



Sentencia 958 de 1999 Corte Constitucional

SCC09581999

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia C-958/99

Referencia: Expediente D-2414

Demandada de inconstitucionalidad contra los artículos 4 parcial, de la ley 30 de 1971 y 51 del decreto 2845 de 1984

Demandante: John Alberto Restrepo Giraldo

Magistrado Ponente

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá. D.C., primero (1º) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

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 JHON ALBERTO RESTREPO GIRALDO, presenta demanda contra los artículos 4 parcial de la ley 30 de 1971 y 51 del decreto 2845 de 1984, por infringir distintos preceptos constitucionales.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales establecidos para procesos de esta índole, procede la Corte a decidir.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de las disposiciones demandadas, conforme a su publicación en los Diarios Oficiales Nos. 33495 del 18 de enero de 1972 y 36817 del 24 de diciembre de 1984, respectivamente, y se subraya lo demandado.

"LEY 30 DE 1971

"Por la cual la Nación contribuye a la realización de los primeros juegos deportivos de los territorios nacionales y de los X y XI juegos deportivos nacionales y se dictan medidas relacionadas con el fomento del deporte y la cultura"

(.....)

"Artículo 4 El impuesto de que trata el artículo segundo de la presente ley será recaudado por los Tesoreros o Recaudadores de las entidades territoriales citadas y entregado mensualmente a la respectiva Junta Administradora de Deportes, que en cada una de ellas se haya creado en desarrollo de la ley 47 de 1968. Estas Juntas aplicarán a la realización de sus objetivos el 70% de los recaudos así obtenidos, y girarán mensualmente el 30% restante al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, para que esta entidad auxilie a su vez a las regiones de menores ingresos y pueda desarrollar más amplia y armónicamente sus programas.

Parágrafo 1. El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, del 30% que recibe como participación del gravamen de los cigarrillos, establecido en el artículo segundo de la presente ley, destinará un 10% mensual como auxilio para el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura.

Parágrafo 2 (....)"

Decreto 2845 de 1984

"Por el cual se dictan normas para el ordenamiento del deporte, la educación física y la recreación."

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por la ley 50 de 1983 y cumplido el requisito del artículo 2 de la mencionada ley,

D E C R E T A:

(.....)

"Artículo 51. El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte (Coldeportes) y las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes destinarán no menos del 2% de su presupuesto total para programas de formación de personal y extensión e investigación, a través de la Escuela Nacional del Deporte."

III. LA DEMANDA

Considera el demandante que las normas acusadas infringen los artículos 1, 287, 294, 298 y 362 de la Constitución, al desconocer los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, puesto que les señalan a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, que hoy son entes deportivos departamentales, la manera como deben distribuir los dineros recaudados con base en el impuesto a los cigarrillos (70% para desarrollar sus objetivos y 30% para Coldeportes). La mayoría de esas juntas, dice el actor, han desaparecido o están en liquidación y los nuevos organismos son creados por las Asambleas Departamentales, por tanto, no puede una ley obligar a dichos entes deportivos del orden departamental a transferir recursos a la Escuela Nacional del Deporte, que es una dependencia de Coldeportes, como se ordena en el artículo 51, objeto de demanda.

Por otra parte, agrega que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 294 del Estatuto Superior, la ley no puede imponer recargos sobre los impuestos de propiedad de las entidades territoriales, salvo lo previsto en el artículo 317 del mismo ordenamiento. La ley 30 de 1971 en el artículo 3, cedió a los departamentos, intendencias y comisarías el producto del impuesto a los cigarrillos, por consiguiente, dichas rentas son de su propiedad exclusiva y no pueden ser gravadas con una transferencia del 30% del recaudo para una institución del orden nacional como es Coldeportes. Las entidades territoriales gozan de autonomía para administrar sus recursos y, por tanto, no pueden transferir el 2% de sus ingresos, como lo exige el artículo 51, materia de impugnación. Además, también se viola el artículo 298 de la Carta, puesto que se desconocen las competencias de las Asambleas Departamentales y de las autoridades respectivas de las entidades territoriales.

Finalmente, señala el demandante que los preceptos demandados infringen el artículo 362 de la Carta, que concede especial protección a los impuestos de carácter departamental y municipal y prohíbe a la ley trasladarlos a la Nación, salvo en los casos de guerra exterior. Imponer a los actuales entes deportivos departamentales, es decir, a aquellos que de conformidad con el artículo 65 de la ley 181/95, han reemplazado a las antiguas Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, la obligación de constituir en sus presupuestos dos rentas de destinación específica: la transferencia del 30% del impuesto a los cigarrillos para Coldeportes y la transferencia del 2% de su presupuesto total para la Escuela Nacional del Deporte, dependencia del anterior, es entonces, abiertamente inconstitucional.

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Instituto Colombiano del Deporte

El ciudadano Félix Arturo Mulford Carbonell, actuando como apoderado del Instituto Colombiano del Deporte, intervino para defender la constitucionalidad de los preceptos demandados. Son éstas las razones que expone como fundamento de su petición:

- No se viola ninguna de las disposiciones constitucionales citadas por el actor por que el impuesto a los cigarrillos a que se refieren las normas objeto de acusación, no es de propiedad de los departamentos sino de la Nación y, por tanto, bien podía ella ceder un porcentaje a los departamentos.
- La autonomía de las entidades territoriales no es absoluta ya que se encuentra subordinada a la ley. En el presente caso, la ley no dispone de un impuesto departamental sino de uno de carácter nacional, entonces, no se infringe la Constitución.

2. Intervención de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

A solicitud del magistrado ponente, el doctor GUILLERMO FINO SERRANO, en su calidad de Director General de la DIAN, intervino en este proceso emitiendo concepto sobre las normas objeto de demanda, el que concluye así:

- "El impuesto a los cigarrillos creado en la ley 30 de 1971 es de carácter nacional, cedido a los departamentos bajo determinadas circunstancias, concordantes con las previsiones constitucionales vigentes a la fecha.
- "Las condiciones establecidas en la ley 30 de 1971 y las demás normas que la reglamentaban, estuvieron vigentes hasta el 31 de diciembre de 1997, entrando a regir el primero de enero de 1998 las disposiciones de la ley 181 de 1995.
- "Las normas actualmente vigentes no prevén ninguna asignación de recursos producto del recaudo del impuesto a los cigarrillos cedido a los departamentos, al Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes."

