que posteriormente se creen conforme a la Constitución y a la ley no pueden ser despojadas de su derecho a recibir las rentas provenientes de los monopolios que se causen en el territorio que constituye la nueva entidad territorial”.

A juicio del interviniente, dicha interpretación desconocería la finalidad que tienen los monopolios como arbitrio rentístico de obtener recursos para atender los servicios de salud, así como el derecho a la igualdad de las entidades territoriales. En este sentido, afirma que las normas demandadas, al otorgar un arbitrio rentístico al Distrito Especial de Bogotá - hoy Distrito Capital - permiten que dichos mandatos constitucionales se cumplan.

Por último, respecto a la naturaleza del impuesto a las loterías foráneas, afirma que las rentas provenientes de su cobro “no pertenecen en su totalidad al Departamento de Cundinamarca. Ellas pertenecen en determinada proporción que corresponde fijar al Legislador, tanto al departamento de Cundinamarca como al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”, de acuerdo con el artículo 324 de la Carta. Sin embargo, anota que la ley no ha definido la participación del Distrito Capital sobre las rentas departamentales que por este concepto se causan en la Capital de la República.

3. Intervención de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C.

El director de la Oficina de Asuntos Judiciales de la Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá, D.C., solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las normas demandadas. Señala que, tanto bajo la vigencia de la Constitución de 1886 como de la Carta de 1991, el Legislador ha tenido la potestad de crear, modificar o eliminar tributos así como de establecer monopolios rentísticos.

En relación con el impuesto a las loterías foráneas manifiesta que “si bien fue la ley (L. 64 de 1923) la que estableció que la explotación del monopolio de loterías estaría en cabeza de los departamentos junto con el cobro del gravamen por explotar loterías foráneas, otra ley como lo es el decreto 1144 de 1956 con la ratificación legal de la Ley 141 de 1961 (...) podía modificar tanto los beneficiarios de la explotación del monopolio de loterías como los sujetos activos del tributo por explotar loterías foráneas, al incluir al Distrito especial de Bogotá, hoy Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá”.

Afirma que, no obstante es cierto que tanto la Constitución Política de 1886 como la de 1991, establecieron que los bienes y rentas de las entidades territoriales son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías de la propiedad y renta de los particulares, ello no significa que los tributos o rentas no puedan modificarse aduciendo que existe un derecho adquirido. Explica que “(e)l derecho adquirido para el caso, se da sobre la renta causada en virtud de la Ley que le otorgó tal derecho y por consiguiente hasta su vigencia. Afirmar lo contrario sería hacer nugatorio el poder impositivo y de regulación de la explotación de monopolios, que tiene la Ley.”

En su criterio, las disposiciones demandadas, al otorgar al Distrito Capital la facultad de establecer su propia lotería y de cobrar el impuesto de loterías foráneas, no vulneran los artículos 199 de la Constitución de 1886 y 324 de la Carta vigente. Explica que tales preceptos no sólo permiten la creación de rentas propias para Santa Fe de Bogotá, D.C., sino que, adicionalmente, le otorgan el derecho a participar de las rentas departamentales que se causen en su territorio.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El jefe del Ministerio Público, en concepto recibido el 1 de diciembre de 1999, solicita a la Corte declarar exequible el Artículo 1 del Decreto 1144 de 1956, con excepción de la expresión “con destino a la asistencia pública”. Su petición tiene como fundamento las siguientes consideraciones.

En primer término, respecto al presunto desbordamiento de las facultades conferidas al ejecutivo por el artículo 121 de la Carta Política de 1886, estima que debe “estarse a lo resuelto” en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró ajustado a la Constitución el Decreto 1144 de 1956, luego de examinar el cumplimiento de los requisitos de forma para la expedición de tales normas de excepción. Sin embargo, en relación con el estudio de fondo del contenido del artículo 1 del referido Decreto, la vista fiscal considera que “no existe obstáculo alguno para que se efectúe un nuevo análisis de fondo tomando como punto de referencia los dictados de la CP de 1991. (...) El hecho de que la Corte Suprema de Justicia hubiera emitido un pronunciamiento de fondo no es óbice para dictar nuevamente un fallo de mérito”.

Señala que la incorporación al ordenamiento legal permanente de normas excepcionales, no vulnera los preceptos constitucionales en tanto tales disposiciones hayan sido adoptadas por el órgano competente. Anota que tal es el caso del decreto 1144 de 1956, que se adoptó como legislación permanente por el artículo 1 de la Ley 141 de 1961, dictada por el Congreso de República. Al respecto aclara que “la circunstancia de que las disposiciones legales que son ordinarizadas por el Congreso sean [posteriormente declaradas] inconstitucionales, no implica que la ley de incorporación padezca del mismo defecto”.

