

C-476-94

Sentencia No. C-476/94

COSA JUZGADA

REF.: Expediente No. 569

Demandada de inconstitucionalidad contra el artículo 285 de la ley 100 de 1993.

“Arbitrio rentístico de la Nación”.

Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ.

Acta No.

Sentencia aprobada mediante acta del veintisiete (27) de octubre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), en Santafé de Bogotá, D.C.

I. ANTECEDENTES.

El ciudadano ALBERTO MONTOYA MONTOYA en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, solicita a la Corte que declare inexistente el artículo 285 de la Ley 100 de 1993, por infringir los artículos 122, 158 y 336 de la Carta.

A la demanda se le imprimió el trámite estatuido en la Constitución y la ley para procesos de esta índole, y una vez recibido el concepto fiscal, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA.

El texto de la disposición demandada es el que se transcribe a continuación:

“LEY 100 DE 1993

“Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.

“.....

“Artículo 285. Arbitrio rentístico de la Nación. El artículo 42 de la ley 10 de 1990 quedará así:

“ARTICULO 42. ARBITRIO RENTISTICO DE LA NACION. Declárase como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías, apuestas permanentes existentes y de las rifas menores aquí previstas.

La concesión de permisos para la ejecución de rifas que no sean de carácter permanente, cuyo plan de premios no exceda doscientos cincuenta (250) salarios mínimos mensuales, y se ofrezcan al público exclusivamente en el territorio del respectivo Municipio o Distrito, será facultad de los alcaldes municipales y distritales.

Las sumas recaudadas por concepto de permisos de explotación o impuestos generados por estas rifas se transferirán directamente al fondo local o distrital de salud.

PARAGRAFO. El Gobierno Nacional reglamentará la organización y funcionamiento de estas rifas, así como su régimen tarifario.”

III. LA DEMANDA

1.- El artículo 336 de la Carta ordena que la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estén sometidos a un “régimen propio”, el cual debe ser fijado por la ley de iniciativa gubernamental, en consecuencia, la norma acusada “al exceptuar del carácter de monopolio a las loterías, apuestas permanentes y rifas menores cuyo plan de premios no exceda de 250 salarios mínimos mensuales, viola la citada disposición constitucional, pues el legislador olvidó que los monopolios rentísticos están sometidos a un régimen propio que debe señalar la ley, la cual debe ser de iniciativa gubernamental.”

De la misma manera se infringe el artículo 336 del Estatuto Superior, cuando se “exceptúa de la modalidad de monopolio rentístico de suerte y azar, a las loterías, apuestas permanentes y rifas menores, configurando para estas últimas su administración y regulación por parte de los alcaldes municipales o distritales regulando su destinación y por

último, facultando al Gobierno Nacional la reglamentación en la organización y funcionamiento así como su régimen tributario; cuando precisamente el constituyente entregó esta facultad al legislador, previa iniciativa del Gobierno Nacional”.

2.- Al expedirse una norma como la demandada “por fuera del estatuto o régimen propio de los monopolios e incorporarla a una ley que crea el sistema de seguridad social integral”, se infringe el artículo 158 de la Constitución, pues dicho precepto “no se refiere ni tiene nada que ver con el sistema de seguridad social y más bien sí la regulación de un monopolio rentístico de suerte y azar”, lo que a la vez configura infracción del artículo 122 de la Carta “al asignarse el legislador funciones diferentes a las atribuídas en la Constitución Política”.

IV. INTERVENCION CIUDADANA.

Dentro del término de fijación en lista se presentaron dos escritos destinados a impugnar la demanda, así:

1.- El ciudadano JESUS VALLEJO MEJIA quien obra en nombre propio, manifiesta que de acuerdo con lo afirmado por el demandante todo el régimen de los monopolios rentísticos debería contenerse en un sólo cuerpo normativo y de ninguna manera podrían sus disposiciones hacer parte de otros estatutos, interpretación que considera equivocada pues la expresión “régimen propio” al tenor del artículo 336 de la Constitución, significa que el régimen debe ser “conveniente o adecuado”, más no que “deba constar en un cuerpo legal que se abstenga de tratar sobre cualquier otro tema”.

Agrega el impugnante que “el tema de la salud campea a lo largo y ancho de la ley 100 de 1993, entre cuyos cometidos figura el cumplimiento de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollan para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional..... Luego, no puede afirmarse que el tema de la consagración de un monopolio como arbitrio rentístico en beneficio del sector salud sea ajeno a la materia de la ley acusada” y, en consecuencia, no se viola el artículo 158 de la Carta.