A esta conclusión llegó el interviniente luego de analizar las disposiciones pertinentes de la ley 30 de 1971, el decreto 1280 de 1994 y las leyes 181 y 223 de 1995.

3. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, atendiendo la invitación hecha por el magistrado ponente, emitió su opinión

especializada sobre el asunto que es materia de debate, cuyos apartes más relevantes se resumen a continuación.

- En primer término señala que el impuesto adicional del 10% al consumo de cigarrillos nacionales y extranjeros se creó por medio de las leyes 30/71 y 14/84 como un impuesto de carácter nacional, el que posteriormente fue cedido a los departamentos, intendencias y comisarías, hoy departamentos y al distrito especial de Bogotá, el que debía ser recaudado por las tesorerías o recaudaciones de las entidades territoriales y entregado mensualmente a las Juntas Administradoras Seccionales de deportes, disposiciones que fueron ratificadas por el artículo 78 de la ley 181 de 1995. Rentas que según el artículo 89 de la ley 14/83 adquirirían el carácter de rentas de su propiedad exclusiva a medida que las asambleas o concejos los fueran adoptando en los mismos términos, límites y condiciones establecidos en la ley. La naturaleza nacional de tal impuesto adicional no ha sido modificada por norma alguna.

-Las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes fueron creadas como unidades administrativas especiales del orden nacional, pero en virtud de lo dispuesto en el artículo 65 de la ley 181 de 1995 se incorporaron al respectivo departamento en el que funcionaban, como entes departamentales.

-En relación con el manejo y destinación de los recursos de las entidades territoriales, se dice que para efectos de determinar cuándo se justifica la intervención de la ley en esa materia "la Corte ha acudido a la fuente u origen de tales recursos, clasificándolos en recursos de fuente exógena y recursos de fuente endógena", justificando de esta manera la injerencia del legislador en cuanto al señalamiento del destino de los recursos exógenos, no así de los endógenos.

-De lo anterior concluye que: 1. El impuesto adicional del 10% sobre el consumo de cigarrillos nacionales tiene carácter nacional, pero su producto le fue cedido a los departamentos y al distrito especial de Santa Fe de Bogotá; 2. El impuesto adicional del 10% sobre el consumo de los cigarrillos extranjeros adquirió el carácter de renta de su propiedad exclusiva de los departamentos, en la medida en que las asambleas lo fueran adoptando; y 3. Que las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes tienen hoy carácter territorial del orden departamental.

-Luego dice el interviniente que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4 de la ley 30 de 1971, realmente lo que se cede a las entidades territoriales es el 70% del impuesto pues la Nación se reserva el 30% para entregárselo a Coldeportes, por tanto, "no se está interviniendo en la administración de los recursos propios de los entes territoriales."

-En relación con el artículo 51 del decreto 2845 de 1984 considera el Instituto que viola la autonomía de las entidades territoriales consagrada en los artículos 1, 287, 298 y 362 de la Constitución, pues en virtud de lo dispuesto en el artículo 89 de la ley 14 de 1983, el impuesto adicional a los cigarrillos es una renta de propiedad exclusiva de tales entes "en la medida en que las asambleas y el Concejo Distrital de Bogotá, los vaya adoptando", entonces "la Nación ya no tendría ninguna injerencia en la administración de recursos propios que integran el presupuesto de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes."

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación en concepto No. 1851 del 21 de julio de 1999, solicita a la Corte que declare inconstitucionales los apartes acusados del artículo 4 de la ley 30 de 1971 y la frase "*Juntas Administradoras Seccionales de Deportes*" contenida en el artículo 51 del decreto 2845 de 1984 y constitucionales los demás apartes de esta misma disposición. Son éstas las razones que expone para fundamentar su petición:

- En cuanto a los apartes acusados del artículo 4 de la ley 30 de 1971, dice el Procurador que el gravamen a los cigarrillos que en esta norma se consagra, es un impuesto de carácter nacional creado por el artículo 2 de la ley 30 de 1971, que por disposición del artículo 3 del mismo ordenamiento, fue cedido a los departamentos, intendencias, comisarías y al distrito especial de Bogotá. Al modificarse la organización territorial colombiana y, por consiguiente, los organismos encargados de su recaudo y administración, estas actividades quedaron a cargo de los entes departamentales establecidos en la ley 181 de 1995, que creó el sistema nacional del deporte.

- El Consejo de Estado, en el concepto radicado bajo el No. 980 de 1997, consideró que dicho impuesto debía ser entregado a las entidades que reemplazaron a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, pues el cambio de naturaleza jurídico administrativa de estos entes no modifica la índole del impuesto, esto es, su calidad de renta nacional y, por tanto, mal puede sostenerse que se viola la autonomía de los entes territoriales pues, dicho gravamen no les pertenece.

- El Procurador considera que el aparte acusado del artículo 4 de la ley 30 de 1971 es inconstitucional pero por otras razones: por lesionar el artículo 359 de la Carta, que prohíbe la existencia de rentas de destinación específica, y ello es precisamente, lo que se consagra en ese precepto legal, al señalar que el producto del impuesto a los cigarrillos está destinado a fomentar la actividad deportiva. Y agrega, que la Corte Constitucional ya se pronunció sobre idéntico punto en la sentencia C-317/98, en la que declaró inconstitucional el impuesto al valor agregado IVA destinado al fomento del deporte y al pago de gastos de funcionamiento e inversión de Coldeportes, por las mismas razones que se acaban de expresar.

- En lo que atañe al artículo 51 del decreto 2845 de 1984 dice el Procurador, que también es inconstitucional, por que al transformarse las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes en entes departamentales, cuya creación fue asignada a las respectivas Asambleas, la intervención del legislador en la distribución de los recursos incluidos en sus presupuestos, contraría lo dispuesto en los artículos 287 y 298 de la Carta, que consagran la autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses y la administración de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. Además, a las Asambleas Departamentales les corresponde expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos, según el artículo 300 del Estatuto Superior.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta corporación es tribunal competente para decidir la presente demanda, por dirigirse contra un precepto de una ley y uno de un decreto expedido por el Presidente de la República, en ejercicio de facultades extraordinarias (Art. 241-4-5 C.P.).

