

VALOR NORMATIVO DE LA CONSTITUCION-Alcance

OMISION LEGISLATIVA ABSOLUTA Y RELATIVA-Distinción

En tratándose de omisiones de inconstitucionalidad, la doctrina constitucional ha distinguido dos categorías cuya identificación es fundamental para determinar la competencia de esta Corporación para realizar el escrutinio de constitucionalidad de una norma legal. Así, se ha diferenciado entre la omisión legislativa absoluta y la omisión legislativa relativa. En el primer evento, no hay actuación por parte del legislador, lo que implica necesariamente la ausencia de normatividad legal, mientras que en el segundo caso, se alude a la violación de un deber constitucional que se materializa en una actuación imperfecta o incompleta del Congreso. Para efectos del juicio de constitucionalidad, sólo la segunda modalidad de omisión legislativa (relativa), puede someterse a consideración de la Corte Constitucional, dado que sería jurídicamente imposible efectuar un control de constitucionalidad abstracto cuando no existe norma sobre la cual éste pueda recaer, es decir, la total inactividad del legislador implica una ausencia de la norma objeto de control.

OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Elementos estructurales

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Cargos deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Presupuestos

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA RELATIVA-Requisitos para la prosperidad del examen

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de razones pertinentes

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Ausencia de razones suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Cargo fundado en omisión legislativa absoluta

La demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 de la Ley 788 de 20002 no permite activar el control de constitucionalidad, en razón a su defectuosa argumentación, por lo cual, al asistirle razón al señor Procurador General de la Nación y al Ministerio de Hacienda, la Corte habrá de inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo sobre el artículo acusado, por cuanto como se ha dicho, esta Corporación es incompetente para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta como la que se configura en el presente caso.

Referencia: expediente D-5980

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 de la Ley 788 de 2002.

Actor: Guillermo Chávez Páez

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., quince (15) de marzo de dos mil seis (2006).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, el ciudadano Guillermo Chávez Páez demandó la inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley 788 de 2002.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición objeto del proceso:

“LEY 788 DE 20021

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones.

ARTÍCULO 31. BIENES EXENTOS. Modificase el artículo 477 del Estatuto Tributario, el cual queda así:

Artículo 477. Bienes que se encuentran exentos del impuesto. Están exentos del impuesto sobre las ventas los siguientes bienes:

02.01 Carne de animales de la especie bovina, fresca o refrigerada

02.02 Carne de animales de la especie bovina, congelada

02.03 Carne de animales de la especie porcino, fresca, refrigerada o congelada.

02.04 Carne de animales de las especies ovino o caprina, fresca, refrigerada o congelada.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

02.07 Carne y despojos comestibles, de aves de la partida 01.05, frescos, refrigerados o congelados.

02.08. 10.00.00 Carne fresca de conejo o liebre

03.02 Pescado fresco o refrigerado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida

03.04

03.03 Pescado congelado, excepto los filetes y demás carne de pescado de la partida 03.04

03.04 Filetes y demás carne de pescado (incluso picado), frescos, refrigerados o congelados

04.01 Leche y nata (crema), sin concentrar, sin adición de azúcar ni otro edulcorante de otro modo

04.02 Leche y nata (crema), con cualquier proceso industrial concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante

04.06. 10.00.00 Queso fresco (sin madurar)

04.07.00. 10.00 Huevos para incubar, y los pollitos de un día de nacidos

04.07.00.90.00 Huevos de ave con cáscara, frescos

19.0 1. 10. 10.00 Leche maternizado o humanizada

48.20 Cuadernos de tipo escolar.

Alcohol carburante, con destino a la mezcla con gasolina para los vehículos automotores”.