Para concluir, expresa que el cargo formulado por infracción del artículo 122 de la Constitución “no aparece debidamente sustentado y pierde fuerza si se considera que es precisamente el Congreso la autoridad competente para legislar sobre esta materia, al tenor

del artículo 336 id.”

2.- El Ministro de Salud, actuando por medio de apoderado, expone las razones que a su juicio justifican la constitucionalidad de la norma demandada. Son estos algunos de sus argumentos:

La materia objeto de regulación en la ley 100 de 1993 es, en términos generales, el régimen de seguridad social y, “en particular, el régimen de seguridad social en salud, cuyo fundamento constitucional es el artículo 48 de la Carta, que autoriza de manera exclusiva a la Ley para su regulación..... En otras palabras, si se tiene en cuenta la materia objeto de tratamiento por la ley 100 de 1993, existe fundamento constitucional especial para que la ley establezca un sistema de rentas que beneficie específicamente al sector salud”.

El contenido de la norma demandada “no es extraño a la materia principal de que se ocupa la ley 100 de 1993. En efecto el objeto de esta ley es el régimen de seguridad social, y, en particular el régimen de seguridad social en salud, y por ejemplo, financiar entidades cuyo objeto sea la salud (art. 238); y declarar como arbitrio rentístico de la Nación, la explotación monopólica en beneficio del sector salud, de las modalidades de juegos de suerte y azar diferentes a las loterías y apuestas permanentes existentes y de las rifas menores aquí previstas (artículo 285 demandado)”.

V. CONCEPTO FISCAL

Lo rinde el Procurador General de la Nación en oficio No. 455 del 8 de julio de 1994, y en él solicita a la Corte que declare exequible el artículo 285 de la ley 100 de 1993, con base en los argumentos que se resumen a continuación:

- En primer término, expresa el jefe del Ministerio Público que sobre la disposición que se acusa ya emitió pronunciamiento dentro del proceso D-534, según consta en el concepto No. 447 del 7 de julio de 1994 y, en consecuencia, le pide a la Corte que “para un mejor proveer acumule los respectivos procesos. De no ser esto posible, se le ruega estar a lo resuelto en el primer pronunciamiento”.

- A continuación procede el Procurador a reiterar algunos apartes del concepto citado, manifestando que el demandante parte de un supuesto equivocado, ya que el artículo que

impugna “en ningún momento está declarando como arbitrio rentístico de la Nación la explotación de las rifas menores”, pues se limita a modificar el artículo 42 de la ley 10 de 1990 que había declarado como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes a las loterías y apuestas permanentes.

- La reforma que se hizo a la disposición impugnada tiene por objeto “excluir las rifas menores del monopolio de la Nación para darles un tratamiento especial”, el cual consiste “en que las sumas causadas por concepto de permisos de explotación -que es facultad de los alcaldes municipales o distritales- o impuestos generados por esas rifas, se transfieren directamente al fondo local o distrital de salud”.
- El establecimiento de un monopolio como arbitrio rentístico se efectúa en virtud de una ley, “la cual incluye la posibilidad de que la misma sea eventualmente ordinaria, a diferencia de la que tiene que ver con la organización, administración, control y explotación de tal monopolio, aspectos que según el tercer inciso de la norma constitucional en comento (art. 336) deben estar sujetos a una ley especial de iniciativa gubernamental”.
- La facultad que se concede al Gobierno en la norma demandada, para reglamentar la organización y funcionamiento de las rifas menores, así como su régimen tarifario, las cuales como ya se ha dicho “no constituyen un monopolio” y, por tanto, su régimen no tenía que ser fijado por la ley, “como sí ocurre con los monopolios rentísticos”, no viola la Constitución, al tenor de lo dispuesto en el artículo 336.
- La ley que establece un monopolio no necesariamente debe ser una ley especial, “de manera que la ley 100 de 1993 o ley de seguridad social, perfectamente podía ocuparse de esa materia, como en efecto lo hizo al modificar los alcances del monopolio establecido en el artículo 42 de la ley 10 de 1990”.
- Existe conexidad teleológica o sistemática entre la norma demandada y el contenido de la ley 100 de 1993, si se tiene en cuenta que “los recursos obtenidos por concepto de licencias de explotación e impuestos van dirigidos a los fondos locales o distritales de salud, siendo esta una forma de financiación del sistema de seguridad social en salud creado por la ley 100 de 1993”.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

a.- Competencia.

