



Función Pública

Concepto Sala de Consulta C.E. 901 de 1996 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

IMPUESTO FORÁNEO - Legalidad, recaudo y destinación del denominado "Impuesto foráneo" a las loterías en el distrito capital / LOTERÍAS FORÁNEAS - Impuesto / DISTRITO CAPITAL DE SANTA FE DE BOGOTÁ - Competencia. Recaudo del impuesto foráneo / IMPUESTO FORÁNEO - Destinación / SERVICIO DE SALUD - Destinatario del impuesto foráneo

El Distrito Capital de Santafé de Bogotá es competente para efectuar el recaudo y, dentro del marco legal, para "implementar el tratamiento de financiación" del denominado impuesto foráneo, en su jurisdicción, conforme a lo establecido en el artículo 2º. del acuerdo número 81 de 1967, expedido por el Concejo Distrital con fundamento en el decreto nacional 1144 de 1956; se advierte que su producto debe aplicarse exclusivamente a los servicios de salud. Al Distrito Capital de Santafé de Bogotá corresponde percibir en su jurisdicción, y no al departamento de Cundinamarca, el mencionado gravamen. El gravamen del 10% del valor de cada billete de lotería, en los términos del acuerdo 81 de 1967, está vigente, salvo en cuanto a los porcentajes de aplicación allí establecidos, por cuanto la Constitución de 1991 destina exclusivamente a los servicios de salud las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá debe ingresar el producto del gravamen de que trata esta consulta, íntegramente, al fondo de beneficencia pública, que es conveniente organizar como cuenta especial del presupuesto de la Lotería de Bogotá, empresa industrial y comercial del Distrito que podrá efectuar su recaudo.

Ver la ampliación de este concepto por el [Consejo de Estado Radicación 901 de 1997](#)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero ponente: JAVIER HENAO HIDRÓN

Santafé de Bogotá, D.C., treinta (30) de octubre de mil novecientos noventa y seis (1996).

Radicación número: 901

Actor: MINISTRO DEL INTERIOR

Referencia: Legalidad, recaudo y destinación del denominado "Impuesto foráneo" a las loterías en el distrito capital.

El señor Ministro del Interior, atendiendo una solicitud presentada por el alcalde mayor del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, formula a la Sala los siguientes interrogantes:

1. Existe competencia para que el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, efectúe el recaudo e implemente el tratamiento de financiación del denominado impuesto foráneo, dentro de su jurisdicción, conforme a lo establecido en el artículo 2 del acuerdo número 81 de 1967, expedido por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, hoy Distrito Capital ?
2. A qué ente territorial entre Santafé de Bogotá y el departamento de Cundinamarca, le corresponde percibir el mencionado recaudo ?
3. Se debe mantener el diez por ciento (10%) del valor nominal de cada billete de lotería, en los términos del artículo 2 del acuerdo 81 de 1967, expedido por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, hoy Distrito Capital ?
4. En evento que corresponda efectuar el recaudo objeto de la consulta a Santafé de Bogotá, se establezca si lo puede hacer a través de la Lotería de Bogotá, en su condición de empresa industrial y comercial del Distrito ?

LA SALA CONSIDERA Y RESPONDE :

I. Las facultades del distrito de Bogotá, en relación con el establecimiento y gravamen de loterías. El Gobierno Nacional, mediante el decreto legislativo 1144 de 1956, después convertido en legislación permanente, hizo extensiva al Distrito Especial de Bogotá y con destino a la asistencia pública "la facultad otorgada a los departamentos por la ley 64 de 1923".

La ley 64 de 1923, al disponer en favor de los departamentos la explotación de loterías con premios en dinero, con el carácter de monopolio rentístico, confirió a dichas entidades territoriales facultades para:

- a. Establecer una lotería con premios en dinero y con el único fin de destinar su producto a la asistencia pública;

Prohibir y reglamentar las loterías en su territorio;

c. Prohibir en su territorio la circulación y venta de billetes de loterías, tanto extranjeras como de otros departamentos, y

d. Gravar las loterías extranjeras o las de otros departamentos con un 10% del valor nominal de cada billete.

Este último gravamen, según el texto de la ley mencionada, "ingresará íntegramente al fondo de la beneficencia pública" (art. 4º., in fine).

II. Creación de la Lotería de Bogotá y gravamen a otras loterías. El Concejo Distrital, en el acuerdo número 81 de 1967, mediante el cual creó la Lotería del Distrito Especial de Bogotá, dispuso gravar con el 10% del valor nominal de cada billete, a toda lotería que se venda en el territorio del distrito.