III. LA DEMANDA

El demandante solicita la declaratoria de inconstitucionalidad por omisión del artículo 31 de la Ley 788 de 2002, por considerar que al no haberse incluido dentro del listado de bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas la totalidad de insumos (bienes) adquiridos por las entidades de seguridad social para ejercer su actividad, y aquellos bienes que sin ser médicos (en el caso de las EPS y ARS) constituyen gastos administrativos necesarios de dichas entidades para la ejecución de los servicios vinculados con la Seguridad Social “(v.gr. en el caso de las EPS y ARS, adquisición de biológicos (vacunas), insumos y equipos médicos de las EPS, insumos de papelería y elementos de oficina de las EPS, adquisición de hardware y software, etc..)” se vulnera el artículo 48 de la Constitución Política que prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En segundo lugar, señala que dicha omisión excluye de las consecuencias de la norma demandada aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico. Sostiene que el legislador no tuvo en cuenta que “la totalidad de insumos (bienes) adquiridos por las entidades de seguridad social para ejercer su actividad como entidades de la seguridad social, (v.gr. en el caso de las EPS y ARS, adquisición de biológicos (vacunas), insumos y equipos médicos de las EPS, insumos de papelería y elementos de oficina de las EPS, adquisición de hardware y software, etc..) en que incurran las entidades de seguridad social en para la ejecución de los servicios vinculados con la

Seguridad Social, sin tener en cuenta que la totalidad de estos insumos (bienes) se cancelan con recursos que le pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) puesto que tanto los unos como los otros se cubren con dineros provenientes del POS (plan obligatorio de salud), y específicamente, de la UPC (Unidad de Pago por Capitación).”

Agrega que tanto en la Sentencia C-1040/03 como en la C-824/04 se estableció que todos los recursos de la Unidad de Pago por Capitación tanto administrativos como los destinados a la prestación del servicio, no pueden ser objeto de ningún gravamen, pues de serlo se estaría contrariando la prohibición contenida en el artículo 48 Superior de destinar los recursos de la seguridad social para fines diversos a ellos.

En tercer lugar, asegura que la omisión del legislador en el artículo acusado no obedece a una razón objetiva y suficiente, puesto que esos dineros, pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud ya que provienen de la UPC y en consecuencia tienen un carácter parafiscal.

En cuarto lugar, afirma el demandante que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produce una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma. Al respecto considera que la desigualdad se genera porque omitió incluir expresamente dentro de su contenido, que debían excluirse del pago del impuesto sobre las ventas la totalidad de insumos (bienes) adquiridos por las entidades de seguridad social para ejercer su actividad, ya que por no haber exención expresa, gravó con el mismo los bienes vinculados con la seguridad social -olvidando que los bienes vinculados con la seguridad social y los bienes y servicios administrativos, se cancelan con dineros que son de carácter parafiscal y tienen como fin garantizar la prestación efectiva de los servicios de salud de la población afiliada a las EPS.

Señala que la omisión implica el incumplimiento de un deber constitucional del legislador, en la medida que el artículo 48 de la Constitución estableció como deber del mismo proteger los

recursos del Sistema de Seguridad Social por mandato del mencionado precepto, para que no sean utilizados con propósitos diferentes a los que fueron destinados.

En síntesis, considera que “los gastos de administración (Bienes y servicios) de las EPS hacen parte de la inversión que se requiere para la prestación efectiva de los servicios de salud a la población afiliada a dichas entidades y por lo tanto tienen carácter parafiscal, ya que provienen de la UPC que les reconoce el Estado. Por consiguiente, ni los insumos (bienes) adquiridos por las entidades de seguridad social para ejercer su actividad como entidades de la seguridad social, ni aquellos bienes que sin ser médicos (en el caso de las EPS y ARS) constituyen gastos administrativos de necesaria incurrencia pueden dar lugar al hecho generador del impuesto sobre las ventas, como quiera que con ello se comprometen recursos de la UPC que al tener un carácter parafiscal, no constituyen ingresos propios de las EPS sino ingresos indispensables para la actividad que les corresponde realizar, por lo que no pueden estar sometidos a ningún gravamen.”

IV. INTERVENCIONES

La Corte precisa que el 28 de noviembre de 2005 fue radicado en la Secretaría General, un escrito de coadyuvancia presentado por la ciudadana Claudia María Sterling Posada en el cual plantea sus argumentos sobre la norma demandada. El escrito no será tenido en cuenta por haber sido presentado por fuera del término de fijación en lista.²

Seguro Social

El Seguro Social, a través de apoderado, pide a la Corte declarar la inconstitucionalidad por

omisión del artículo 31 de la Ley 788 de 2002.