2. Planteamiento del problema

Para efectos de resolver la presente demanda, es indispensable determinar, en primer término, si el gravamen a que se refieren las normas impugnadas, es un impuesto de carácter nacional o departamental, para luego definir si la distribución que de él se hace, vulnera la autonomía de los entes departamentales.

3. El gravamen adicional al consumo de los cigarrillos

-La ley 49 de 1967 "Por la cual la Nación coopera a la celebración de los VI juegos panamericanos y se dictan otras disposiciones", autorizó en el artículo 6, al Gobernador del departamento del Valle del Cauca, para establecer los siguientes gravámenes adicionales sobre el consumo de los cigarrillos:

"a) Hasta \$0.10 por cada cajetilla de cigarrillos nacionales y hasta \$0.20, para los cigarrillos *¿extranjeros?*
(....)"

La vigencia de estos tributos estaba limitada a los años de 1968 a 1972, sólo podían recaudarse dentro del departamento del Valle del Cauca y su producto debía invertirse totalmente en la preparación, obras y realización de los VI Juegos Deportivos Panamericanos, según el artículo 7 del mismo ordenamiento.

En el artículo 10 de la misma ley, se amplía la cobertura del cobro de ese impuesto al departamento del Tolima, y su producto se destina al financiamiento de los Novenos Juegos Atléticos Nacionales a realizarse en la ciudad de Ibagué.

Dicho impuesto fue derogado expresamente por el artículo 83 de la ley 14 de 1983.

-La ley 47 de 1968 "Por la cual la Nación coopera a la celebración de los IX Juegos Nacionales, se dan facultades extraordinarias al Presidente de la República y se dictan otras disposiciones", en el artículo 2 autorizó al Presidente de la República para establecer, en todo el territorio nacional, los siguientes gravámenes adicionales sobre el consumo de los cigarrillos, con destino exclusivo al fomento del deporte, a la preparación de los deportistas, a la construcción de instalaciones deportivas y adquisición de equipos e implementos en los departamentos, intendencias, comisarías y el distrito especial de Bogotá.

"a) Hasta diez centavos (\$0.10), por cada cajetilla de cigarrillos nacionales y hasta veinte centavos (\$0.20), por cajetilla de cigarrillos extranjeros;

b) (...)"

Estos gravámenes especiales se recaudarán independientemente de alzas o reajustes que se decretén sobre el consumo de tales productos."

Y en el artículo 3, señaló:

"Cédese a los departamentos, intendencias, comisarías y distrito especial de Bogotá, el producto de los gravámenes de que trata el artículo anterior, en la proporción correspondiente al recaudo en cada una de estas entidades."

- Posteriormente se expidió la ley 30 de 1971 "Por la cual la Nación contribuye a la realización de los Primeros Juegos Deportivos de los Territorios Nacionales y de los X y XI Juegos Deportivos Nacionales, y se dictan medidas relacionadas con el fomento del deporte y la cultura", en cuyo artículo 2, dispuso:

"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." (subrayas fuera de texto)

Y en el artículo 3, consagró:

"Cédese a los departamentos, intendencias, comisarías y a Bogotá, distrito especial, el producto del gravamen de que trata el artículo anterior, correspondiéndole a cada uno de ellos en la proporción señalada en el artículo cuarto de la presente ley."

En el artículo 4, que es objeto de acusación parcial, se estableció:

"El impuesto de que trata el artículo segundo de la presente ley, será recaudado por los Tesoreros o Recaudadores de las entidades territoriales citadas, y entregado mensualmente a la respectiva Junta Administradora de Deportes que en cada una de ellas se haya creado en desarrollo de la ley 47 de 1968. Estas juntas aplicarán a la realización de sus objetivos el 70% de los recaudos así obtenidos, y girarán mensualmente el 30% restante al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, para que esta entidad auxilie a su vez a las regiones de menores ingresos y pueda desarrollar más amplia y armónicamente sus programas.

Parágrafo 1. El Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, del 30% que recibe como participación del gravamen de los cigarrillos, establecido en el artículo segundo de la presente ley, destinará un 10% mensual como auxilio para el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura.

Parágrafo 2. El control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen decretado en la presente ley, serán ejercidos en el orden administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable por el Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte, Coldeportes, tal como lo establece el decreto 2343 de diciembre 2 de 1970." (Lo subrayado es lo demandado)

Y en el artículo 10 se contempló:

"El tributo establecido en el artículo segundo de la presente ley, empezará a recaudarse a partir del día primero de enero de mil novecientos setenta y dos (1972). La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias."

- La ley 14 de 1983 "Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones", reguló en el Capítulo VI el impuesto al consumo de los cigarrillos y en el artículo 79 dispuso:

"Sobre el precio establecido en el artículo 74, los cigarrillos de producción extranjera pagarán un impuesto adicional del 10% que se regulará conforme a lo dispuesto en la ley 30 de 1971."

Disposición que guarda íntima concordancia con el artículo 82 del mismo ordenamiento, que es del siguiente tenor:

"Los cigarrillos de que trata la presente ley están sujetos, según el caso, a los impuestos de importación y cuotas de fomento, impuesto a las ventas y el gravamen establecido por la ley 30 de 1971."

En el artículo 83, como ya se ha anotado, se derogó el literal a) del artículo 6 de la ley 49 de 1967 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

-Luego, se dictó el decreto 1222 de 1986 "Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental", en el que se codificaron algunas de las disposiciones antes transcritas, como se observa en los artículos 135, 136, 137, 138, 140, 141, 143, 144, entre otros.

-En el año de 1994 el Presidente de la República, delegatario de funciones presidenciales, en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confirió el Congreso en el artículo 98-3 de la ley 101 de 1993, para *"revisar el régimen tributario aplicable a los cigarrillos"*, expidió el decreto 1280 de 1994, en cuyo artículo 15 eliminó a partir del 1 de julio de ese año, el gravamen establecido por la ley 30 de 1971 en favor de Coldeportes y en el artículo 17 derogó el artículo 82 de la ley 14 de 1983. Dicho decreto fue demandado ante esta Corte y declarado inexequible en su totalidad, al igual que la disposición de la ley habilitante, según sentencia C-246 de 1995, por obvias razones: *"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. (...) la función de legislar en materia tributaria es propia e indelegable del Congreso de la República (...) 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 ibidem."*

A partir de la ejecutoria de este fallo las normas existentes antes de expedirse el citado decreto recobraron vigencia.

