

19-4-10
50894CC

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

SENTENCIA C-894 de 2009

-Sala Plena-

Referencia: expediente D-7748

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° de la Ley 1289 de 2009 *"por la cual se modifica el artículo 4o. de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones"*.

Demandante:

Juan Carlos Arango Rodríguez.

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Bogotá D.C., dos (2) de diciembre de dos mil nueve (2009).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, consagrada en los artículos 241 y 242 de la Constitución Política, el ciudadano Juan Carlos Arango Rodríguez, demandó el artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, *"por la cual se modifica el artículo 4o. de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones"*.

Mediante Auto del veintinueve (29) de mayo de dos mil nueve (2009), el Magistrado Sustanciador resolvió rechazar la demanda contra el artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, en lo relacionado con la modificación del párrafo 2° de la ley 30 de 1971, por haber operado el fenómeno de la cosa juzgada constitucional, toda vez que tal modificación fue objeto de pronunciamiento

por la Corte en la Sentencia C-1183 de 2008. En la misma providencia, decidió admitir la demanda contra los apartes restantes del artículo 1° de la Ley 1289 de 2009. En relación con esta última decisión, dispuso su fijación en lista y, simultáneamente, corrió traslado al señor Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de su competencia. Ordenó, además, comunicar la demanda al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Departamento Administrativo de Planeación Nacional, al Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Municipios y, finalmente, a los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Rosario, Nacional, del Atlántico, Libre y Simón Bolívar, para que, si lo estimaban conveniente, intervinieran dentro del proceso con el propósito de impugnar o defender la constitucionalidad de la disposición acusada.

Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

Extraídos:

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe la disposición objeto de censura, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 47.283, del 6 de marzo de 2009.

"LEY 1289 DE 2009

(Marzo 6)

"por la cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones"

*El Congreso de la República
DECRETA*

(...)

ARTÍCULO 1o. Modificar el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, el cual quedará así:

Artículo 4°. El impuesto de que trata el artículo 2° de la presente ley será recaudado por las tesorerías de las entidades territoriales y entregado mensualmente a los Institutos Deportivos de cada una de las regiones.

A su vez, los Institutos Deportivos Territoriales distribuirán el 30% de ese recaudo en los municipios de su jurisdicción, para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte. Esta distribución se llevará conforme a los procedimientos establecidos en el Sistema General de Participaciones.

Parágrafo 1°. Será de responsabilidad de las Tesorerías Departamentales el estricto cumplimiento de la previsión contenida en el inciso 1o del presente artículo. Para ese propósito suministrarán dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes la información y documentación sobre el recaudo mensual, a los institutos deportivos territoriales.

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 del Deporte, Coldeportes, tal como lo establece el Decreto 2343 del 2 de diciembre de 1970 sin perjuicio de las funciones propias de las Contralorías General de la República, departamentales y municipales.
(...)

III. LA DEMANDA

1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que el artículo acusado, contraviene lo dispuesto en los artículos 1°, 2°, 52, 209 y 363 de la Constitución Política.

2. Fundamentos de la demanda

2.1. Inicia el actor por explicar que, a través de la norma acusada, el legislador modificó el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, el cual regulaba lo referente a la distribución del impuesto al consumo de cigarrillo con destino al deporte.

Precisa, que la modificación introducida por la norma acusada al artículo 4° de la Ley 30 de 1971, consistió en cambiar la destinación del 30% del citado tributo, en el sentido de que tal porcentaje ya no se entregue a Coldeportes para ser repartido entre la regiones de menores ingresos, sino que se distribuya directamente entre los municipios que pertenezcan al departamento donde se efectúe el recaudo del impuesto.

2.2. Para el actor, el cambio de destinación del 30% del recaudo del impuesto al consumo de cigarrillo, produce efectos poco equívocos, en cuanto la aplicación de la medida tiende a favorecer a los departamentos más desarrollados, en perjuicio de los menos favorecidos, quienes ya no van a poder realizar proyectos sostenibles en materia deportiva y de recreación, al no recibir los recursos adicionales inicialmente previstos en el artículo 4° de la Ley 30 de 1971.

Considera que la reforma legal demandada "es altamente inconveniente para la Nación, toda vez, que es claramente excluyente para la mayoría de los departamentos; impide que el Instituto Colombiano del Deporte - Coldeportes, pueda desarrollar en mejores y mayores condiciones, inversiones en las regiones más pobres, determinando un crecimiento inequitativo y desequilibrado en los programas y proyectos correspondientes al sector del deporte".

En esos términos, haciendo un breve recuento jurisprudencial de los principios que rigen el Estado Social, afirma que la norma acusada afecta los postulados

propios del Estado Social y de la República unitaria (C.P. arts. 1° y 2°), los principios de dignidad humana (C.P.art. 1°), prevalencia del interés general sobre el interés particular (C.P. arts. 2° y 209) y equidad tributaria (C.P. art. 363), así como también el derecho a la recreación y al deporte (C.P art. 52),.

2.3. Sobre la presunta violación del artículo 1° de la Constitución Política, sostiene que la reforma planteada en la ley acusada, afecta las oportunidades de desarrollo en aquellos departamentos que casi no perciben recursos para la realización de proyectos sostenibles que demandan una gran inversión, como las obras de infraestructura deportiva y/o recreativa, lo cual va en contravía del concepto de Estado Social de Derecho, del que emana la obligación que tiene el Estado de propiciar ambientes de igualdad de oportunidad para el desarrollo de todos los entes territoriales que conforman la República.

2.4. Respecto al presunto desconocimiento de los artículos 2° y 209 de la Constitución Política. Considera el actor que la norma objeto de la presente demanda, contraría claramente uno de los fines esenciales del Estado, como es el de promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, al no permitir la redistribución del 30% de los recursos recaudados por concepto de impuesto al consumo de cigarrillos, entre los departamentos más pobres.

2.5. En relación con la vulneración de los artículos 52 y 363 de la Carta. Menciona que la norma acusada atenta contra los principios del sistema tributario y el derecho a la recreación y el deporte, *“al desconocer el concepto de equidad que generaba la norma reformada, en la cual se brindaba un beneficio a las regiones de menores ingresos, con lo cual se generaba equidad social en los recursos que constituyen gasto público social en consonancia con el artículo 52 de la carta magna”*.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de mandatario judicial, intervino en el trámite del presente proceso, solicitándole a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo, por ineptitud sustancial de la demanda.

Inició por señalar, que el impuesto con destino al deporte, de que trata la Ley 181 de 1995, es una renta nacional cedida a los departamentos, esto es, una renta exógena, sobre la cual el legislador está plenamente facultado para decidir su destinación.

Sostuvo que resulta desproporcionado afirmar, que la distribución y ejecución de recursos establecida por el legislador, atenta contra la dignidad humana y el interés general, cuando lo que se persigue es precisamente, que sean los mismos departamentos los que se ocupen de invertir los recursos en los

municipios de su jurisdicción, atendiendo a criterios uniformes ya definidos, sobre los cuales no existe duda de que tienden a hacer prevalecer el interés general.

En lo que respecta a la supuesta violación de los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, el interviniente aduce que, con la redacción actual de la norma, se garantiza la focalización de los recursos por parte de cada departamento y, no por una entidad del orden nacional. A su juicio, lo regulado en la norma brinda mayor eficiencia, economía y celeridad en el gasto, pues los recursos no tienen que ir de un presupuesto a otro, sino que serán ejecutados de manera directa por el mismo departamento.