Igualmente distribuyó, tanto el producto de la lotería como del gravamen a loterías foráneas, en la siguiente forma: 75% para los programas de la Secretaría de Salud Pública y del Departamento de Protección y Asistencia Social, y 25% con destino al Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud.

Por último, creó la Junta Administradora de la Lotería del Distrito Especial de Bogotá, integrada por el alcalde mayor, el personero, el secretario de Hacienda, el director del Departamento de Protección y Asistencia Social y dos concejales, y le asignó - con ulterior aprobación de la Junta Distrital de Hacienda - las funciones de organizar directamente o contratar la administración de la citada Lotería, crear los cargos, adjudicar los contratos y ordenar los reajustes y traslados presupuestales que fueren necesarios para asegurar el cumplimiento de lo dispuesto en el acuerdo.

Posteriormente el alcalde mayor del distrito especial de Bogotá expidió el decreto 407 de 1974 por el cual, invocando los decretos leyes 1050, 3130, 3133 de 1968 y el decreto distrital 159 de 1974, "modifica el acuerdo número 81 de 1967" (en su artículo 19 dice que "deroga en especial el acuerdo 81 de 1967 y la resolución número 1 de 1968"); este singular decreto organiza la empresa distrital Lotería de Bogotá y regula su régimen jurídico y objetivos, su dirección y administración, las incompatibilidades, el capital y utilidades, y el Fondo Social y el Fondo de Asistencia Pública y Reserva.

III. El Distrito Capital y su régimen especial. La Constitución Política de 1991 dispuso la organización de Santafé de Bogotá, capital de la República y del departamento de Cundinamarca, como Distrito Capital.

En desarrollo del artículo transitorio 41 y ante el silencio del legislador ordinario que dejó transcurrir el término de los dos años siguientes a la fecha de promulgación de aquella Constitución, sin dictar el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, el Gobierno Nacional, que estaba facultado para proceder entonces, por una sola vez, a expedir las normas correspondientes, así lo hizo por medio del decreto 1421 de 21 de julio de 1993.

En un artículo con el subtítulo autonomía, dispone el estatuto especial para Bogotá:

ART. 7º. Las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos se entienden otorgadas al Distrito Capital, en lo que fuere compatible con el régimen especial de este último, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca.

Las disposiciones de la asamblea y de la gobernación de Cundinamarca no rigen en el territorio del Distrito, salvo en lo que se refiere a las rentas departamentales que, de conformidad con las normas vigentes, deban recaudarse en el Distrito.

Las normas contenidas en el presente estatuto se entenderán sin perjuicio de las rentas consagradas en la Constitución y en la ley en favor del departamento de Cundinamarca.

En concordancia con el texto transcrito, el estatuto dispone que corresponde al Concejo Distrital, entre otras funciones, la de ejercer "las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a las asambleas departamentales" (art. 12, numeral 23) y al alcalde mayor, la de ejercer "las atribuciones que la Constitución y las leyes asignen a los gobernadores" (art. 38, numeral 19).

La separación entre el Distrito Capital y el Departamento de Cundinamarca es completa en materia política, electoral, fiscal y administrativa, como se deduce de las normas constitucionales (arts. 322 a 328) y legales (decreto 1421 de 1993); la excepción la constituyen "las rentas departamentales que se causen en Santafé de Bogotá", en relación con las cuales "la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República" según el mandato contenido en el artículo 324, inciso segundo, de la Constitución.

IV. El impuesto a las loterías que se vendan en el territorio del Distrito Capital. Dictado con fundamento jurídico en el decreto legislativo 1144 de 1956 y su relación con la ley 64 de 1923, el acuerdo número 81 de 1967, expedido por el Concejo Distrital, dispone que constituyen rentas de la ciudad las que se causan por la venta de la Lotería de Bogotá y las que se obtienen del gravamen del 10% al valor nominal de cada billete de lotería foránea que se venda en el territorio del Distrito.

Dichas rentas son propiedad del Distrito Capital y como tales gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares, conforme al principio constitucional establecido en el artículo 362; y tienen destinación específica: para la salud pública y la protección de la niñez y la juventud.