- La ley 181 de 1995 "Por la cual se dictan disposiciones para el fomento del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física y se crea el Sistema Nacional del Deporte", prescribe en el artículo 75, numeral 4, segunda parte:

"Los entes deportivos departamentales, contarán para su ejecución con:

(....)

4. El impuesto a los cigarrillos nacionales y extranjeros de que trata el artículo 78 de la presente ley;"

Y el artículo 78 establece:

"El impuesto a los cigarrillos nacionales y extranjeros. El impuesto a los cigarrillos nacionales y extranjeros a que se refieren el artículo 2 de la ley 30 de 1971 y el artículo 79 de la ley 14 de 1983, será recaudado por las tesorerías departamentales. Será causado y recaudado a partir del 1 de enero de 1998 de acuerdo con lo previsto en los artículos 4 y 5 del decreto 1280 de 1994 [Este decreto, como ya se anotó, fue declarado inexequible en su integridad]. Son responsables solidarios de este impuesto los fabricantes, distribuidores y los importadores. El valor efectivo del impuesto será entregado, dentro de los cinco (5) días siguientes a su recaudo, al ente deportivo departamental correspondiente definido en el artículo 65 de la presente ley."

La disposición a la cual remite este precepto es ésta:

"Artículo 65. Las actuales Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, creadas por la ley 49 de 1983, se incorporarán al respectivo departamento, como entes departamentales para el deporte, la recreación, la educación extraescolar y el aprovechamiento del tiempo libre en conformidad con las ordenanzas que para tal fin expidan las asambleas departamentales.

Parágrafo. Dentro de un plazo máximo de cuatro (4) años, los departamentos determinarán el ente responsable del deporte que incorporará y sustituirá a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, previa calificación del Ministerio de Educación Nacional, con la asesoría de Coldeportes, sobre el cumplimiento de los requisitos que por reglamento establezca el Gobierno nacional para este efecto. No podrá existir más de un ente deportivo departamental en cada entidad territorial."

Y en el artículo 68 establece:

"Las actuales Juntas Municipales de Deportes y la Junta de Deportes de Bogotá, reorganizadas por la ley 49 de 1983 se incorporarán a los respectivos municipios o distritos como entes para el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación extraescolar de la entidad territorial, de conformidad con los acuerdos que para tal fin expidan los concejos municipales o distritales, No podrá existir más de un ente deportivo municipal o distrital por cada entidad territorial."

- La ley 223 de 1995 "Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones", se refirió al impuesto al consumo de los cigarrillos y tabaco elaborado en los artículos 207 y ss. y en el artículo 211 al señalar la tarifa del mismo, consagró:

"La tarifa del impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado es del 55%.

Parágrafo. Los cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros, están excluidos del impuesto sobre las ventas. El impuesto con destino al deporte creado por la ley 30 de 1971 continuará con una tarifa del 5% hasta el primero de enero de 1998, fecha a partir de la cual entrará en plena vigencia lo establecido por la ley 181 de 1995 al respecto, con una tarifa del diez (10%) por ciento.

A partir del primero de enero de 1996 el recaudo del impuesto de que trata este parágrafo será entregado a los departamentos y el distrito capital con destino a cumplir la finalidad del mismo."

La expresión "y tabaco elaborado" fue demandada ante esta corporación y declarada exequible en la sentencia C-197/97, únicamente por los cargos allí analizados.

De la lectura de las disposiciones anteriores se puede concluir que el gravamen adicional a los cigarrillos nacionales y extranjeros a que alude el artículo 4 de la ley 30 de 1971, materia de acusación parcial, es una renta de carácter nacional, cuyo producto se cedió a los departamentos, intendencias y comisarías (que hoy también son departamentos) y al distrito especial de Bogotá.

4. Destinatarios del gravamen adicional a los cigarrillos

Dado que en el mismo artículo demandado se consagra como destinatarias del citado gravamen a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, las cuales fueron transformadas en virtud de normas posteriores, es necesario precisar entonces, a qué entidades les corresponde recibir el producto de dicho gravamen adicional.

- La ley 47 de 1968 se refirió, por primera vez, a las juntas administradoras, así:

"Artículo 8. El Gobierno Nacional creará en el distrito especial y en las capitales de cada uno de los departamentos, intendencias y comisarías, Juntas Administradoras de estos fondos (los producidos por el gravamen adicional a los cigarrillos) con representación de la Nación, el respectivo departamento y municipios, para la organización, fomento y desarrollo de los deportes, así como para la planeación y el ordenamiento de la construcción de las instalaciones deportivas necesarias y las adquisición de equipos e implementos que el deporte requiere en cada región."

-La ley 49 de 1983 en el artículo 1, creó las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, así:

"Constitúyense Juntas Administradoras Seccionales de Deportes en cada uno de los departamentos, intendencias, comisarías y en el distrito especial de Bogotá."

Tales Juntas, según los artículos 2 y 3 del mismo ordenamiento, eran unidades administrativas especiales del orden nacional, dotadas de personería jurídica y patrimonio propio, subordinadas a los planes y controles del Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte. Su domicilio legal y su sede administrativa era la ciudad capital del correspondiente territorio y solamente podían ejercer funciones dentro del respectivo departamento, intendencia, comisaría y el distrito especial de Bogotá.

El objeto de tales Juntas se consagró en el artículo 4, en estos términos:

"El objeto de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes es el manejo e inversión de los recursos provenientes de los gravámenes establecidos por las leyes 49 de 1967, 47 de 1968 y 30 de 1971, así como los derivados de nuevos gravámenes y los auxilios del orden nacional, departamental, intendencial, comisarial, distrital, municipal y privado que le sean asignados, o se destinen a los fines para los cuales han sido creadas y todos los demás ingresos que por cualquier motivo se recibieren."

Disposición que guarda íntima concordancia con lo dispuesto en el artículo 25 del mismo ordenamiento, que consagra:

"El patrimonio de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes estará constituido por:

(.....)