Por otra parte, indica que en la Carta de 1886 (art. 182,183 y 197) – al igual que en el Estatuto superior vigente – se protegía la independencia de las entidades territoriales “para establecer, con arreglo a la Constitución y la Ley, las contribuciones y gastos locales, disfrutando del derecho de administrar sus propias rentas”, pero no era “válido alegar sobre esos tributos derecho de propiedad alguno, en razón a que su establecimiento era del resorte del legislador ordinario, y, excepcionalmente, del Ejecutivo durante los estados de sitio”. Igualmente, asevera que frente a la Constitución Política de 1991, “tampoco existe por parte de la disposición impugnada el alegado desconocimiento a la intangibilidad de las rentas tributarias territoriales, por cuanto las entidades locales no pueden esgrimir un derecho de propiedad sobre sus tributos ya que a la luz de lo dispuesto en el art. 287 superior, su facultad impositiva depende de la intervención del legislador”.

Por último, señala que la actual Constitución reconoce al Legislador la potestad tributaria para “crear y modificar permanentemente el régimen legal de los tributos territoriales, cuando razones de política fiscal así lo demanden. Por tanto, la propiedad sobre las rentas territoriales de que trata el art. 362 no implica el reconocimiento de un derecho de pertenencia o apropiación de los impuestos autorizados legalmente a los entes territoriales”. Por consiguiente, concluye que la atribución otorgada al Distrito Capital para gravar las loterías foráneas, es ejercicio del poder tributario del Legislador y no contradice disposición constitucional alguna.

No obstante lo anterior, estima que no es válido que el legislador defina el destino de los recursos provenientes del impuesto a las loterías foráneas, por cuanto estos constituyen una renta propia de los departamentos y del Distrito Capital, y aceptar la intervención del legislador en la definición de los sectores sociales a los cuales deben destinarse, violaría el principio de autonomía fiscal de los entes territoriales.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. En los términos del artículo 241-4 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda.

El Problema Planteado

2. Las disposiciones parcialmente demandadas hacen extensiva al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, la facultad otorgada a los departamentos para gravar la venta de billetes de loterías foráneas dentro de su respectiva jurisdicción.

Adicionalmente, el demandante considera que las disposiciones acusadas desconocen los artículos 58, 294, 324 y 362 de la Constitución de 1991. Al respecto indica que los artículos 294 y 362, en concordancia con el artículo 58 de la constitución, “protegen con mayor énfasis y claridad los bienes y rentas de las entidades territoriales”. Agrega que el artículo 324 de la Carta, similar al artículo 199 de la Constitución anterior, establece la competencia del Legislador para determinar la participación del Distrito Capital sobre las rentas departamentales que se causen en su territorio, pero no para traspasar una renta departamental al Distrito. En consecuencia, considera que los argumentos señalados para fundamentar la inexecutable de la norma bajo la Constitución de 1886, son igualmente válidos para cuestionar su constitucionalidad bajo el Estatuto Superior vigente.

Los intervinientes se oponen a las pretensiones de la demanda. Al respecto, coinciden en señalar que el estudio de los artículos impugnados debe hacerse bajo la actual Constitución pues, en su criterio, lo que se discute es la validez constitucional de la facultad otorgada al Distrito Capital para establecer el gravamen a las loterías foráneas. Anotan que respecto a la titularidad de los tributos no puede hablarse de derechos adquiridos, por cuanto la facultad impositiva de las entidades territoriales está definida por la ley (art. 287). En consecuencia, consideran que el legislador es libre para definir el régimen tributario de las entidades territoriales.

A juicio del Procurador General de la Nación, la atribución otorgada al Distrito Capital para gravar las loterías foráneas es fruto del ejercicio legítimo del poder tributario del legislador. Sin embargo, considera que los recursos obtenidos por concepto de dicho gravamen constituyen una renta propia de los Departamentos y del Distrito Capital y, en consecuencia, el Legislador no puede definir la destinación de tales recursos.

Definición previa y cosa juzgada respecto del artículo 1º de la Ley 141 de 1961

3. El primer cargo de la demanda se funda en la presunta falta de competencia del Congreso y el Gobierno para la expedición de las disposiciones cuestionadas. En consecuencia, parecería que, en principio, el presente juicio de constitucionalidad tendría que realizarse respecto de la Constitución vigente al momento del trámite y expedición de las normas demandadas, esto es, la Carta de 1886.

Según lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, los cargos enderezados a impugnar un acto por presunto desbordamiento en el ejercicio de las competencias, deben estudiarse respecto de la Constitución vigente al momento de la expedición de la respectiva

disposición¹. Adicionalmente, la Corte ha entendido que el vicio que se origina en una extralimitación de facultades del órgano que expide la correspondiente disposición puede ser controvertido en cualquier momento². En efecto, en criterio de esta Corporación, la falta de competencia implica la ausencia de un presupuesto fundamental que no puede ser saneado por el paso del tiempo³. En consecuencia, si verdaderamente existiera un cargo por extralimitación de competencias en el proceso de expedición de las normas demandadas, no existiría impedimento alguno para que la Corte realizara el respectivo análisis teniendo como referente la Carta Política vigente al momento de su expedición.