Concluye afirmando, que los cargos formulados por el actor se basan en simples apreciaciones subjetivas, de lo que él considera son los efectos de la norma acusada, lo que lleva a que la Corte deba declararse inhibida para fallar, puesto que la acción en estudio no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia, tales como: (i) la falta de certeza, puesto que el cuestionamiento está recayendo sobre el contenido de una proposición jurídica inferida por el actor; (ii) falta de pertinencia, toda vez que está empleando argumentos de índole personal; (iii) insuficiencia, en cuanto no aportó los elementos probatorios indispensables para adelantar el juicio de inconstitucionalidad.

Por último, y con relación a la presunta vulneración de los principios consagrados por el artículo 363, señaló que tales principios orientan el sistema tributario y, no es de recibo que se pretendan aplicar a la distribución de un recurso, indistintamente de que provengan de obligaciones de orden tributario. Es decir, estos principios se reflejan en la obligación tributaria propiamente dicha en la manera en que el legislador desarrolló su poder de imposición, por lo que sería válido esgrimir estos principios si se estuviera debatiendo la aplicación del gravamen, mas no así cuando de lo que se trata es de la distribución de un ingreso futuro de una obligación tributaria debidamente consolidada.

2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, a través de uno de sus miembros, intervino en el trámite del presente proceso, para solicitarle a la Corte que declare inexecutable la norma acusada.

El interviniente comienza por señalar, que el impuesto al consumo de cigarrillo con destino al deporte, es un tributo del orden nacional cedido a los Departamentos. Ello significa que, en esa materia, el legislador tiene un mayor margen de configuración al momento de definir su estructura y su destino, sin que ello implique que dicha facultad es absoluta, pues la misma tiene como límites los principios constitucionales.

Afirma también, “que una manera de predeterminar el destino de los recaudos es, precisamente, la aplicación del principio de territorialidad según el cual las fuentes de financiación tributaria deben servir a las entidades territoriales en cuyo territorio se realiza el recaudo. De hecho, tal es el principio que subyace en toda la tributación local. Sin embargo, en el caso objeto de debate, el principio de territorialidad únicamente puede predicarse del Departamento que recauda el tributo, por cuanto el tributo es departamental y no municipal. En otros términos, si los municipios se hacen acreedores de parte del recaudo, ello tiene que ver más con la disposición del legislador al respecto, que con la estructura del tributo”.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, no encuentra ajustado a la Constitución, que la ley establezca una regla bajo la cual los municipios que pertenecen al Departamento donde el recaudo es irrisorio se vean privados de recursos con destino al deporte. Aduce el interviniente, que se trata del reparto de unos recursos que deben atender unos derechos constitucionales que se predicen de los individuos y unas políticas constitucionalmente amparadas para la consecución de esos derechos y, por ello, sí se puede exigir al legislador que la estructuración de dicha política garantice que la misma sea aplicada en todo el país.

En segundo lugar, el principio de autonomía de las entidades territoriales comporta una serie de derechos para las mismas (artículo 287 del C.P), dentro de los cuales se encuentra “el ejercicio de la competencia que les correspondan”. Por su parte, dentro de las competencias de los municipios (artículo 311 de C.P) está, precisamente, la promoción y participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (artículo 311 de la C.P), todo lo cual está íntimamente relacionado con la política que fomenta el deporte. Desde esta perspectiva, la medida tomada no promueve, y por el contrario, limita estas reglas constitucionales, debido a que algunos municipios del país reciben mayores recursos para la atención del deporte en perjuicio de otros que se encuentran privados de estos recursos, dada la naturaleza “excluyente” de la norma que se encarga de definir las reglas del reparto de la renta.

3. Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura, a través de apoderado judicial, intervino en el proceso para solicitarle a la Corte que declare inexecutable la norma acusada por ser contraria al principio de igualdad.

Señaló, que es claro que con la entrada en vigencia de la norma demandada, desaparece la posibilidad de que los departamentos con menores ingresos, cuenten con una inversión siquiera significativa en materia deportiva y recreativa, lo que pasaría, por ejemplo, con departamentos como Vaupés, Guainía y Putumayo.

En el mismo orden de ideas, se estaría quebrantando el artículo 52 de la Constitución Política, que propende por el derecho que tienen absolutamente todos los colombianos de acceder con igualdad de oportunidades al deporte y a la recreación.

En conclusión, manifestó que con las modificaciones de la Ley 1289 de 2009, se reducen los ingresos de Coldeportes, impidiendo la adecuada financiación de los proyectos deportivos, sobre todo en aquellos municipios que pertenezcan a departamentos que recibían ingresos representativos por concepto de éste tributo.

4. Universidad del Rosario

La Universidad del Rosario, a través de una docente perteneciente a la Facultad de Jurisprudencia, intervino en el presente juicio, para cuestionar la aptitud de la demanda.

Sostiene que en lo concerniente a la supuesta vulneración de la norma demandada, el actor hace un planteamiento equivocado del alcance de la medida en ella contenida, pues desconoce que los recursos que son destinados a la actividad del deporte, no son únicamente los provenientes del impuesto al cigarrillo.

Aduce que la Ley 181 de 1995 y el Decreto 4815 de 2008, se refieren en forma integral, a los recursos que son destinados para el desarrollo de ésta actividad, entre los que se cuentan los provenientes del impuesto al valor agregado IVA, las partidas anuales provenientes del presupuesto anual de la Nación, el producto de las rentas que adquiriera hacia el futuro Coldeportes y los recursos que asignen las entidades territoriales, entre otros.

Por lo anterior, considera que no le asiste razón al demandante y su acusación es equivocada.

5. Departamento Nacional de Planeación

El Director de Desarrollo Territorial Sostenible, intervino en el proceso en representación del Departamento Nacional de Planeación. El interviniente no se pronuncia sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la norma acusada, limitándose tan solo a *"sugerir a la Corte Constitucional tener en cuenta los siguientes aspectos"*:

Recomendó analizar la distribución del impuesto adicional al cigarrillo, a la luz del concepto de Estado Unitario, así como de la solidaridad y progresividad de los tributos, en sentido amplio, es decir, en la posibilidad de compensar a las entidades territoriales que no tienen la capacidad fiscal de brindar bienes y servicios a sus habitantes, en especial a los grupos de menores recursos que los demandan.

Sostiene que el artículo 1 de la Ley 1289 de 2009, establece unas funciones a las regiones, sin que quede claro si se está refiriendo precisamente a los departamentos, teniendo en cuenta que según el artículo 286 del C.P., "*son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas*", facultándose a la ley para darles el carácter de entidades territoriales a las regiones, lo que todavía no se ha hecho.

Finalmente, considera que la ley acusada puede presentar problemas en las reglas que definen su vigencia, pues pretende producir efectos en la misma vigencia fiscal en que entró a regir, lo cual se muestra contrario al mandato del artículo 363 de la C.P.

6. Universidad del Atlántico

En representación de la Universidad del Atlántico, intervino uno de los docentes de la Facultad de Ciencias Jurídicas, quien conceptúa que la declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad del artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, depende de que se demuestre probatoriamente, cuáles son los efectos que produce la modificación de la distribución del impuesto adicional al cigarrillo con destino al deporte.