2. Los ingresos provenientes de los gravámenes de las leyes 49 de 1967, 47 de 1968, 30 de 1971 y las demás que se le asignen.

(...)"

- La ley 181 de 1995 que, como ya se ha anotado, creó el denominado Sistema Nacional del Deporte, se refiere a tales juntas en estos términos:

"Artículo 65. Las actuales Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, creadas por la ley 49 de 1983, se incorporarán al respectivo departamento, como entes departamentales para el deporte, la recreación, la educación extraescolar y el aprovechamiento del tiempo libre en conformidad con las ordenanzas que para tal fin expidan las Asambleas Departamentales.

Parágrafo: Dentro de un plazo máximo de cuatro (4) años, los departamentos determinarán el ente responsable del deporte que incorporará y sustituirá a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, [previa calificación del Ministerio de Educación Nacional], con la asesoría de Coldeportes, [sobre el cumplimiento de los requisitos que por reglamento establezca el Gobierno Nacional para este efecto]. No podrá existir más de un ente deportivo departamental por ente territorial."

Y en el artículo 68 se consagra:

"Las actuales Juntas Municipales de Deportes y la Junta de Deportes de Bogotá, reorganizadas por la ley 49 de 1983 se incorporarán a los respectivos municipios o distritos como entes para el deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación extra escolar de las entidades territoriales, de conformidad con los Acuerdos que para tal fin expidan los Concejos Municipales o Distritales. No podrá existir más de un ente deportivo municipal o distrital por cada ente territorial."

Los apartes que aparecen entre corchetes en la transcripción del artículo 65, fueron declarados inexequibles por esta Corte, en la sentencia C-625/96, por violar la competencia y autonomía de las Asambleas Departamentales.

Dijo la Corte: "...se desconocen abiertamente por parte de la norma materia de examen constitucional, las atribuciones conferidas por la Carta Política a las asambleas departamentales, en lo concerniente a la regulación del deporte, en los términos que determine la ley, pues se deja en manos del Ministerio de Educación Nacional lo relativo a la calificación del cumplimiento de los requisitos que pueda establecer el Gobierno Nacional para este efecto, y se le asigna además al Ejecutivo la posibilidad de reglamentar lo relacionado con el funcionamiento de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, con lo cual se desconoce la autonomía administrativa de éstas, y la función misma de las asambleas departamentales en dicha materia de que trata el numeral 7 del artículo 300 de la Constitución Política en consonancia con el numeral 10 del artículo ibídem.

En este orden de ideas, en criterio de la Corte, si bien la Constitución de 1991 fijó para las entidades territoriales limitaciones con respecto a su autonomía que pueden estar determinadas por la misma Constitución o la ley, ello no deriva en la posibilidad de que el legislador sea quien imponga las condiciones a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes para el funcionamiento de las mismas, pues de lo que se trata es que como lo señala el artículo 300 superior, las asambleas por medio de ordenanzas establezcan la regulación del deporte, la educación y la salud en los términos que determine la ley, sin que puedan dejarse sin efecto en esta materia las funciones de las asambleas como lo hace el precepto acusado."

- Con fundamento en las facultades conferidas por el artículo 89-5 de la ley 181 de 1995, el Presidente de la República expidió el 18 de julio de 1995, el decreto 1230 (julio 18) "Por el cual se reestructura el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes y se dictan otras disposiciones", y en él se refiere nuevamente a las mencionadas Juntas en los artículos 4, 25 y 27, las que cataloga como unidades administrativas especiales. Disposiciones cuya constitucionalidad puede ser cuestionable, pero no es materia de este proceso, pues es evidente que si en la ley habilitante se ordena sustituir las Juntas por entes departamentales, mal podía el legislador extraordinario contrariar ese mandato para restablecerlas, incurriendo de esta forma en un posible exceso en el ejercicio de las autorizaciones otorgadas, las que además, debían ceñirse a "las directrices del deporte establecidas en esta ley (181/95)".

- Finalmente, se dicta la ley 223 de 1995 "Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones" y en el capítulo correspondiente al impuesto al consumo de los cigarrillos reguló también algunos aspectos relacionados con el gravamen adicional a los mismos con destino al deporte, como se lee en el parágrafo del artículo 211, que es del siguiente tenor:

"Parágrafo. Los cigarrillos y tabaco elaborado, nacionales y extranjeros, están excluidos del impuesto a las ventas. El impuesto con destino al deporte creado por la ley 30 de 1971 continuará con una tarifa del 5% hasta el primero de enero de 1998, fecha a partir de la cual entrará en plena vigencia lo establecido por la ley 181 de 1995 al respecto, con una tarifa del diez (10%) por ciento.

A partir del primero de enero de 1996 el recaudo del impuesto de que trata este parágrafo será entregado a los departamentos y el distrito capital con destino a cumplir la finalidad del mismo."

Así las cosas, hay que concluir que las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes si bien se crearon como entes públicos del orden nacional, a partir de la vigencia de la ley 181 de 1995, fueron sustituidas por los entes departamentales o la entidad del distrito capital de Bogotá que correspondía crear a las autoridades territoriales competentes.

No obstante, como la ley 223 de 1995 ordena que a partir del 1 de enero de 1996, el recaudo de dicho gravamen se entregue a los

departamentos y el distrito capital con destino "*a cumplir la finalidad del mismo*", la cual fue fijada en la norma acusada, así: 70% para que las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes lo apliquen a la realización de sus objetivos y el 30% para que Coldeportes auxilie a las regiones de menores ingresos y pueda desarrollar más amplia y armónicamente sus programas, ha de entenderse que son las Juntas o los organismos departamentales que las hayan reemplazado y Coldeportes las entidades que deben recibir el producto de dicho gravamen adicional, en las cuantías señaladas.

En este mismo sentido se pronunció el Consejo de Estado al emitir concepto sobre el recaudo y la destinación del impuesto tantas veces citado, cuyos apartes pertinentes vale la pena transcribir:

"El recaudo del gravamen de los cigarrillos, con destino al deporte, corresponde a las Tesorerías Departamentales y su valor debe entregarse, para cumplir la finalidad del mismo, a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, o a la entidad deportiva que hubiere creado la Asamblea Departamental para el cumplimiento de los objetivos de la ley 181 de 1995.