4. A juicio del actor, tanto el Gobierno como el Congreso excedieron sus facultades al expedir las disposiciones demandadas. Sin embargo, las razones que aporta para justificar el presunto vicio de competencia, realmente se refieren a una eventual incompatibilidad material o de fondo entre las normas demandadas y la Constitución Política de 1886. En efecto, la única razón que aduce el demandante para justificar su alegato radica en afirmar que ni el Gobierno ni el Congreso tenían la facultad de trasladar una renta departamental al Distrito Especial, pues con ello vulneraban el derecho adquirido del Departamento sobre la respectiva renta. No obstante, como lo ha señalado esta Corporación, un vicio por razón de la competencia, debe fundarse en la extralimitación en el ejercicio de las funciones que la Constitución asigna a cada órgano. Si el ejercicio legítimo de dichas facultades - por ejemplo, de la facultad de legislar -, culmina con un acto materialmente inconstitucional, el cargo contra dicho acto no puede versar sobre una supuesta extralimitación de competencias. En este caso, se trataría de una vulneración sustancial o material de la Constitución.

Como puede fácilmente constatarse, el cargo que se analiza se refiere más a una presunta vulneración material de la Constitución - en particular de los derechos adquiridos del Departamento de Cundinamarca sobre el llamado impuesto a las loterías foráneas -, que a la falta o desbordamiento de las facultades del Gobierno o del Congreso para proferir las disposiciones impugnadas. En efecto, lo que el demandante cuestiona en realidad es el contenido mismo de las disposiciones demandadas y no la capacidad formal - o la competencia - del legislador - ordinario y extraordinario - para expedirlas.

Pero incluso, si la demanda hubiere formulado cargos relativos a la extralimitación de competencias de los órganos que expidieron las disposiciones parcialmente demandadas, los mismos hubieran tenido que ser desestimados por esta Corporación.

En efecto, el Decreto 1144 de 1956, parcialmente demandado, fue dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades excepcionales conferidas por el artículo 121 de la Carta de 1886 y del Decreto 3518 de 1949, por el cual se declaró en estado de sitio todo el territorio nacional. La disposición demandada fue, a su turno, convertida en legislación permanente mediante el artículo 1 de la Ley 141 de 1961. En consecuencia, no tiene ningún sentido verificar, a estas alturas, si al expedir el precitado decreto, se produjo un desbordamiento en el ejercicio de las facultades legislativas que, al amparo de la Carta vigente en 1954, tenía el Gobierno durante los estados de excepción. La existencia de un vicio por razón de la competencia en la expedición de normas de excepción, resulta jurídicamente relevante sólo durante la vigencia de la mencionada norma o de sus efectos, pero parece completamente inocua una vez éstos han cesado y la disposición referida ha desaparecido formalmente del ordenamiento jurídico⁴. Lo anterior ocurre cuando la norma

de excepción es elevada por el legislador al rango de ley ordinaria.

Adicionalmente, constata la Corte que la Ley 141 de 1961, cuyo artículo 1º incorporó al ordenamiento legal permanente los decretos legislativos dictados con invocación del artículo 121 de la Constitución, desde el 9 de noviembre de 1949 y hasta el 20 de julio de 1958 – entre los que se encuentra el Decreto 1144 de 1954 –, fue expedida en virtud de las atribuciones constitucionales propias del Congreso de la República. Ciertamente, la decisión de incorporar normas transitorias a la legislación permanente no puede objetarse, como lo hace el actor, por extralimitación de competencia, por cuanto el Congreso era, efectivamente, el órgano competente para realizar la mencionada incorporación. (C.P. de 1886, art. 76).

En este sentido se pronunció esta Corporación, al declarar exequible el artículo 1º de la ley 141 de 1961. A juicio de la Corte, al expedir el precitado artículo, el legislador se limitó a convertir en legislación permanente normas expedidas por el Gobierno para conjurar los estados de excepción, lo que hace parte de las atribuciones constitucionales del Congreso tanto a la luz de la Carta de 1886 como de la Constitución vigente (C.P. art. 150). Adicionalmente, en la referida sentencia la Corporación entendió que “las leyes que, bajo el mandato de la Carta de 1886, adoptaron como permanentes, normas temporales de Estado de Sitio, no se convierten en inconstitucionales porque una o varias de las normas que adoptaron, resulten contrarias al Estatuto Superior vigente desde 1991.”⁶ En consecuencia, la Corte se atenderá a lo dispuesto en la sentencia antes citada respecto de la declaración de exequibilidad del artículo 1º de la Ley 141 de 1961.