Al respecto, señala que la acusación presentada por el demandante, debe, en primer lugar, contener de manera clara un concepto de violación específico en virtud del cual se esgrima la supuesta incompatibilidad de la norma legal demandada con las disposiciones constitucionales.

En este sentido, considera que la acusación de violación al principio del Estado Social de Derecho resulta excesivamente abstracta, dada la naturaleza que ostenta éste principio, motivo por el cual entiende que debe particularizarse la referida violación en aspectos de mayor especificidad.

Sostiene que para la realización de la respectiva inferencia jurídica en el presente caso, se debe contar con unos elementos fácticos que permitan la evaluación probatoria de las acusaciones planteadas en la demanda por violación a las normas constitucionales. Así pues, la supuesta circunstancia de desfavorabilidad en la que recaerían ciertas regiones, por efecto de las reglas implementadas para la distribución de los dineros recaudados por el impuesto del cigarrillo, debe probarse a partir de la demostración de circunstancias fácticas que desbordan el mejor juicio de comparación técnico jurídica, sobre la compatibilidad o no de las normas acusadas con el texto constitucional.

Reiteró que el juez constitucional deberá determinar la veracidad de los cargos planteados por el demandante, con la finalidad de establecer si los mismos son acordes o no con la acusación de violación al texto constitucional. Dentro de la argumentación planteada por el demandante, la proyección presupuestal realizada implicaría que ciertas regiones del país tuvieran menores posibilidades de ser favorecidas, mientras otras en las cuales hay mayor

concentración en el recaudo del impuesto lograrían una mejor perspectiva, aumentando la diferencia en este punto imposibilitándose un desarrollo equilibrado.

En este sentido, en el contexto de un Estado Social de Derecho en el cual se busca un desarrollo equilibrado de las distintas regiones del país, no puede pretenderse que bajo las variables tributarias se coarte sin fundamento alguno dicha finalidad. De tal manera que, el sistema tributario fundado bajo los criterios de universalidad, debe acometerse a una redistribución equitativa de la riqueza que promueva el equilibrio en el desarrollo, así como el beneficio consistente en participar como sujeto de las políticas públicas formuladas y planteadas por el Estado en materia de recreación y deporte.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Dentro de la oportunidad legal prevista, el Señor Procurador General de la Nación rindió el concepto de su competencia, en el cual le solicita a esta Corporación que se inhiba para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, por ineptitud sustancial de la demanda. Subsidiariamente, le solicita a la Corte que declare la exequibilidad de la norma impugnada.

Inicia por señalar que, a partir de la lectura de la demanda, se evidencia que el actor sustenta su petitorio en razonamientos jurídicos imprecisos y ambiguos, que no logran articular siquiera una aparente oposición objetiva y verificable entre la disposición acusada y la Carta Política. Considera que, a pesar del válido recuento jurisprudencial que realiza sobre los principios que rigen el Estado Social de Derecho colombiano, tales como el de dignidad humana, solidaridad social, prevalencia del interés general, igualdad y moralidad de la función pública, equidad y progresividad del sistema tributario, la acusación no estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad que le permita a la Corte adelantar una confrontación objetiva entre la preceptiva acusada y la Constitución.

Para la Agencia Fiscal, la acusación reseñada se sustenta principalmente en que dicha disposición legal: *"(...) Antepone los intereses particulares de los departamentos más desarrollados en detrimento de los departamentos menos favorecidos, generando inequidad en las oportunidades de desarrollo que puede brindar el Estado a través de Coldeportes, a los municipios menos favorecidos"*. Tal argumento, que es reiterado por el actor a lo largo de toda la demanda, pone de presente que su acción obedece a una mera inconformidad subjetiva con los efectos que produce la norma acusada, la cual, además, sustenta en apreciaciones no jurídicas.

Aduce que también se destaca en el texto de la demanda, la intención recurrente del demandante, de atribuir a la Ley 30 de 1971, el estatus de parámetro de control de constitucionalidad, lo cual se ve reflejado claramente en afirmaciones como: *"el concepto de equidad que generaba la norma"*

reformada", de manera que lo que se está defendiendo no es la supremacía e integridad del Estatuto Superior, sino la del artículo 4° de la citada Ley 30, que es también una ley ordinaria como la demandada que no alcanza jerarquía supralegal, y menos aún constitucional.

Conforme con lo expuesto, concluye que se puede deducir fácilmente que el peticionario: i) confronta equivocadamente, para el juicio de inexequibilidad que pretende, la norma impugnada con lo dispuesto en el artículo que reforma; ii) simultáneamente, desconoce la distribución de competencias propia de un Estado de Derecho, particularmente en cuanto a la potestad de regulación que le corresponde al Congreso y la de reglamentación que toca al Gobierno, asignando a esta última una jerarquía sobre la primera violatoria del sistema de frenos y contrapesos que rige entre ambos órganos del poder público; y, finalmente, iii) termina por reconocer expresamente que su acusación no se dirige contra el texto, general y abstracto, del precepto que demanda, sino contra sus eventuales efectos, particulares y concretos, los cuales escapan al objeto y fin de la acción pública de inconstitucionalidad.

Con criterio subsidiario, el Ministerio Público procedió a realizar el análisis de constitucionalidad de la norma impugnada, a luz de la precaria acusación. Así, estudiado el contenido y alcance del artículo impugnado, dentro del régimen territorial y tributario que rige en el país, considera que está demostrada su plena compatibilidad con el mismo, en la medida en que se configura un desarrollo jurídicamente válido del modelo de justicia distributiva con equidad vigente en Colombia, como consecuencia del modelo de Estado Social de Derecho que se implantó con la entrada en vigencia de la Constitución del 91.

Al respecto, recuerda que las entidades territoriales cuentan con dos tipos de fuentes de financiación: las denominadas exógenas, en razón a que provienen de transferencias de recursos de la Nación o participación en recursos del Estado como, por ejemplo, los derivadas de las regalías; y las denominadas endógenas, que se originan en la jurisdicción de la correspondiente entidad territorial, en virtud de un esfuerzo propio, por la decisión política de las autoridades locales o seccionales. En relación con las primeras, el legislador goza de un amplio margen de configuración para definir la forma de distribución del tributo, por tratarse de un recurso proveniente del Gobierno central.

Aduce que, según la jurisprudencia constitucional, la distinción entre recursos endógenos y recursos exógenos no es suficiente, *per sé*, para delimitar el alcance de la autonomía financiera de las entidades territoriales, por lo cual, inclusive, en casos excepcionales, la Constitución autoriza la intervención del legislador en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales en salvaguarda de la estabilidad económica de la Nación¹.

En este orden de ideas, concluyó que se equivoca el actor al argumentar que la intervención del Congreso de la República en la administración de los

¹ Corte constitucional. Sentencia C-219 de 1991 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

recursos de las entidades territoriales bajo examen quebranta los principios en que funda el Estado Social de Derecho, ya que algunas de ellas pueden llegar a ser no sólo admisibles, sino también necesarias y, en todo caso, válidas constitucionalmente, por su relevancia para el cumplimiento de los fines unitarios del Estado, como es el caso de la intervención contemplada en el artículo 1° de la Ley 1289 de 2009.

Extracto

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Por dirigirse la demanda contra una norma que hace parte de una ley de la República, el artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, *"por medio de la cual se modifica el artículo 42 de la Ley 30 de 1971 y se dictan otras disposiciones"*, esta Corporación es competente para decidir sobre su constitucionalidad, tal y como lo prescribe el artículo 241-4 de la Constitución Política.