Las mencionadas entidades aplicarán, con autonomía, los recursos de dicho gravamen a la realización de sus objetivos y, a partir del 1 de enero de 1998, fecha desde la cual el impuesto tendrá una tarifa del 10%, de acuerdo con lo determinado por el parágrafo del artículo 211 de la ley 223 de 1995, girarán mensualmente el 30% al Instituto Colombiano del Deporte *COLDEPORTES*."

6. Facultad del legislador para intervenir en el manejo del producto del gravamen cedido a los departamentos y el distrito especial de Bogotá

El demandante considera que el artículo 4 de la ley 30 de 1971 atenta contra el principio de autonomía de los entes territoriales, pues el impuesto adicional a los cigarrillos es una renta de propiedad exclusiva de los departamentos y, por tanto, no puede ser transferida a una entidad del orden nacional como es Coldeportes.

Estando demostrado que el gravamen adicional a los cigarrillos con destino al deporte no es un impuesto departamental sino nacional, cuyo producto fue cedido a los departamentos y el distrito especial de Bogotá, habría que concluir que no le asiste razón al demandante, pues por el simple hecho de la cesión aquél no se convierte en renta de propiedad exclusiva de los entes territoriales citados. Además, no existe un acto que así lo haya señalado por parte de las corporaciones que según la Constitución tienen facultad para establecerlo.

Sin embargo, surge esta pregunta: ¿Una vez que la Nación cede el producto de un impuesto nacional a los entes territoriales puede el legislador intervenir en su manejo y distribución? Para responder este interrogante la Corte recurrirá a su propia jurisprudencia sobre la materia.

En efecto: las entidades territoriales cuentan con distintas fuentes de financiamiento, unas son de carácter endógeno y otras exógeno. Sobre las primeras, ha dicho la Corte, el legislador no tiene ninguna injerencia pues se trata de recursos propios sobre los cuales las autoridades locales tienen libre disposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 362 del estatuto supremo, que prescribe:

"Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional y, en consecuencia, la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior".

En esta disposición constitucional, ha explicado la Corte, se "protegen los recursos tributarios propios, en los términos en los cuales la ley autorizó la fuente tributaria que los originó y no en forma plena o absoluta. En efecto, atendiendo el texto del artículo 362 CP, cabe sostener que, la garantía constitucional que ampara a las entidades territoriales respecto de sus rentas tributarias es similar, pero no superior, a la que se otorga a los particulares respecto de sus bienes y derechos y, por lo tanto, puede en principio, ser limitada en los mismos términos en los cuales puede serlo la propiedad privada."

No sucede lo mismo con los recursos de carácter exógeno, como sería por ejemplo, el situado fiscal, las transferencias, las regalías, las rentas cedidas y las demás que señala la ley, porque en este caso, el legislador está "autorizado, en los términos de la Constitución, para intervenir en la determinación de las áreas a las cuales deben ser destinados los recursos de las entidades territoriales, en especial cuando se trata de rentas de propiedad de la nación."

El gravamen adicional a los cigarrillos, objeto de debate, es una renta nacional, cedida a los departamentos y el distrito especial de Bogotá y, por tanto, es considerada fuente exógena de financiamiento sobre la que el legislador puede señalar su destino e inversión.

No obstante lo anterior, llama la atención de la Corte que dicho impuesto se haya cedido a los entes territoriales y al distrito de Santa Fe de Bogotá y, sin embargo, se disponga en la norma acusada que el 70% se aplique a la realización de los objetivos de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes (hoy entes departamentales) y el 30% se gire a Coldeportes para que auxilie a las regiones de menores ingresos y pueda desarrollar en una forma más amplia y armónica sus programas, de los cuales el 10% se debe entregar a Colcultura, pues esto significa que solamente se estaría cediendo el 70% del gravamen a los entes territoriales ya que el 30% debe entregarse a organismos del orden nacional. Esta decisión del legislador no puede considerarse violatoria de la Constitución porque, como ya se anotó, la ley puede señalar la destinación o las áreas a las cuales se debe destinar el producto de una renta nacional cedida a los departamentos y el distrito especial de Bogotá.

7. Destinación específica del gravamen adicional a los cigarrillos para el fomento del deporte y la actividad deportiva

Según el Procurador General de la Nación, el gravamen adicional a los cigarrillos, a que alude el artículo 4 de la ley 30 de 1971, objeto de

demandas parciales, es un impuesto con destinación específica que debe ser declarado inconstitucional por infringir el artículo 359 de la Constitución, tal como lo hizo la Corte en un caso similar, concretamente, en la sentencia C-317/98 en la que declaró inexistente la norma que destinaba una parte del IVA para el fomento de la actividad deportiva.

No comparte la Corte el punto de vista del Procurador pues, como tantas veces se ha reiterado, "las rentas nacionales cedidas a los entes territoriales pueden ser objeto de una específica destinación por parte del legislador siempre y cuando el fin al cual se destinen revista un interés que razonablemente puede predicarse de las entidades territoriales beneficiadas (...) la propia Constitución autoriza al poder central para fijar su destinación, siempre que tal destinación se adecue a las prioridades definidas en la Carta, las que se refieren, fundamentalmente a la satisfacción de las necesidades básicas de los pobladores de cada jurisdicción."

La prohibición contenida en el artículo 359 de la Constitución, "no se aplica a las rentas nacionales cedidas a las entidades territoriales, pues dichos recursos no ingresan al presupuesto nacional sino a los presupuestos de dichas entidades y se destinan a la satisfacción de necesidades propias de las mismas que, al mismo tiempo, responden a un interés nacional."

Y en otra oportunidad se expresó: "las rentas que la nación cede anticipadamente a las entidades territoriales no constituyen rentas nacionales y, por tanto, no viola la Constitución la norma legal que les fija una destinación específica."