Son rentas que no pueden confundirse con las rentas departamentales, aunque el departamento de Cundinamarca esté también autorizado de

manera directa por la ley 64 de 1923 para gravar en su jurisdicción - se excluye el territorio del distrito capital - los billetes de las loterías foráneas, con un 10% de su valor nominal. En este sentido la Lotería de Cundinamarca, empresa industrial y comercial de dicho departamento, está debidamente autorizada para recaudar el producto de la explotación de la lotería de Cundinamarca en sus sorteos ordinarios y extraordinarios, así como los derechos o beneficios que se obtengan por concepto de participaciones, rifas, concursos, juegos permitidos, etc. (decreto ordenanza 1830 de 1973, art. 8º., que modificó el decreto de igual categoría número 34 del mismo año).

El Distrito Capital de Santafé de Bogotá, que no ha efectuado recaudo dentro de su jurisdicción del gravamen a las loterías foráneas, podrá hacerlo en lo sucesivo con fundamento en el acuerdo 81 de 1967, que en este aspecto debe estimarse vigente dada su concordancia con el decreto nacional 1144 de 1956 y la ley 64 de 1923. Con este propósito podrá "implementar", es decir poner en ejecución o llevar a cabo, con sujeción a ese ordenamiento jurídico superior, "el tratamiento de financiación" del impuesto. Al no existir en el Distrito una entidad de beneficencia que con el carácter de establecimiento público - tal como sucede en el departamento de Cundinamarca y en otros departamentos - asuma la administración de rentas, impuestos e ingresos con destino a la prestación de servicios de salud, es pertinente que tal labor la cumpla la entidad descentralizada conocida con el nombre de "Lotería de Bogotá", en el entendido de que los dineros recaudados deben ingresar al Fondo de la Beneficencia Pública previsto en la ley 64 de 1923 y ser entregados a sus legítimos beneficiarios para su inversión específica.

El producto del gravamen en referencia debe ingresar íntegramente al fondo de la beneficencia pública. Este fondo bien puede funcionar hoy en día como una cuenta especial dentro del presupuesto de la Lotería de Bogotá, que es una empresa industrial y comercial del Distrito cuyo objeto consiste en "obtener recursos financieros para los servicios de salud, establecidos por la Constitución, ley, acuerdos o estatutos de la Lotería" (decreto 927 de 1994, art. 3º., que aprueba una reforma a sus estatutos); caso en el cual estará en la obligación de entregar los dineros correspondientes a su beneficiario, la Secretaría Distrital de Salud, por cuanto los porcentajes establecidos por el acuerdo 81 de 1967 se encuentran modificados, al disponer la Constitución de 1991 que las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud (art. 336, inciso cuarto).

Por lo demás, las leyes 10 de 1990 y 100 de 1993, en sus artículos 42 y 285, respectivamente, que otorgaron a la Nación el monopolio sobre los juegos de suerte y azar, excluyeron las loterías existentes. Y la ley 223 de 1995 ratificó la titularidad de la renta proveniente de la explotación de loterías en favor de los departamentos y del distrito capital (art. 237).

Corresponderá entonces a la ley de régimen propio sobre organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos (art. 336, inciso tercero, de la Constitución) ocuparse del caso especial a que se refiere la consulta con el fin de mantener el equilibrio financiero entre Cundinamarca y el Distrito Capital.

Respuestas. La Sala responde:

1. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá es competente para efectuar el recaudo y, dentro del marco legal, para "implementar el tratamiento de financiación" del denominado impuesto foráneo, en su jurisdicción, conforme a lo establecido en el artículo 2º. del acuerdo número 81 de 1967, expedido por el Concejo Distrital con fundamento en el decreto nacional 1144 de 1956; se advierte que su producto debe aplicarse exclusivamente a los servicios de salud.
2. Al Distrito Capital de Santafé de Bogotá corresponde percibir en su jurisdicción, y no al departamento de Cundinamarca, el mencionado gravamen.
3. El gravamen del 10% del valor de cada billete de lotería, en los términos del acuerdo 81 de 1967, está vigente, salvo en cuanto a los porcentajes de aplicación allí establecidos, por cuanto la Constitución de 1991 destina exclusivamente a los servicios de salud las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar.
4. El Distrito Capital de Santafé de Bogotá debe ingresar el producto del gravamen de que trata esta consulta, íntegramente, al fondo de beneficencia pública, que es conveniente organizar como cuenta especial del presupuesto de la Lotería de Bogotá, empresa industrial y comercial del Distrito que podrá efectuar su recaudo.

Transcríbase al señor Ministro del Interior. Igualmente, envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA
Presidente de la Sala
CÉSAR HOYOS SALAZAR

JAVIER HENAO HIDRÓN
ROBERTO SUÁREZ FRANCO
ELIZABETH CASTRO REYES
Secretaria de la Sala

Fecha y hora de creación: 2025-11-23 12:33:06