2. Alcance de la presente demanda

2.1. Aun cuando el actor dice acusar todo el texto de la Ley 1289 de 2009 (artículos 1°, 2° y 3°), la Corte entiende que, formalmente, la demanda se dirige únicamente contra el artículo 1° del citado ordenamiento, en razón a que, en el libelo acusatorio, el accionante sólo citó y transcribió el contenido de dicho artículo, al tiempo que sólo formuló y dirigió los cargos contra algunos de sus apartes normativos. Así quedó definido desde el propio Auto Admisorio, donde el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda exclusivamente en lo relacionado con el artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, descartándola sólo en lo que toca con la modificación contenida en su parágrafo 2°, respecto del cual prosperó el rechazo de la misma, por haber operado el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional, toda vez que tal modificación ya había sido objeto de pronunciamiento por la Corte en la Sentencia C-1183 de 2008.

2.2. Hecha la anterior precisión, es claro que lo impugnado en la presenta causa, es entonces el referido artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, mediante el cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, en lo relacionado con la distribución del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo con destino al deporte. Esta última norma, con los cambios introducidos por la citada Ley 1289 de 2009, a través de tres incisos y dos párrafos, consagra lo siguiente:

- En el inciso primero, prevé que el impuesto será recaudado por las tesorerías de las entidades territoriales y entregado mensualmente a los Institutos Deportivos de cada una de las regiones.
- En el inciso segundo, dispone que los Institutos Deportivos Territoriales distribuirán el 30% de ese recaudo en los municipios de su jurisdicción.

para la realización de proyectos y programas específicos correspondientes al sector deporte.

- En el inciso tercero, establece que la distribución del tributo se llevará a cabo conforme a los procedimientos establecidos en el Sistema General de Participaciones.
- A través del parágrafo 1°, le asigna a las tesorerías departamentales la responsabilidad de velar por el estricto cumplimiento del recaudo y distribución del impuesto.
- Finalmente, en el parágrafo 2°, declarado exequible por la Corte, prevé que el control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen, será ejercido en el orden administrativo, técnico, financiero, presupuestal y contable, por el Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, sin perjuicio de las funciones propias de las Contralorías General de la República, departamentales y municipales (parágrafo 2°).

2.3. Concretamente, la acusación la dirige el actor contra el inciso segundo del citado artículo 1°, a través del cual se cambia la destinación del 30% del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo con destino al deporte, en el sentido de disponer que tal porcentaje será distribuido entre los municipios que pertenezcan al departamento donde se efectúe el recaudo, modificando así lo previsto en el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, que preveía la entrega de ese 30% a Coldeportes, para ser repartido entre la regiones de menores ingresos.

2.4. Sostiene el demandante, que el cambio de destinación del 30% del recaudo del citado tributo, produce efectos "*altamente inconveniente para la Nación*", en razón a que la medida busca favorecer a los departamentos más desarrollados, en perjuicio de los menos desarrollados, quienes ya no van a poder realizar proyectos sostenibles en materia deportiva y de recreación, al no recibir los recursos adicionales inicialmente previstos en el artículo 4° de la Ley 30 de 1971.

Afirma al respecto, que la modificación producida por la norma acusada, en comparación con lo inicialmente previsto en el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, va en contravía de los postulados propios del Estado Social de Derecho y de la República unitaria, afectando también el derecho a la recreación y al deporte, y los principios de dignidad humana, prevalencia del interés general sobre el interés particular y la equidad tributaria. Esto, en cuanto la medida favorece los intereses de unos pocos ciudadanos en perjuicio de una mayoría.

2.5. En relación con la acusación formulada, un grupo mayoritario de intervinientes, entre los que se cuenta el Ministerio Público, expresa y tácitamente, coinciden en solicitarle a la Corte que se declare inhibida para proferir decisión de fondo, en razón a que el actor no expuso verdaderos cargos de inconstitucionalidad. Al respecto, sostienen que la demanda se sustenta en razonamientos jurídicos vagos e imprecisos, que no alcanzan a articular siquiera una aparente oposición objetiva entre la norma acusada y la

Constitución, obedeciendo tales razonamientos, a simples apreciaciones personales y subjetivas del demandante, que no encuentran sustento fáctico ni probatorio, y que son más producto de lo que él considera son las consecuencias que se derivan de la norma acusada.

2.6. Atendiendo la anterior solicitud, antes de hacer referencia al problema jurídico y a cualquier consideración de fondo, debe iniciar la Corte por establecer si la demanda cumple con los requisitos de procedibilidad previstos en la ley y la jurisprudencia constitucional.

3. Las demandas de inconstitucionalidad. Requisitos de procedibilidad de las mismas y oportunidad para su verificación

3.1. La hermenéutica constitucional ha sido consistente en sostener, que esta Corporación solo es competente para proferir decisión de fondo sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley sometida a juicio a través de demandada ciudadana, cuando quien la promueve ha cumplido con los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, *"Por el cual se dicta el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deben surtirse ante la Corte Constitucional"*.

3.2. Ha recordado la Corte, que tratándose de las leyes y los decretos con fuerza de ley, la Constitución no ha previsto un sistema de control constitucional oficioso sino rogado, que sólo se activa mediante el ejercicio ciudadano de la acción pública de inconstitucionalidad (C.P. arts. 40-6 y 241-4 y 5), con lo cual, la posibilidad de que la Corte pueda ejercer su función general de *"guarda de la integridad y supremacía de la Constitución"*, depende, para esos casos, de que se delimite previamente su ámbito de competencia en la respectiva demanda, lo cual solo es posible cuando se observan los requisitos mínimos de procedibilidad previstos en la ley.

La consagración de unos requisitos mínimos, lo viene expresando la jurisprudencia, no puede entenderse como una limitación al derecho político y ciudadano a presentar acciones públicas en defensa de la Constitución, ya que su objetivo, es el de que quien demanda, cumpla con una carga mínima de comunicación y argumentación, que oriente al órgano de control constitucional sobre la preceptiva legal que se acusa, las disposiciones superiores que se infringen, y las razones de dicha violación; todo eso, con el fin de racionalizar el ejercicio del derecho, garantizar un debido proceso constitucional, respetar la presunción de constitucionalidad que ampara las leyes y, finalmente, permitir que sólo haya lugar a un pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de la medida, cuando existan verdaderas razones de inconstitucionalidad contra la misma.

3.3. Recientemente, en la Sentencia C-623 de 2008, la Corporación aclaró que, "aun cuando en principio, es en el Auto admisorio donde se define si la demanda cumple o no con los requisitos mínimos de procedibilidad, ese primer análisis responde a una valoración apenas sumaria de la acción,

llevada a cabo únicamente por cuenta del Magistrado Ponente, razón por la cual, la misma no compromete ni define la competencia del Pleno de la Corte, que es en quien reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y los decretos con fuerza de ley (C.P. art. 241-4-5)".