En el evento que se examina una parte del impuesto que se cede está destinado a los entes deportivos departamentales que sustituyeron a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, para el cumplimiento de sus objetivos, los cuales fueron señalados en el artículo 66 de la ley 181/95, entre los que se destacan: adoptar las políticas, planes y programas que en deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre establezcan Coldeportes y el Gobierno Nacional; fomentar la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre en el departamento; promover, difundir y fomentar la práctica de la educación física, el deporte y la recreación en el territorio departamental; estimular la participación comunitaria en tales actividades; participar en la elaboración y ejecución de programas de cofinanciación de la construcción, ampliación y mejoramiento de instalaciones deportivas de sus municipios; prestar asistencia técnica y administrativa a los municipios y demás entidades del sistema nacional del deporte en su jurisdicción, etc., actividades que, según el artículo 52 del estatuto supremo, el Estado está obligado a fomentar, pues el derecho a la recreación, a la práctica del deporte y el aprovechamiento del tiempo libre es un derecho social de toda persona, que cuenta con protección constitucional.

Igual situación se presenta con el porcentaje del impuesto que se destina a Coldeportes, establecimiento público del orden nacional que, según el artículo 61 de la ley 181 de 1995, es el máximo organismo planificador, rector, director y coordinador del sistema nacional del deporte y, director del deporte formativo y comunitario, encargado de formular las políticas, propósitos, estrategias y orientaciones para el desarrollo del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre; la promoción, fomento y difusión de la práctica del deporte, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre; la programación de actividades y eventos deportivos, etc.

Así las cosas, la destinación de los recursos citados se dirigen a satisfacer necesidades básicas de las personas y al mejoramiento de su calidad de vida, pues como lo ha reconocido esta corporación, la recreación "es una actividad inherente al ser humano y necesaria tanto para su desarrollo individual y social como para su evolución. Consiste, en su sentido etimológico, en volver a crear. Es pues, un quehacer que involucra la capacidad creadora del ser humano y se cristaliza a través de su virtud como productor, como hacedor de su mundo (...) La recreación, cumple una labor definitiva en la adaptación del hombre a su medio. (...) En el contexto constitucional, es claro que la recreación cumple un papel esencial en la consecución del libre desarrollo de la personalidad dentro de un marco participativo-recreativo en el cual el individuo revela su dignidad ante sí mismo y ante la sociedad."

El porcentaje del gravamen adicional que se debe entregar a Colcultura, establecimiento público del orden nacional, cuya función principal es la de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos, en sus diversas manifestaciones, es un deber del Estado consagrado en los artículos 70 y 71 de la Carta.

De lo anterior se concluye que el gravamen adicional a los cigarrillos a que alude el artículo 4 de la ley 30 de 1971, materia de impugnación, no es una renta nacional de destinación específica, puesto que fue cedido a los departamentos y el distrito especial de Bogotá. Por consiguiente, no se vulnera el artículo 359 del estatuto superior.

Los recursos que, según la disposición parcialmente acusada, se deben entregar a Coldeportes no entran a engrosar los fondos de esa institución, pues si así fuera éstos se convertirían en una renta de destinación específica, expresamente prohibida por la Constitución en el artículo últimamente citado.

De otra parte, cabe aclarar al Procurador que en la sentencia que cita (317/98), el impuesto al valor agregado no se cedía a los entes territoriales, razón por la cual quedaba cobijado por la prohibición contenida en el artículo 359 de la Constitución, pues continuaba siendo una renta de carácter nacional. Esta la razón para que la decisión que en esa oportunidad se adoptó difiera de la que aquí habrá de tomarse.

Por lo expuesto, se procederá a declarar exequible el artículo 4 de la ley 30 de 1971 en lo acusado, por no vulnerar precepto constitucional alguno.

8. El artículo 51 del decreto 2845 de 1984

En este precepto legal que el actor considera violatorio de la autonomía de los entes territoriales, se ordena al Instituto Colombiano de la Juventud y el Deporte Coldeportes y a las Juntas Administradoras Seccionales de deportes destinar no menos del dos por ciento de su

presupuesto total para programas de formación de personal y extensión e investigación, a través de la Escuela Nacional del Deporte.

Las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes, como ya se ha anotado, fueron reemplazadas por entes de carácter departamental en la medida en que las respectivas Asambleas Departamentales los fueran creando, según lo ordenado por la ley 181 de 1995. Entonces, si una de las beneficiarias del gravamen adicional a los cigarrillos es una entidad del orden departamental no podía el legislador sin violar la Constitución (arts. 287, 298 y 300-5), intervenir en la distribución de las partidas que integran el presupuesto departamental, pues según el numeral 5 del artículo 300 del estatuto supremo (modificado por el acto legislativo No. 1/96) es función de las Asambleas Departamentales, "expedir las normas orgánicas del presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos".

Sin embargo, la autonomía presupuestal de las entidades territoriales se encuentra limitada no sólo por las disposiciones constitucionales que rigen la materia sino también por las normas de la ley orgánica: "en Colombia, el modelo que impera es el de la autonomía presupuestal ampliada, según el cual las entidades territoriales están limitadas por las disposiciones y los principios establecidos en la Constitución y la ley, y específicamente por lo señalado en la respectiva ley orgánica, pues en la Carta Política de 1991 se consagró un verdadero sistema presupuestal contenido en el Capítulo 3o. del Título XII de la misma, artículos 345 a 353, normas éstas que constituyen el núcleo rector de dicho sistema. (...) la Constitución de 1991 convirtió a la ley orgánica de presupuesto, de conformidad con el artículo 352 Superior, en el instrumento matriz del referido sistema colombiano, al disponer que se someterán a dicha ley los presupuestos de los diferentes órdenes: el nacional, los territoriales y los de las entidades descentralizadas de cualquier nivel. De manera que a través de esa ley orgánica se regulan las diversas fases del proceso: programación, aprobación, modificación y ejecución, la cual a su vez constituye el elemento jurídico que organiza e integra el sistema legal que depende de ella."

Las entidades territoriales cuentan con atribuciones constitucionales para administrar sus presupuestos y, por ende, para establecer gastos y comprometer sus ingresos (arts. 287 y 298 C.P.), salvo que sea la misma Constitución la que haya señalado el destino del recurso, como en el caso del situado fiscal (C.P. art. 356) y las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación (C.P. art. 357). "En otros términos, el principio constitucional de la autonomía regional y local delimita el campo de acción de la ley. Por lo tanto, en todos los asuntos o materias respecto de los cuales la Constitución no habilita al legislador para dictar normas relativas a la destinación manejo o inversión de los recursos de dichas entidades, éstas gozan de plena libertad e independencia para adoptar las decisiones administrativas correspondientes, a través de sus órganos competentes, juzgando su oportunidad o conveniencia y según lo demanden las necesidades públicas o sociales."