Por las razones expresadas, el presente juicio de constitucionalidad limitará a definir si el artículo 1º del Decreto 1144 de 1956 vulnera la Constitución de 1991.

Estudio del artículo 1 del Decreto 1144 de 1956 adoptado como legislación permanente mediante el artículo 1º de la Ley 141 de 1961

5. La Corte debe determinar si vulnera la Constitución la disposición pre-constitucional que hizo extensiva al Distrito Especial de Bogotá – hoy Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá – la facultad de gravar, hasta con un 10% del valor nominal, la circulación y venta de billetes de loterías extranjeras o de otros departamentos dentro de su respectiva jurisdicción, otorgada a los departamentos por la Ley 64 de 1923.

Según el demandante, la mencionada disposición, desconoce la protección constitucional de los bienes y rentas de las entidades territoriales (C.P. art. 294 y 362) y vulnera “el derecho adquirido del departamento de Cundinamarca sobre las rentas provenientes del impuesto de Loterías Foráneas” (C.P. art. 362 y 58). Al respecto señala que, hasta la expedición de la norma impugnada, el mencionado impuesto tenía carácter departamental, pues las leyes que lo crearon y desarrollaron adjudicaban tal facultad, exclusivamente, a los departamentos⁷. No obstante, el Decreto 1144 de 1956, dictado por el Presidente de la República en uso de sus facultades excepcionales⁸ y convertido en legislación permanente por la ley 141 de 1961, haciendo caso omiso de los mencionados derechos, autorizó al Distrito Especial de Bogotá – hoy Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá – para establecer su propia lotería y gravar la venta de los billetes de loterías de otros departamentos en su territorio⁹.

El actor considera que las disposiciones acusadas desconocen los artículos 58, 294, 324 y 362 de la Constitución de 1991, pues tales normas “protegen con mayor énfasis y claridad – que la Carta de 1886 – los bienes y rentas de las entidades territoriales”. A este respecto, señala que el artículo 324 de la Carta, similar al artículo 199 de la Constitución anterior, consagra la competencia del Legislador para determinar la participación del Distrito Capital sobre las rentas departamentales que se causen en su territorio, pero no lo habilita para trasladar una renta departamental al Distrito. Afirma que tal traslado vulneró los derechos adquiridos del departamento sobre la renta trasladada. En suma, el demandante considera que las razones señaladas para fundamentar la inexecutable de las disposiciones demandadas bajo la Constitución de 1886, son igualmente válidas para cuestionar su constitucionalidad bajo el Estatuto Superior vigente.

6. Pese a que el cargo fundamental de la demanda se refiere a una presunta violación de los derechos adquiridos del Departamento de Cundinamarca, resulta necesario señalar que, en principio, no vulnera norma constitucional alguna la disposición legal por medio de la cual se habilita al Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá para cobrar un determinado tributo. En efecto, la propia Constitución confiere a todas las entidades territoriales, una de las cuales es el Distrito Capital, vocación tributaria (C.P. art. 338, 345), y, por lo tanto, mal puede afirmarse que la norma que lo erige como sujeto activo del impuesto a las loterías foráneas, resulte, por ese solo hecho, inconstitucional.

De otra parte, nada en la Constitución impide que al diseñar el régimen de finanzas territoriales, el legislador le otorgue al Departamento de Cundinamarca y al Distrito Capital, una facultad tributaria semejante.

Ciertamente, la Carta asigna a la ley, la competencia para definir el porcentaje de las rentas departamentales que se causen en Santa Fe de Bogotá y señala que tal participación no podrá ser superior a la establecida en la fecha en que entró en vigencia la Constitución (C.P. art. 324). Sin embargo, lo anterior no significa, como parece entenderlo el actor, que el legislador no pueda conferir, a cada una de las anteriores entidades territoriales, atribuciones fiscales similares cuando se trata, – como en el presente caso –, de permitirles acceder a unos recursos destinados a sufragar gastos provenientes de competencias o responsabilidades propias y semejantes. A este respecto, no sobra advertir que la propia Constitución trata de idéntica manera, para efectos de la distribución del situado fiscal, a los departamentos y a los distritos (C.P. art. 356), con lo cual queda saldada toda duda sobre la facultad del legislador para realizar una tal asimilación en materia fiscal, siempre que respete las restantes reglas constitucionales sobre la materia y, en particular, la especial naturaleza y función de los distritos dentro del régimen de ordenamiento territorial (C.P. arts. 176, 197, 322, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 356).