Apoyada en tales razonamientos, la propia jurisprudencia ha dejado claro, que la Corte se encuentra habilitada para adelantar un nuevo estudio de procedibilidad de la demanda en la Sentencia, cuando de la valoración de los elementos fácticos allegados al proceso, se infiere una inobservancia de los requisitos mínimos de procedibilidad en la acusación, que a su vez no permite delimitar el ámbito de competencia de la Corte para pronunciarse. Se ha explicado al respecto, que en esa instancia procesal, el análisis resulta de mayor relevancia, si se tiene en cuenta que para ese momento, "además del contenido de la demanda, la Corte cuenta con la opinión expresada por los distintos intervinientes y con el concepto del Ministerio Público, quienes de acuerdo con el régimen legal aplicable al proceso de inconstitucionalidad, [sólo] participan en el juicio con posterioridad al auto admisorio"².

3.4. Ahora bien, tal y como lo prevé el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas que se promuevan en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, deberán presentarse por escrito y contener: (i) el señalamiento de las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las preceptivas superiores que se estiman violadas, y (iii) la formulación de por lo menos un cargo de inconstitucionalidad, con la exposición de las razones o motivos por los cuales se considera que dichos textos constitucionales han sido infringidos.

3.5. En relación con los dos primeros requisitos, la Corte ha señalado que a través de ellos se busca un doble propósito³. Por una parte, (i) la indispensable determinación del *objeto* sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación precisa de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial. Por la otra, (ii) que se determine y señale de manera relativamente clara, las disposiciones constitucionales que a juicio del actor resulten vulneradas por las normas acusadas y que son relevantes para el juicio, sin perjuicio de que la Corte pueda extender su pronunciamiento a otras preceptivas superiores.

3.6. Frente al último de los citados presupuestos, lo que se persigue con éste, es que el particular concrete la acusación que esgrime contra la disposición o disposiciones acusadas, exponiendo las razones en las que la soporta. En punto a este requisito, la jurisprudencia ha expresado que, por su intermedio, se le impone a quien presenta la demanda "una carga de contenido material y no simplemente formal", en el sentido de que no basta que el cargo formulado

² Sentencia C-1123 de 2008.

³ Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-491 de 1997, C-1052 de 2001 y C-1123 de 2008.

contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que las razones invocadas sean "*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*"⁴.

3.7. En la Sentencia C-1052 de 2001, la Corporación tuvo oportunidad de precisar el significado y alcance de las citadas razones, explicando que las mismas son (i) claras, cuando la acusación formulada por el actor es comprensible y de fácil entendimiento; son a su vez (ii) ciertas, si la acusación recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor; son también (iii) específicas, en cuanto se defina o se muestre en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política; se entiende que son (iv) pertinentes, cuando se utilizan argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia; y son finalmente (v) suficientes, en la medida que contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma tal que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado.

En los términos expuestos, la Corte es competente para proferir decisión de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes y decretos con fuerza de ley, sólo cuando el actor identifica en forma clara y precisa la norma objeto de la acusación, señala las preceptivas superiores que se estima violadas y, finalmente, formula por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad, respaldado en razones "*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*". Según lo ha sostenido esta Corporación, si "la demanda no cumple las señaladas condiciones de procedibilidad, la misma es sustancialmente inepta, estando obligado el juez constitucional a abstenerse de fallar de fondo y, en su lugar, a proferir decisión inhibitoria"⁵.

4. Contexto normativo en el que se inscribe la disposición acusada

4.1. Para proceder a decidir sobre la actitud y pertinencia de la demanda formulada contra el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, la Corte considera necesario referirse previamente al contexto normativo en el que se inscribe dicha norma, para lo cual se referirá a la evolución histórica del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo con destino al deporte.

- El impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillos con destino al deporte, fue creado por el artículo 2° de la Ley 30 de 1971, "*por la cual la Nación contribuyó a la realización de los Primeros Juegos Deportivos de los Territorios Nacionales y de los X y XI Juegos Deportivos Nacionales...*", instituyéndose con una tarifa del 10%, sobre

⁴ Sentencia C-1052 de 2001. En dicho fallo la Corte sistematizó la jurisprudencia existente sobre el tema de los requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

⁵ Sentencia C-1123 de 2008.

el valor de cada una de las cajetillas de cigarrillos de producción nacional.

En los artículos 3° y 4° de la misma ley, se dispuso ceder el tributo a las entidades territoriales (art. 3°), y se reguló lo relacionado con su distribución (art. 4°). En relación con esto último, el artículo 4° estableció que el impuesto sería recaudado por los tesoreros o recaudadores de las entidades territoriales, y que tendría como destino, en lo correspondiente al 70% del recaudo, el desarrollo de los objetivos definidos por los entes deportivos territoriales, mientras el 30% restante, debía ser girado a favor de Coldeportes, con el objetivo de que éste lo redistribuyera entre las regiones de menos ingresos para desarrollar más amplia y armónicamente sus programas. Con respecto a la distribución del 30% del tributo, el mismo artículo 4°, en su parágrafo 1°, previó que Coldeportes debía destinar un 10% mensual de ese 30%, como auxilio para el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura.

- Mediante el artículo 79 de la Ley 14 de 1983⁶, *“por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones”*, el impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillos nacionales con destino al deporte, se hizo extensivo con la misma tarifa del 10% a los cigarrillos de producción extranjera.
- Posteriormente, el artículo 15 del Decreto-Ley 1280 de 1994, expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 98, numeral 3° de la Ley 101 de 1993, dispuso eliminar el referido impuesto⁷. Sin embargo, en la Sentencia C-246 de 1995, la Corte Constitucional declaró inexecutable el citado Decreto 1280 de 1994, con lo cual, el impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillos con destino al deporte, recobró plena vigencia.
- Por expreso mandato del artículo 78 de la Ley 181 de 1995⁸, dicho tributo, que de acuerdo con la Ley 30 de 1971 era recaudado por “los

⁶ La norma citada es del siguiente tenor: “Artículo 79°. 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.”

⁷ La norma citada es del siguiente tenor: “ARTÍCULO 15. EXCLUSIÓN DEL IMPUESTO SOBRE LAS VENTAS Y ELIMINACIÓN DEL IMPUESTO EN FAVOR DE COLDEPORTES. Están excluidos del impuesto sobre las ventas los cigarrillos de fabricación nacional y los de procedencia extranjera que se importen al territorio nacional. Así mismo, a partir de la vigencia del presente Decreto eliminase el impuesto establecido por la Ley 30 de 1971 a favor de Coldeportes.”

⁸ La norma cita es del siguiente tenor: “ART. 78.—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 (5), 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 (6). 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”.

Tesoreros o Recaudadores de las Entidades Territoriales", pasó a ser recaudado por las "tesorerías departamentales".

- En ese mismo año, se expidió la Ley 223 de 1995, "*Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones*". Tal ordenamiento, en el Parágrafo Único de su artículo 223⁹, ordenó reducir la tarifa del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillos con destino al deporte, a un 5%; reducción que debía operar hasta el 1° de enero de 1998, fecha a partir de la cual dicho tributo volvería a la tarifa del 10%. En la misma disposición, se previó que, a partir del 1° de enero de 1996, el recaudo del impuesto debía ser entregado a los departamentos y al Distrito Capital, con destino a cumplir el objetivo propuesto en la Ley 30 de 1971.
- Con la entrada en vigencia del artículo 76 de la Ley 1111 de 2006¹⁰, "*por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la dirección de impuestos y aduanas nacionales*", se modificó la tarifa del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo con destino al deporte. Conforme con el parágrafo 1° de dicha norma, la tarifa pasó del 10% al 16%. Del mismo modo, el parágrafo 2° de la norma en cita, dispuso que la tarifa señalada se actualizará anualmente en el porcentaje de crecimiento del precio al consumidor final de estos productos, certificados por el DANE, para lo cual, la Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, certificará y publicará antes del 1 de enero de cada año, las tarifas actualizadas, sin que, en todo caso, el incremento sea inferior a la inflación causada.
- En este contexto, finalmente se expide la Ley 1289 de 2009, en cuyo artículo 1°, para lo que interesa a esta causa, se cambia la destinación del 30% del recaudo del impuesto adicional sobre el consumo de

⁹ La norma citada señala expresamente: "ARTÍCULO 211. TARIFA.