Por estas razones, el artículo 51 del decreto 2845/84 en cuanto se refiere a las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes que fueron reemplazadas por entidades del orden departamental, será retirado del ordenamiento positivo, por infringir los preceptos constitucionales antes citados.

No sucede lo mismo con Coldeportes pues al señalar la norma acusada el destino de un porcentaje de su presupuesto para un fin determinado, en este caso, el cumplimiento de una de las misiones institucionales encomendadas a ese establecimiento público del orden nacional no se viola la constitución, pues dicha medida es la concreción y desarrollo del deber que tiene el legislador al descentralizar funciones, de asignar los recursos con los cuales el ente público correspondiente ejercerá cabalmente los objetivos para el que fue creado.

VII. DECISION

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. Declarar EXEQUIBLE en lo acusado, el artículo 4 de la ley 30 de 1971

Segundo. Declarar EXEQUIBLE el artículo 51 del decreto 2845 de 1984, salvo la expresión "Juntas Administradoras Seccionales de Deportes", que es INEXEQUIBLE.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, 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

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS-Carácter nacional

El gravamen adicional a los cigarrillos nacionales y extranjeros a que alude el artículo 4 de la ley 30 de 1971, materia de acusación parcial, es una renta de carácter nacional, cuyo producto se cedió a los departamentos, intendencias y comisarías (que hoy también son departamentos) y al distrito especial de Bogotá.

JUNTAS ADMINISTRADORAS SECCIONALES DE DEPORTES-Naturaleza/IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS-Destinatarios

Las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes si bien se crearon como entes públicos del orden nacional, a partir de la vigencia de la ley 181 de 1995, fueron sustituidas por los entes departamentales o la entidad del distrito capital de Bogotá que correspondía crear a las autoridades territoriales competentes. No obstante, como la ley 223 de 1995 ordena que a partir del 1 de enero de 1996, el recaudo de dicho gravamen se entregue a los departamentos y el distrito capital con destino "a cumplir la finalidad del mismo", la cual fue fijada en la norma acusada, así: 70% para que las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes lo apliquen a la realización de sus objetivos y el 30% para que Coldeportes auxilie a las regiones de menores ingresos y pueda desarrollar más amplia y armónicamente sus programas, ha de entenderse que son las Juntas o los organismos departamentales que las hayan reemplazado y Coldeportes las entidades que deben recibir el producto de dicho gravamen adicional, en las cuantías señaladas.

IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS-Fuente exógena de financiamiento

El gravamen adicional a los cigarrillos, objeto de debate, es una renta nacional, cedida a los departamentos y el distrito especial de Bogotá y, por tanto, es considerada fuente exógena de financiamiento sobre la que el legislador puede señalar su destino e inversión. No obstante lo anterior, llama la atención de la Corte que dicho impuesto se haya cedido a los entes territoriales y al distrito de Santafé de Bogotá y, sin embargo, se disponga en la norma acusada que el 70% se aplique a la realización de los objetivos de las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes (hoy entes departamentales) y el 30% se gire a Coldeportes para que auxilie a las regiones de menores ingresos y pueda desarrollar en una forma más amplia y armónica sus programas, de los cuales el 10% se debe entregar a Colcultura, pues esto significa que solamente se estaría cediendo el 70% del gravamen a los entes territoriales ya que el 30% debe entregarse a organismos del orden nacional. Esta decisión del legislador no puede considerarse violatoria de la Constitución porque, como ya se anotó, la ley puede señalar la destinación o las áreas a las cuales se debe destinar el producto de una renta nacional cedida a los departamentos y el distrito especial de Bogotá.

IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS-No es renta de destinación específica

El porcentaje del gravamen adicional que se debe entregar a Colcultura, establecimiento público del orden nacional, cuya función principal es la de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos, en sus diversas manifestaciones, es un deber del Estado consagrado en los artículos 70 y 71 de la Carta. Se concluye que el gravamen adicional a los cigarrillos a que alude el artículo 4 de la ley 30 de 1971, materia de impugnación, no es una renta nacional de destinación específica, puesto que fue cedido a los departamentos y el distrito especial de Bogotá. Por consiguiente, no se vulnera el artículo 359 del estatuto superior. Los recursos que, según la disposición parcialmente acusada, se deben entregar a Coldeportes no entran a engrosar los fondos de esa institución, pues si así fuera éstos se convertirían en una renta de destinación específica, expresamente prohibida por la Constitución.

IMPUESTO A LOS CIGARRILLOS A JUNTAS ADMINISTRADORAS SECCIONALES DE DEPORTES-Inconstitucionalidad

Las Juntas Administradoras Seccionales de Deportes fueron reemplazadas por entes de carácter departamental en la medida en que las respectivas Asambleas Departamentales los fueran creando, según lo ordenado por la ley 181 de 1995. Entonces, si una de las beneficiarias del gravamen adicional a los cigarrillos es una entidad del orden departamental no podía el legislador sin violar la Constitución (arts. 287, 298 y 300-5), intervenir en la distribución de las partidas que integran el presupuesto departamental, pues según el numeral 5 del artículo 300 del estatuto supremo (modificado por el acto legislativo No. 1/96) es función de las Asambleas Departamentales, "expedir las normas orgánicas del

presupuesto departamental y el presupuesto anual de rentas y gastos".

NOTAS DE PIE DE PÁGINA

1. M.P. José Gregorio Hernández Galindo
2. M.P. Carmenza Isaza de Gómez
3. M.P. Hernando Herrera Vergara
4. concepto del 11 de junio de 1997, M.P. Augusto Trejos Jaramillo
5. ver sents. C-205/95, 219/97, 317/98, entre otras
6. Ibidem
7. Ver entre otras, C-036/96, C-219/97, C-720/99
8. C-897 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz
9. Idem
10. Sent. T-466/92 M.P. Ciro Angarita Barón
11. Sent. C-508/96 M.P. Alejandro Martínez Caballero

Fecha y hora de creación: 2026-02-05 19:57:15