El interviniente, después de hacer una reseña de la demanda de inconstitucionalidad, manifiesta su total aceptación de las consideraciones hechas por el actor. No obstante, señala que a su juicio la norma demandada no sólo es inconstitucional por violación expresa y literal del contenido del artículo 48 constitucional, sino también, por el desconocimiento de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la Sentencia C-824 de 2004, que lo desarrolla.

A su juicio, todos los recursos de la seguridad social, incluidos los que se destinan para la administración deben conservar siempre su destinación específica y, por tanto, no pueden ser objeto de ningún impuesto.

Como el IVA es un impuesto, del contenido de la Sentencia C-824 de 2004 también se sigue que el manejo de los recursos de la seguridad social incluidos los recursos comprendidos dentro de la cuota de administración tampoco puede ser afectado por el IVA.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en dos escritos radicados, el 6 octubre de 2005, por diferentes representantes, solicita a la Corte inhibirse para pronunciarse sobre la demanda o en su defecto declarar exequible la norma acusada.

Para el Ministerio, la acusación del accionante se funda en meras afirmaciones indefinidas respecto de la supuesta no inclusión en la norma acusada de las exenciones tributarias relacionadas con los bienes de la seguridad social, con lo cual, entre otras, se revela que no

observó el estatuto de forma juiciosa y sistemática, y por tanto, no se percató de la especial protección que brinda dicha normatividad a esos bienes.

Agrega, que en esas condiciones la demanda de inconstitucionalidad debe ser considerada inepta, dado su contenido difuso y ambiguo, al no haber señalado en forma clara y concreta la clase de bienes que debían ser objeto de exención. Como sustento de lo anterior, reprocha que el actor no haya explicado de forma clara cuáles son las supuestas situaciones fácticas, de hecho y de derecho, que por su propia esencia y naturaleza incluidas en la norma generan una desigualdad.

Subsidiariamente y previendo que la posición anterior no fuera eventualmente acogida por la Corte, el interviniente después de hacer una extensa presentación del marco legal del plan obligatorio de salud frente a la naturaleza jurídica del impuesto a las ventas, considera que la Corte Constitucional no puede soslayar que: “a) la Unidad de por Capitación se basa en el principio de equilibrio financiero. Esto quiere decir, que todos los gravámenes del impuesto a las ventas sobre algunos de los bienes y algunos de los servicios no exentos, se incorporan dentro del proceso de cálculo de la Unidad de Pago;|| b. Concluir que todos los bienes que se incorporan con cargo a la UPC o que compran los diferentes actores con los recursos que fluyen desde las EPS, sería concluir igualmente que todo servicio debe estar exento del IVA. De esta forma no sería procedente cancelar el IVA en los servicio públicos que compre una IPS o una EPS y tampoco sería viable que los profesionales del derecho cobren el IVA a una EPS cuando sean requeridos con la liberad que hoy lo son; || c. esta visión del demandante obliga a entender cuales sería las consecuencias de su tesis. Esto por cuanto las EPS tienen una libertad ilimitada de comprar bienes para su desarrollo. En tal sentido, pueden comprar equipos de tecnología si quieren desarrollar redes propias y no optan por el servicio de terceros como algunas lo hacen; pueden optar dotaciones de bienes a su red comercial interna u omitir este esquema y contratar terceras compañías; podría igualmente adquirir vehículos a precios espectaculares para todos sus ejecutivos u optar por tomarlos en arriendo frente a terceros; comprar dotaciones para sus instalaciones hospitalarias propias o arrendarlas con terceros. Es decir, las EPS”s se convertirían en la puerta trasera de la