En el presente caso, resulta claro que tanto el Departamento de Cundinamarca como el Distrito Capital, tienen responsabilidades similares en materia de salud y que el servicio de salud del Distrito es independiente del servicio de salud del Departamento (C.P. arts. 48, 49, 288, 322, 338, 356, 363; Ley 60 de 1993 artículos 2-2, 3-6, 4-2 y 16, en concordancia con la Leyes 10 de 1990 y 100 de 1993: Decreto ley 1421 de 1993). En consecuencia, no parece vulnerar ninguna disposición constitucional el hecho de que el legislador atribuya a las dos entidades territoriales mencionadas, la facultad de gravar la venta de billetes de loterías

foráneas en su respectiva jurisdicción, dado que los recursos recaudados por tal concepto deben destinarse a sufragar el servicio de salud en cada una de ellas.

Resta entonces estudiar el cargo de la demanda referido a una presunta vulneración de los derechos adquiridos del Departamento de Cundinamarca.

7. De cierta manera, el demandante parece sostener que, dado que tanto la Carta de 1886 como la Constitución de 1991 garantizan la intangibilidad de los derechos adquiridos, una vulneración de tales derechos, originada en una ley de 1957, puede ser hoy estudiada y saneada por la Corte, máxime si sólo hasta ahora tal vulneración comienza a producir efectos jurídicos. Sin embargo, con independencia de la cuestión anterior, lo cierto es que la norma demandada no pudo - ni entonces, ni ahora - vulnerar el derecho adquirido de propiedad del Departamento sobre una potestad tributaria. En efecto, como ya lo ha indicado esta Corporación, las entidades territoriales no son, ni pueden ser, propietarias de la mencionada potestad y, en consecuencia, mal pueden tener sobre la misma un derecho adquirido que deba ser respetado por el legislador.

A este respecto, resulta pertinente recordar la jurisprudencia de esta Corporación sobre el alcance del artículo 362 de la Constitución y su repercusión sobre los límites del legislador a la hora de diseñar el sistema de finanzas territoriales.

8. El artículo 362 de la Carta establece que las rentas tributarias de las entidades territoriales gozarán de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares (C.P. art. 58). Adicionalmente, prohíbe trasladar los impuestos de tales entidades a la nación, salvo el caso de guerra exterior.

La disposición constitucional citada permite afirmar que, no obstante las facultades tributarias de las entidades territoriales tienen origen legal, el legislador está obligado a respetar las correspondientes rentas tributarias, en los mismos términos en los que debe respetar la propiedad y rentas de los particulares. Sin embargo, resulta fundamental determinar en qué consiste tal obligación y, en particular, definir si el artículo 362 de la Carta, prohíbe que el legislador reforme o derogue una disposición legal en virtud de la cual le confiere a una entidad territorial la facultad de cobrar una determinada renta.

Como lo ha señalado la Corporación¹⁰, al hablar de “rentas tributarias”, el artículo 362 de la C.P. se está refiriendo al producto de un determinado tributo, es decir, a las rentas territoriales efectivamente causadas, gracias a un impuesto, tasa o contribución. No obstante, no resulta tan claro que, adicionalmente, la mencionada disposición constitucional comprenda la facultad tributaria que la ley le confiere a una entidad territorial para que cobre o imponga un tributo. En otras palabras, es necesario definir si la garantía de que trata la precitada norma constitucional ampara al poder de imposición que surge de una determinada ley a favor de las entidades territoriales. Si así fuera, la potestad tributaria conferida por la ley entraría a integrar el patrimonio de las respectivas entidades territoriales y el legislador quedaría impedido para derogarla o para alterar los factores que configuran el régimen original so pena de vulnerar los derechos adquiridos de la respectiva entidad. Por supuesto, en este evento, la ley no estaría facultada para trasladar una determinada potestad tributaria de una entidad territorial - como el Departamento de Cundinamarca - a otra entidad territorial - como el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá -.

La defensa radical de la autonomía de las entidades territoriales podría fundamentar una respuesta positiva a la cuestión planteada. En efecto, una interpretación desde la perspectiva puramente autonomista, de la expresión “rentas tributarias”, contenida en el artículo 362 de la C.P., podría conducir a considerar que la potestad tributaria atribuida a las entidades territoriales es intangible. De esta manera se estaría asegurando el derecho de las mencionadas entidades a elaborar planes y programas de desarrollo a largo plazo, con fundamento en normas fiscales claras y duraderas. Evidentemente, una tal interpretación favorece el desarrollo autónomo de las entidades territoriales, pues permite que sus finanzas no se encuentren sometidas al azaroso destino que les depara, en cada momento, el legislador.

Sin embargo, como ya lo había indicado esta Corporación¹¹, una interpretación puramente autonomista del artículo 362 de la Carta, desconocería abiertamente el alcance constitucional del principio democrático (C.P. art. 1, 2, 3, 40, 103, 133 y 150, entre otros) y, en especial, la facultad del legislador para definir la política fiscal con miras al logro de propósitos macroeconómicos de vital importancia para la nación, como la estabilización y redistribución de la hacienda pública.