(...)

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 por ciento (10%).

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".

¹⁰ La norma citada consagra expresamente: "ARTÍCULO 76. Modifícanse los artículos 189, 190, 210 y 211 y 213 de la Ley 223 de 1995, los cuales quedan así:

(...)

Artículo 211. Tarifas. A partir del 1° de enero del año 2007, las tarifas al impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, serán las siguientes:

(...)

Parágrafo 1. Dentro de las anteriores tarifas se encuentra incorporado el impuesto con destino al deporte creado por la Ley 30/71, en un porcentaje del 16% del valor liquidado por concepto de impuesto al consumo.

(...)

Parágrafo 3. Las tarifas aquí señaladas se actualizarán anualmente en el porcentaje de crecimiento del precio al consumidor final de estos productos, certificados por el DANE. La Dirección de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público certificará y publicará antes del 1 de enero de cada año, las tarifas actualizadas, en todo caso el incremento no podrá ser inferior a la inflación causada".

cigarrillo con destino al deporte, en el sentido de disponer que tal porcentaje será distribuido entre los municipios que pertenezcan al departamento donde se efectúe el recaudo, modificando así lo previsto en el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, que establecía la entrega de ese 30% a Coldeportes, para ser repartido entre la regiones de menores ingresos.

5. Existe ineptitud sustancial de la demanda en el presente caso

Teniendo en cuenta las consideraciones precedentes, la Corte comparte el criterio expuesto por algunos de los intervinientes y por el propio Ministerio Público en su concepto de rigor, en el sentido de considerar que la presente demanda no satisface sustantivamente los presupuestos *de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia*, exigidos por la ley y la jurisprudencia constitucional, para que el organismo de control pueda pronunciarse de fondo sobre la validez de una ley sometida a juicio.

Según ha quedado reseñado, la norma acusada es el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, a través del cual se modifica la destinación del 30% del recaudo del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo con destino al deporte, pasando de ser entregado a Coldeportes para repartir entre las regiones de menos ingresos, conforme lo preveía el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, a ser distribuido directamente entre los municipios que pertenezcan al departamento donde se efectúe el respectivo recaudo.

Los cargos de la demanda se concretan en sostener, que el cambio de destinación del 30% del citado tributo, es altamente inconveniente, en cuanto persigue favorecer a los departamentos de mayor desarrollo en perjuicio de los menos desarrollados, quienes ya no van a contar con recursos adicionales para invertir en programas deportivos, lo cual va en contravía de los principios que rigen el Estado Social de Derecho, como la dignidad humana, la solidaridad social, la prevalencia del interés general y la equidad tributaria, viéndose afectado también el derecho a la recreación y al deporte.

Pues bien, verificado tanto el contenido normativo de la disposición objeto de impugnación, como la acusación en que se funda la solicitud de inconstitucionalidad, son varias las razones que llevan a la Corte a concluir que la presente demanda es inepta.

- a- Inicialmente, para la Corte es claro que la acusación formulada no cumple con los requisitos de *especificidad y suficiencia*, toda vez que en ella no se estructura un verdadero cargo de inconstitucionalidad, ni se demuestra de qué manera la norma acusada vulnera los mandatos superiores que son citados como violados. Coincidiendo con lo dicho por la Agencia Fiscal y algunos otros intervinientes, de la lectura de la demanda se advierte, sin discusión, que la misma se estructura a partir de razonamientos vagos, abstractos e imprecisos, que no se relacionan directa y concretamente con la disposición acusada, y que a su vez no

permiten establecer si realmente existe una oposición objetiva entre ésta y la Constitución Política, que a su vez deba ser resuelta por vía del proceso de inconstitucionalidad.

En efecto, por fuera de las citas de jurisprudencia que acompaña a la demanda, referidas concretamente al contenido de los principios que orientan el concepto de Estado Social, la acusación que formula el actor se limita a destacar lo *"inconveniente"* y *"poco ecuánime"* que resulta para el Estado, el que la norma acusada haya modificado la destinación del 30% del recaudo del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo con destino al deporte, pero sin presentar argumentos persuasivos de constitucionalidad, que permitan por lo menos generar una duda o sospecha razonable sobre la validez de la medida. Calificar como inconstitucional, la decisión del legislador de permitir que el 100% de los recursos del gravamen sean en adelante ejecutados directamente por los Departamentos y no por una autoridad nacional (Coldeportes), bajo la consideración de que el ente central sí es *"ecuánime al redistribuir los recursos"*, no deja de responder a una simple apreciación personal del actor, que parte de considerar que los entes territoriales no están en capacidad de administrar, distribuir e invertir adecuadamente los recursos de que disponen; afirmación que, además de no estar debidamente sustentada en la demanda, en principio, no puede considerarse constitucionalmente admisible, pues pugna con postulados que hacen parte de la estructura del Estado Social de Derecho, como la descentralización, desconcentración y autonomía de las entidades territoriales, que, precisamente, la norma acusada pretende promover.

De acuerdo con la evolución histórica del citado tributo, a la que se hizo referencia en el apartado anterior, se destaca que con la reforma propuesta por el dispositivo acusado, éste mantiene, entre sus principales características, las siguientes: (i) se trata de una renta de propiedad de la Nación cedida a los departamentos con destino a la inversión en proyectos del sector deporte, conforme fue su objetivo inicial previsto en la Ley 30 de 1971; (ii) el recaudo le corresponde a las tesorerías departamentales; (iii) la distribución del tributo se llevará a cabo directamente por las entidades territoriales, conforme a los procedimientos establecidos en el Sistema General de Participaciones (Ley 715 de 2001); (iv) y el control y vigilancia de la inversión del producto del gravamen, se mantiene en cabeza de Coldeportes, sin perjuicio de las funciones propias de las Contralorías. En ese contexto, las afirmaciones del actor, en el sentido de sostener que la distribución de los recursos que propone la norma acusada, atentan contra la dignidad humana, el interés general y los principios de la función pública, no dejan de constituir una simple inconformidad subjetiva de éste, a partir de los efectos negativos que le atribuye a la norma. Máxime, cuando el tributo mantiene la destinación específica para el cual fue creado, y es claro que lo que persigue la modificación sobre su distribución, es, precisamente, que sean los mismos departamentos los

llamados a entregar directamente los recursos en los municipios de su jurisdicción, de acuerdo a las necesidades prioritarias, con una evidente intención de hacer prevalecer el interés general y colectivo de los habitantes de las regiones, de respetar la dignidad humana, y de racionalizar y darle mayor eficiencia al manejo de los recursos públicos. Esto último, sobre la base de que serán las mismas entidades territoriales las que en adelante recauden y ejecuten todos los recursos derivados del impuesto, sin que éstos deban pasar de un presupuesto a otro; esto es, del presupuesto del respectivo ente al de la Nación, para que, a través de Coldeportes, tenga nuevamente que regresar al ente territorial.