Por dirigirse la demanda contra una disposición que forma parte de una Ley, compete a esta Corporación decidir sobre su constitucionalidad, al tenor de lo ordenado en el artículo 241- 4 del Estatuto Superior.

b.- Cosa Juzgada

Ciertamente, como lo afirma el Procurador General de la Nación, el precepto legal que hoy se impugna, ya fue demandado ante esta Corporación dentro del proceso constitucional No. 534, el cual concluyó con la sentencia No. C-475 del 27 de octubre de 1994, en la que se declaró exequible.

Dentro de los argumentos que expuso la Corte para tomar adoptar determinación, vale la pena resaltar los siguientes:

En relación con la presunta violación del artículo 158 de la Carta, expresó:

“....si bien el artículo 285 demandado modificó el 42 de la ley 10 citada, y creó en beneficio del sector salud, como objeto de arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica también de las rifas no consideradas menores, tal decisión tiene estrecha conexidad con los fines de la ley 100 de 1993. Y por consiguiente, no viola en ninguna medida el artículo 158 de la Constitución”.

Y, al referirse al contenido del artículo 336 de la Carta, sostuvo que:

“la creación de un arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público, debe hacerse por medio de una ley. Y de otra parte, que lo relativo a la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos deberá someterse a un régimen propio.

Por lo que toca a la creación del arbitrio establecido en el artículo demandado, las rifas no consideradas menores, se cumple con la exigencia de la Constitución, pues tal arbitrio fue creado en virtud de una ley, la ley 100 de 1993”.

En lo que atañe a la acusación por vicios de trámite en la formación de la ley, la Corte,

después de confrontar la norma presentada por el Gobierno y la aprobada, señaló:

“Como se observa, el artículo 285 de la ley 100, corresponde casi en su totalidad a la proposición presentada por el Gobierno. Pero para el demandante, con la modificación introducida por el Congreso, desaparece la iniciativa gubernamental exigida por la Constitución.

El punto de vista del demandante no puede aceptarse, en la forma como él lo plantea, pues sería ni más ni menos que desconocer una facultad constitucional, contenida en el artículo 154, inciso 4o., que dice: ‘Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno’.

Además, impedirle al Congreso hacer modificaciones a las leyes que deban tener iniciativa gubernamental, sería tratarlo como ‘un invitado de piedra’ en la aprobación de esta clase de leyes. Se convertiría en un simple tramitador, no partípice, de tales leyes, en cuyo caso la Constitución simplemente habría ordenado que determinados temas no correspondieran a leyes sino a decretos del Ejecutivo.

Claro que debe advertirse que las modificaciones hechas por el legislativo no pueden ser de tal índole que cambien la materia de la iniciativa gubernamental.

Para rebatir el argumento del demandante, según el cual, la reglamentación de la organización y funcionamiento de los monopolios rentísticos debe hacerse por medio de ley y no mediante facultades al Ejecutivo, dijo la Corte:

“Las rifas a que se refiere el Parágrafo son las menores, precisamente sobre las cuales no se estableció el arbitrio rentístico monopólico. Por consiguiente, no son objeto de la restricción constitucional, en lo referente a su organización, administración, control y explotación”.

“Por las anteriores razones, las posibles transgresiones al artículo 336 contenidas en este segundo cargo, no prosperan”.

Finalmente, se examinó el precepto acusado frente al artículo 357 de la Ley Suprema, concluyendo que:

“Aunque la expresión ‘transferirán’, contenida en el inciso 3o. del artículo demandado, podría

inducir a considerar que se refiere a las transferencias de que trata el artículo 357 de la Constitución, lo cierto es que al hacer una simple lectura del contenido de todo el artículo 285 demandado, se ve que se trata precisamente de una facultad para ubicar directamente las sumas recaudadas en los fondos de salud de los municipios o distritos. Por consiguiente, se trata de rentas de esas entidades territoriales, que deben ser aplicadas únicamente a tal fin, lo cual no sólo no viola la Constitución, sino que, por el contrario, cumple uno de los fines propuestos por la Carta, la finalidad de interés público y social. Por lo anterior, este cargo tampoco prospera."

Ante esta circunstancia, se ha presentado el fenómeno procesal de la cosa juzgada constitucional, que impide a la Corte volver sobre la misma norma declarada exequible, y, en consecuencia, sólo resta ordenar que se esté a lo resuelto en el fallo antes citado.

En razón de lo anotado, la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución Nacional,

R E S U E L V E :

ESTAR A LO RESUELTO EN LA SENTENCIA No. C-475 DEL 27 DE OCTUBRE DE 1994, MEDIANTE LA CUAL SE DECLARO EXEQUIBLE EL ARTICULO 285 DE LA LEY 100 DE 1993.

Cópiese, notifíquese, comuníquese a quien corresponda, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General