En suma, la interpretación del artículo 362 de la Carta no puede hacerse simplemente a la luz de la garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, olvidando la importancia y alcance del principio democrático y de las tareas de estabilización y dirección económica que, en un Estado unitario, le compete a los órganos centrales de decisión política.

A este respecto, la Corte señaló:

“Suponer que la garantía contemplada en el artículo 362 de la C.P. comporta un poder de resistencia a favor de las entidades territoriales contra las normas legales que revocan la autorización para cobrar un determinado tributo o que modifican los factores que lo integran, equivale a proponer la completa exclusión del principio democrático de ciertos ámbitos cuya regulación, por expresa atribución constitucional, corresponde al legislador (C.P. art. 150-12 y 338). Esta contradictoria tesis tendría como consecuencia, la adscripción, a las mayorías políticas eventuales, de un poder igual o, incluso, superior, al propio poder constituyente. En efecto, tal interpretación aseguraría la perpetuación en el tiempo de una decisión legislativa que terminaría vinculando a los futuros legisladores y, en consecuencia, a las generaciones futuras de colombianos que no podrán variar la opción que una mayoría política eventual, en ejercicio del poder legislativo, adoptó en un cierto momento histórico.”¹²

En consecuencia, esta Corporación encontró que la aplicación del principio democrático no permite aceptar que, al conferirle a una determinada entidad territorial una cierta facultad tributaria, el legislador le esté reconociendo un derecho intangible, consistente en la facultad de cobrar la mencionada renta sin futuras intervenciones del poder central. Como ya lo había mencionado esta Corte “nada en el artículo 362 estudiado, conduce a que el intérprete de la Carta, pueda sacrificar completamente el principio democrático en nombre de la estabilidad de los fiscos territoriales.”¹³

Si se aceptara que la entidad territorial es propietaria de la correspondiente potestad tributaria, el régimen de las finanzas intergubernamentales sería irreformable, lo que

impediría la función de los órganos centrales de gobierno de diseñar, según su leal saber y entender, una política económica nacional coherente, estable y sana. En palabras de esta Corporación: “el impacto de la política tributaria en las funciones estabilizadoras y de redistribución de la hacienda pública, hace que las decisiones fiscales que, en un momento histórico, parezcan oportunas, deban poder ser revisadas si, con el paso del tiempo, cambian las circunstancias y resulta imperativo modificar tal decisión para la implementación de un nuevo modelo o, simplemente, para realizar la función estabilizadora o de redistribución, de la que se ha hablado. En estas condiciones, no parece ajustado a los mandatos constitucionales, dar supremacía absoluta a la estabilidad de los fiscos de las entidades territoriales, perpetuando el régimen legal que define sus fuentes internas de financiación, sobre una nueva opción de política económica o sobre la estabilidad de la economía nacional”¹⁴.

En suma, en la presente decisión la Corte habrá de reiterar la jurisprudencia constitucional en virtud de la cual, “el nivel central de Gobierno se encuentra limitado por el artículo 362 de la Carta, según el cual los bienes y rentas de propiedad de las entidades territoriales gozan de la misma protección que la propiedad de los particulares¹⁵. No obstante, a juicio de esta Corporación, las disposiciones del artículo 362 de la Constitución deben armonizarse con el contenido de los artículos 150-12, 300-4 y 313-4 del Estatuto Superior, en el sentido de afirmar que la garantía contenida en la primera de las normas mencionadas no es contraria a la facultad del Congreso de autorizar, modificar o derogar tributos de las entidades territoriales¹⁶.”¹⁷ En efecto, lo que el mencionado artículo constitucional protege, es la intangibilidad de las rentas efectivamente causadas a favor de una determinada entidad territorial en virtud de la aplicación de un cierto régimen tributario.

Desde un punto de vista estrictamente constitucional, mientras no se afecten las rentas efectivamente causadas en virtud de una determinada obligación tributaria, el legislador tiene la facultad de reformar o derogar el respectivo régimen tributario, sin que ello pueda comprometer la garantía contenida en el artículo 362 de la Constitución¹⁸.

9. La interpretación que hasta ahora se ha sostenido de la expresión “rentas tributarias”, además de respetar el principio democrático y las funciones que la Carta asigna a los órganos centrales de gobierno, es la única que permite explicar con coherencia la referencia que el artículo 362 de la Carta hace a los bienes y rentas de los particulares. En efecto, la mencionada analogía sólo es coherente si las rentas que se garantizan son susceptibles de dominio, pues de otra forma, mal podrían ser objeto de las mismas garantías que se aplican a los bienes y rentas de propiedad de los particulares. En tales condiciones, como ya lo ha establecido esta Corporación, la acepción “rentas tributarias” sólo puede entenderse como el producto de un tributo, pues la facultad de crearlo o imponerlo no puede ser objeto de dominio.