Para esta Corporación, el demandante pretende sustentar la acusación con apreciaciones de conveniencia y no de estricto orden constitucional, a través de las cuales incurre en claras imprecisiones, como es la de confundir los intereses legítimos de las entidades territoriales y de sus habitantes, con intereses particulares, sin precisar de quienes, ni porqué serían opuestos al interés general y colectivo. De la misma manera, para sustentar la acusación, el actor utiliza conceptos que no tienen soporte jurídico, que no son comprobables objetivamente, y que difícilmente pueden ser valorados cualitativa y cuantitativamente. Este es el caso de la clasificación que hace entre departamentos "*más desarrollados*" y municipios "*poco desarrollados*".

Reiterando la posición doctrinal sentada por la Corte, si bien es cierto que el ciudadano que acude a la acción pública de inconstitucionalidad, no está obligado a presentar una exposición erudita y técnica sobre las razones por las cuales existe contradicción entre la disposición acusada y la Carta Política, en todo caso, sí tiene el deber de incluir un mínimo de argumentación válida en la demanda, que a su vez permita a la Corte comprender el contenido de la acusación y las razones jurídicas en que se basa. Sobre este particular, la jurisprudencia ha sido reiterativa en sostener, que el reproche formulado contra una disposición legal debe ser de naturaleza estrictamente constitucional, lo que significa que debe fundarse exclusivamente en la apreciación del contenido de las normas Superiores que son objeto de confrontación con los preceptos demandados, buscando mostrar la presunta incompatibilidad existente entre unas y otras. Precisamente, tal hecho no tiene lugar en el presente caso, ya que los argumentos utilizados en la demanda, no son un reflejo del contenido de la norma acusada, ni incorporan elementos de juicio que permitan una confrontación objetiva entre ésta y la Constitución.

- b- En plena concordancia con el punto anterior, tampoco encuentra la Corporación que, en la presenta causa, se hayan observado los requisitos de claridad y certeza, pues los cargos en los que el actor funda su acusación no son predicables del texto demandado, y se inscriben más en una proposición jurídica deducida por aquél que carece de claridad y coherencia argumentativa. Como ya ha sido explicado, la demanda se estructura a partir de cuestionar la decisión

legislativa de modificar la destinación del 30% del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo con destino al deporte, en cuanto éstos pasan de ser entregados a Coldeportes para repartir entre las regiones de menos ingresos, a ser distribuido directamente entre los municipios que pertenezcan al departamento donde se efectúe el respectivo recaudo. De ello deduce el actor una consecuencia “*altamente inconveniente*” y “*poco ecuánime*”, materializada en un presunto favorecimiento para los departamentos más desarrollados en perjuicio de los menos desarrollados. Pues bien, a partir de las propias afirmaciones de la demanda, se advierte que la acusación no se dirige directamente contra el contenido, general y abstracto, de la norma acusada, sino contra uno de sus posibles efectos: el que de manera particular y concreta le atribuye el actor, apoyado en algunas estadísticas, lo que en principio desborda el marco del juicio de control abstracto de inconstitucionalidad, que propugna por una confrontación objetiva y directa entre la norma acusada y la Constitución Política.

Además, la acusación tampoco resulta de fácil comprensión, en cuanto la misma hace pensar que los recursos para el deporte y la recreación, concretamente a nivel de las entidades territoriales, tienen como única fuente de ingreso el impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo de que trata la Ley 30 de 1971, con lo cual, cualquier alteración en su distribución, causaría el efecto alegado por el actor. Sobre el particular, basta con mencionar que mediante la Ley 181 de 1995, se creó el Sistema Nacional del Deporte, del cual forman parte el Ministerio de Educación Nacional, el Instituto Colombiano del Deporte (Coldeportes) y los entes departamentales, municipales y distritales que ejerzan las funciones de fomento, desarrollo y práctica del deporte (art. 50). La misma ley, al tiempo que le asigna a Coldeportes, la condición de “*máximo organismo planificador, rector, director y coordinador del Sistema Nacional del Deporte...*” (art. 61), regula, en concordancia con otras disposiciones del ordenamiento, lo referente al financiamiento del sistema y a los recursos financieros estatales con que éste cuenta, tanto a nivel nacional como territorial. En lo que corresponde a los departamentos y municipios, la citada ley dispone que éstos contarán para la ejecución de los planes y programas en la materia, con recursos provenientes de: (i) donaciones para el deporte, las cuales serán deducibles de la renta líquida, en los términos de los artículos 125 y siguientes del Estatuto Tributario; (ii) rentas que creen las Asambleas y Consejos con destino al deporte; (iii) recursos que Coldeportes asigne, de acuerdo con los planes y programas de estímulo y fomento del sector deportivo y las políticas del Gobierno Nacional; (iv) recursos que destine la Nación para los gastos de inversión de Coldeportes; (v) recursos que, de conformidad con el artículo 22 de la Ley 60 de 1993, correspondan al deporte por asignación de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación; (vi) recursos de la participación de propósito general de que trata la Ley 715 de 2001 (arts. 76 y sig); (vii) recursos provenientes del impuesto a los espectáculos públicos; y, entre otros, (viii) el impuesto adicional sobre el consumo

de cigarrillo de que trata la Ley 30 de 1971, cuya tarifa actualmente se aumentó al 16%. De este modo, no se le puede atribuir al cambio en la distribución del impuesto adicional sobre el cigarrillo, propuesto por la norma acusada, y por ese sólo hecho, un efecto inconstitucional en perjuicio de las finanzas de algunas entidades territoriales, pues ello sólo puede ser valorado a partir de un análisis fáctico e integral del sistema tributario en la materia; con mayor razón, si se tiene en cuenta que el citado tributo se mantiene en cabeza de las propias entidades territoriales.

Que la norma acusada genere cambios en el manejo y ejecución de un porcentaje de los recursos proveniente del impuesto adicional al consumo de cigarrillo, en relación con lo previsto en una ley anterior, no es elemento de juicio suficiente para tildar de inconstitucional la ley reformativa, y menos para atribuirle efectos que no se sustentan debidamente. Según lo ha señalado esta Corporación¹¹, la Carta Política faculta al legislador para intervenir en la destinación de los recursos propios de las entidades territoriales, particularmente tratándose de recursos exógenos cedidos por la nación, como es el caso del tributo bajo análisis, gozando para el efecto de un amplio margen de configuración política. Dicha competencia comprende, por supuesto, la facultad de modificar leyes existentes, sin que por ese solo hecho pueda cuestionarse el ejercicio de tal competencia.

Concretamente, en la Sentencia C-958 de 1999, la Corte tuvo oportunidad de precisar que, tratándose del impuesto adicional sobre el consumo de cigarrillo con destino al deporte, de que trata la Ley 30 de 1971, el mismo es una renta nacional cedida a los departamentos y, por tanto, *“es considerada una fuente exógena de financiamiento sobre la que el legislador puede señalar su destino e inversión”*. En este sentido, la decisión legislativa de modificar la manera como el impuesto se ejecuta, no puede ser motivo de cuestionamiento de inconstitucionalidad. Esto último solo es posible, cuando objetivamente se demuestre que el legislador excedió el ámbito de sus competencias con violación de la Constitución.