A este respecto dijo la Corte:

“El tributo, como institución jurídica que, en cada caso concreto establece los presupuestos objetivos para que surja un crédito y una obligación tributaria correlativa, no es susceptible de dominio. Tampoco lo es la facultad fiscal que implica el poder de crear, modificar o extinguir los presupuestos objetivos de la obligación tributaria. En términos de la

Constitución, los órganos en los cuales reposa el poder tributario – original o derivado – (C.P. art. 338) gozan de una facultad impositiva y no de un derecho de propiedad. (...) Las rentas tributarias a las que se refiere el artículo 362 de la C.P., deben corresponder a bienes o derechos susceptibles de ser objeto de dominio, pues de otra manera no se entendería la referencia a la propiedad de los particulares. En otras palabras, el artículo constitucional estudiado, protege sólo aquello respecto de lo cual puede predicarse un derecho de propiedad. En estos términos, (...) la acepción rentas tributarias debe entenderse referida al producto de un impuesto, una tasa o una contribución, pero de ninguna manera a la facultad de crear, modificar o extinguir el régimen de un determinado tributo, pues está última no puede ser objeto de dominio”¹⁹

Por todo lo anterior, la Corte no puede menos que desestimar el cargo del demandante según el cual la modificación del régimen tributario estudiado, vulneró el derecho adquirido del Departamento de Cundinamarca de cobrar, en la jurisdicción del Distrito Capital, el llamado impuesto a las loterías foráneas. En efecto, como ha sido reiterado, las entidades territoriales no tienen derechos adquiridos sobre las potestades fiscales que les han sido confiadas por la ley.

10. Ahora bien, la doctrina constitucional sobre el alcance del artículo 362 de la Carta, no puede servir de argumento para sostener que el legislador tiene plena libertad al momento de configurar el régimen de finanzas territoriales, pues dicha norma no es la única que establece límites y directrices a la ley tributaria. Como ha sido indicado por esta Corporación, sobre esta materia existen una serie de restricciones constitucionales dentro de las que se encuentra, por ejemplo, la prohibición de intervenir en la destinación de las rentas propias de las entidades territoriales salvo autorización constitucional²⁰ o, la obligación de respetar los principios de razonabilidad y proporcionalidad a la hora de rediseñar un determinado régimen tributario²¹. Sin embargo, ninguna de las anteriores cuestiones resulta relevante para resolver el presente caso y, en consecuencia, la Corte no se detendrá en su explicación.

11. No pasa inadvertida a la Corporación la solicitud del Procurador General en el sentido de declarar inexecutable una parte no demandada del artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1144 de 1956. No obstante, esta Corporación sólo puede pronunciarse sobre las normas parciales o integralmente demandadas, salvo que resulte imperioso integrar la correspondiente unidad normativa (C.P. art. 241-4 y 241-5).

Según la jurisprudencia constitucional, la Corte sólo puede proceder a integrar la unidad normativa (1) para evitar que el fallo sea inocuo; (2) siempre que ello sea necesario para completar la disposición jurídica demandada; (3) cuando la norma no demandada se encuentre estrechamente vinculada a la disposición objeto de conocimiento y la misma parezca constitucionalmente sospechosa²². En el presente caso, no se configura ninguna de las tres hipótesis mencionadas. En primer lugar la parte demandada del artículo 1° del Decreto Legislativo N° 1144 de 1956, constituye una disposición jurídica completa, de manera tal que, para comprender integralmente su sentido, no es necesario acudir a la parte no demandada del mismo artículo. En segundo término, no es esencial pronunciarse sobre el referido aparte para que el fallo surta integralmente sus efectos. Por último, dicho aparte no parece constitucionalmente sospechoso, pues el artículo 336 de la Carta indica con claridad

que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud.

VII. DECISIÓN

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

R E S U E L V E :

Primero.- Estarse a lo resuelto en la sentencia C-593 de 1993, que declaró exequible el artículo 1º de la Ley 141 de 1961.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE el aparte que dice: “hácese extensiva al Distrito Especial de Bogotá la facultad otorgada a los Departamentos por la Ley 64 de 1923” del artículo 1º del Decreto Legislativo N° 1144 de 1956, adoptado como legislación permanente mediante el artículo 1º de la Ley 141 de 1961.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Cfr. entre otras, las Sentencias C-416/92 (MP José Gregorio Hernández); C-024/93 (MP Ciro Angarita Barón); C-176/96 (MP Alejandro Martínez Caballero).

2 Sentencia C-546/93 (MP Carlos Gaviria Díaz).

3 Sentencia C-546/93 (MP Carlos Gaviria Díaz).

4 Sentencia C-467/92 (MP Carlos Gaviria Díaz).

5 Sentencia C-593/93 (MP Carlos Gaviria Díaz).

6 Sentencia C-593/93 (MP Carlos Gaviria Díaz).

7 La Ley 64 de 1923 facultó a los departamentos para establecer una lotería con premios en dinero, cuyo producto se destinaría exclusivamente a la asistencia pública (art. 1), así como para reglamentar la circulación y venta de billetes de otras loterías en su territorio. El artículo 4 de la Ley autorizó el cobro de un impuesto a las loterías foráneas, de la siguiente manera: “Artículo 4.- Facúltase a los Departamentos para prohibir y reglamentar las loterías en su territorio, y para prohibir en él la circulación y venta de billetes de loterías extranjeras de las de otros Departamentos o para gravarlas hasta con un diez por ciento del valor nominal de cada billete. Este gravamen ingresará íntegramente al fondo de la beneficencia pública”. Posteriormente, la Ley 133 de 1936 modificó el artículo 4 de la Ley 64 de 1923, por cuanto autorizó la libre circulación y venta de loterías departamentales y municipales en todo el territorio nacional. Sin embargo, se reiteró la facultad de los departamentos para gravar la venta de loterías de otros departamentos: “Artículo 1.- (...) Facúltase a las Asambleas Departamentales para gravar hasta con un diez por ciento (10 por 100) del valor nominal de cada billete, y con destino exclusivo a la Asistencia Pública, la venta de billetes de loterías de otros Departamentos”.

8 El Decreto 3518 de 1949 declaró turbado el orden público y en estado de sitio todo el territorio nacional.

9 En desarrollo de dicha facultad el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, expidió el Acuerdo 81 de 1967, por el cual se creó la Lotería del Distrito Especial de Bogotá y se estableció el impuesto a las loterías foráneas en el Distrito. Sin embargo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia de julio 14 de 1971, declaró la nulidad de la parte pertinente del referido acuerdo. A juicio del Tribunal, el artículo 183 de la Carta de

1886 protegía a las rentas departamentales, de la misma forma que las rentas y bienes de los particulares y por lo tanto, la titularidad del referido impuesto no podía afectarse. Señala que de acuerdo con el artículo 199 de la Carta Política (Modificado por el A. L. 1 de 1945) la ley sólo podía definir la participación del Distrito Especial de Bogotá, en las rentas departamentales que se causaran en su territorio. En concepto del 30 de octubre de 1996, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado al resolver una consulta formulada por el Ministro del Interior, por solicitud del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá, consideró que el Distrito Capital si estaba facultado para cobrar el gravamen de acuerdo con lo dispuesto por el Decreto 1144 de 1956 y el Acuerdo 81 de 1967. Indicó que, en virtud de la Constitución y del Decreto 1421 de 1993 (Régimen Especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá), el Distrito Especial es una entidad territorial con autonomía fiscal y administrativa, y en desarrollo de dicha autonomía, el Concejo Distrital y el Alcalde Mayor tienen las mismas atribuciones que la Constitución y las leyes le otorgan a las Asambleas y a los Gobernadores. Respecto a la naturaleza del tributo, anotó que éste no era una renta departamental sino una renta propia del Distrito. Sin embargo, esa misma Corporación, el 22 de agosto de 1997, en ampliación del concepto dado, aclaró que al formular la consulta inicial el gobierno no expresó que el artículo 2 del Acuerdo 81 de 1967 había sido declarado nulo por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Circunstancia que, a juicio de la Sala, cambiaba el sentido de su concepto, puesto que “dado el efecto de cosa juzgada ‘erga omnes’, atribuible a la declaratoria de nulidad del artículo 2 del Acuerdo número 81 de 1967, la respectiva sentencia mantiene plenos efectos, salvo que, con posterioridad a ella hubieren desaparecido los fundamentos legales de la anulación”.

10 Sentencia C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-495/98 (MP Antonio Barrera Carbonell); C-720/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-894/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-897/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

11 Sentencia C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-521/97 (José Gregorio Hernández Galindo); C-495/98 (MP Antonio Barrera Carbonell); C-720/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-894/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-897/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

12 Sentencia C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

13 Sentencia C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

14 Sentencia C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

15 Sentencia C-506/95 (MP. Carlos Gaviria Díaz).

16 Sentencia C-205/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

17 Sentencia C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

19 Sentencia C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

20 Sobre esta cuestión pueden consultarse las Sentencias C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-495/98 (MP Antonio Barrera Carbonell); C-720/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-894/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-897/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

21 Sobre esta cuestión pueden consultarse las Sentencias C-471/95 (MP Hernando Herrera Vergara); C-219/97 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz); C-894/99 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

22 Cfr. Entre otras las C-221/97 (MP Alejandro Martínez Caballero); C-320/97 (MP Alejandro Martínez Caballero).