- c- Para concluir, debe destacarse igualmente, que la presente demanda no satisface el requisito de *pertinencia*, el cual exige que el reproche formulado por el actor, deba ser de naturaleza constitucional, esto es, basado en la apreciación objetiva entre el contenido de una norma Constitucional y el precepto legal demandado. En la causa bajo examen, coincidiendo con lo dicho por el señor Procurador General de la Nación, la Corte encuentra que, *prima face*, la confrontación que plantea la demanda se suscita entre dos normas que tienen la misma jerarquía jurídica, en tanto corresponden a leyes ordinarias; con lo cual, no es la integridad y supremacía de la Constitución lo que en realidad se pretende proteger, sino un precepto que no tiene naturaleza

¹¹ Sobre el tema, se pueden consultar, entre otras, las Sentencias C-219 de 1991 y C-958 de 1999.

supralegal. Tal y como se ha mencionado insistentemente, el cuestionamiento que el demandante formula contra el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, se basa exclusivamente en la modificación a la distribución del 30% del impuesto adicional al consumo de cigarrillo, por considerar que el mismo desconoce el concepto de equidad prodigado en la ley reformada. En consecuencia, el parámetro de constitucionalidad que se propone no está en la Carta Política sino en el contenido de la Ley 30 de 1991, que para el actor no podía ser reformada.

También es *impertinente* la demanda, pues como ya se explicó, el cargo formulado por el actor no es de naturaleza constitucional. Este se estructura a partir de razonamientos vagos, abstractos e imprecisos, que no se predicán directa y concretamente de la disposición acusada, y que son más el resultado del alcance que pretende atribuirle a la misma, sin claridad ni coherencia argumentativa.

En virtud de lo expuesto, un detenido análisis de la demanda lleva a la Corte a concluir que la misma es sustancialmente inepta. En ella no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, ni se expresaron razones "*claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes*", como lo exigen la ley y la jurisprudencia constitucional, para que el órgano de control constitucional pueda realizar el análisis material de la norma acusada. Por lo tanto, esta Corporación se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre la demanda formulada contra el inciso segundo del artículo 1° de la Ley 30 de 1971.

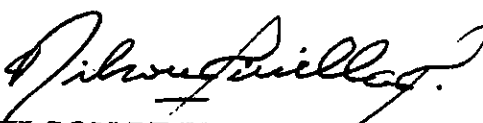
VII. DECISION

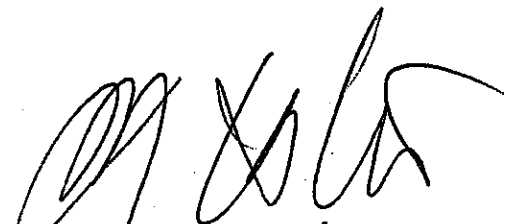
En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

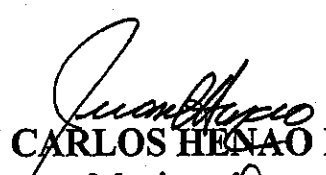
RESUELVE

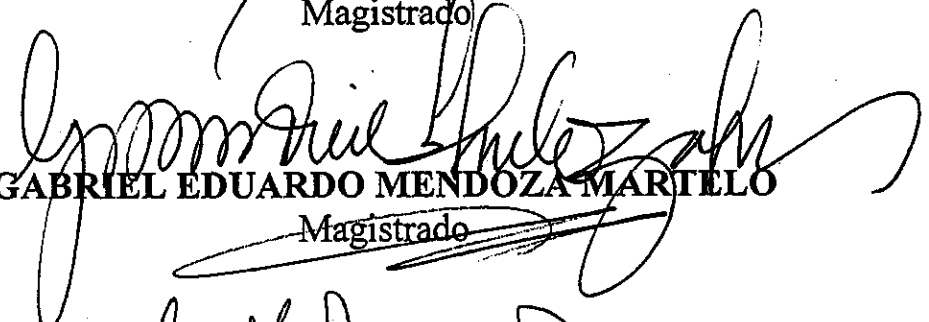
Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo respecto del artículo 1° de la Ley 1289 de 2009, mediante el cual se modifica el artículo 4° de la Ley 30 de 1971, por haberse presentado ineptitud sustancial de la demanda.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

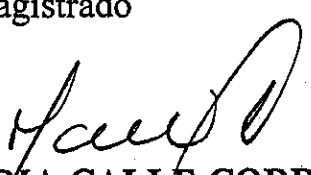

NILSON PINILLA PINILLA
Presidente

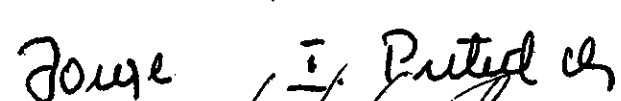

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

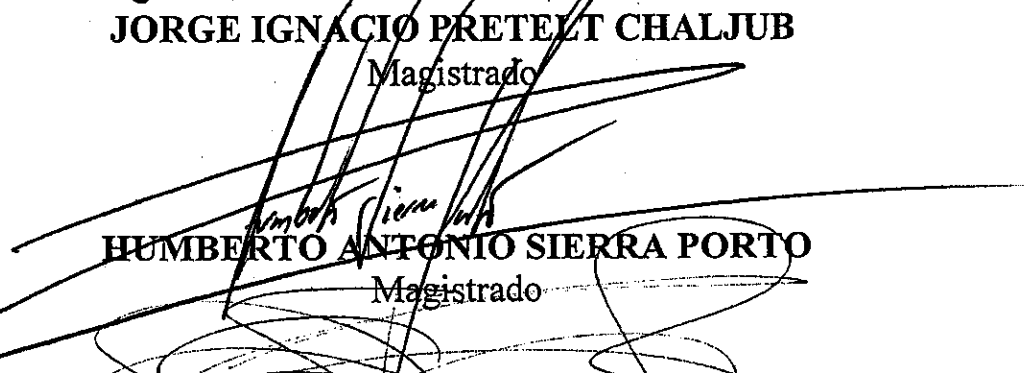

JUAN CARLOS HENAO PEREZ
Magistrado

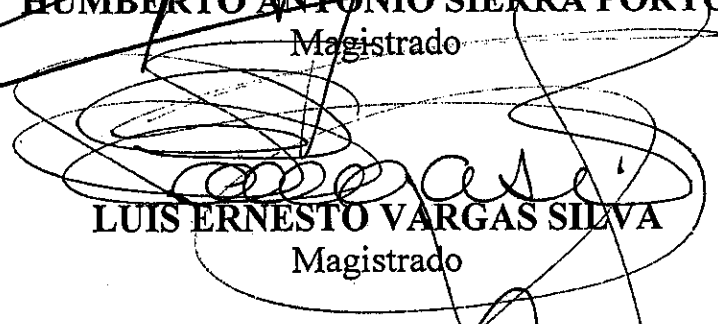

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

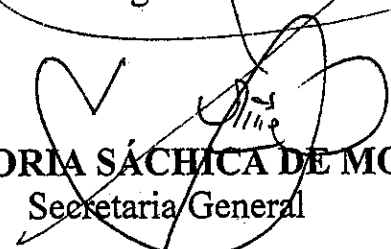

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado


MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada


JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado


HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado


LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado


MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

SENTENCIA C-894109

AN