economía en donde puede entrar cualquier bien o servicio que se requiera, sin IVA, tomando en cuenta la realidad de que no tienen mayor restricción en su operación, habida cuenta de las múltiples posibilidades que existen desde el punto de vista de adquisición o no de bienes y servicios para administrar una EPS una IPS u otras entidades de la seguridad social, como sucede con los operadores logísticos que tienen algunas EPS para el manejo de los medicamentos; || d. la consecuencia de esta puerta “excepcional” en donde entra sin IVA papelería, celulares, vehículos, artículos de decoración para las sedes, lanchas para brigadas de salud, comida para la atención del personal, tiquetes aéreos, en fin, toda clase de bienes, es que las EPS obligan a modificar todo el sistema tributario. Bastaría decir que es la EPS o una ARS la pagadora de un bien para que este quede exento de IVA, conclusión que como dijimos por contenido material se tendría que extender a todos los bienes, y, || e. La solución no está entonces en engordar las arcas de las EPS o de las IPS por la vía de declarar exentos los bienes que están gravados con el IVA. Esto por cuanto el margen de la operación les pertenece, margen que se toma sin duda de la misma UPC. Este mismo juicio es predicable de las IPS.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Concluye, que no se puede olvidar la naturaleza del impuesto y el destino que tiene, en la medida en que con cargo a éstos recursos se genera un efecto de redistribución por ser una de las fuentes de financiación del gasto social.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, solicita a esta Corporación declararse inhibida para pronunciarse de fondo sobre la demanda contra el artículo 31 de la Ley 788 de 2002.

Para el director del Ministerio Público, el cargo del demandante no es susceptible de ser

analizado mediante el trámite del control constitucional, pues no se evidencia un cargo de inconstitucionalidad en contra del contenido del precepto acusado, sino de la ausencia completa de regulación, lo cual, se explica en razón a que las exoneraciones tributarias que echa de menos el actor están consagradas en el artículo 424 del Estatuto Tributario, el cual no fue objeto de acusación.

En este sentido, señala que el cargo de la demanda se refiere a una omisión legislativa absoluta en relación con los bienes, debido a que el artículo acusado, regula específicamente la exención de algunos productos para los fines del impuesto sobre las ventas, pero no enumera materias primas o insumos relacionados con la prestación de servicios de salud, en razón a que la exclusión de dichos bienes se encuentra en otras disposiciones del Estatuto Tributario, por ejemplo, el artículo 424, que no fueron mencionadas por el actor como violadas y respecto de las cuales no se sustentó la supuesta omisión legislativa.

Para la Procuraduría General, los bienes e insumos a que se refiere el demandante están excluidos del IVA expresamente por el artículo 424 (por ejemplo en las siguientes partidas: 30.01, 30.02, 30.03, 30.04, 30.05, 30.06 y 30.06.00.00), lo cual significa que, al igual que los bienes exentos, su venta no está sometida al impuesto.

Agrega que la diferencia existente entre los bienes exentos y los excluidos, radica en que respecto de los primeros puede hablarse de una exoneración perfecta porque quien los produce está facultado para recuperar los impuestos repercutidos por sus proveedores de materias primas e insumos y prestadores de servicios, ya que se considera que estos bienes están gravados a la tarifa cero, lo cual no sucede con los bienes excluidos, los cuales no comportan la posibilidad para el productor de recuperar los impuestos repercutidos, teniendo en cuenta que es un sistema de exclusión o no causación del impuesto.

De lo expuesto colige que no se evidencia un cargo de inconstitucionalidad en contra del

contenido del precepto acusado, sino de la ausencia completa de regulación, lo cual obliga a la Corte Constitucional a inhibirse de hacer pronunciamiento sobre el particular.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Planteamiento del problema jurídico

La demanda de inconstitucionalidad por omisión instaurada contra el artículo 31 de la Ley 788 de 2002, que relaciona una serie de bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas, se refiere a la presunta violación del artículo 48 de la Constitución Política, que a juicio del actor y del Seguro Social, se genera al no haberse incluido dentro de dicho listado la totalidad de insumos adquiridos por las entidades de seguridad social para ejercer su actividad como tales, y aquellos bienes que sin ser médicos constituyen gastos administrativos necesarios por dichas entidades para la ejecución de los servicios vinculados con la Seguridad Social. Todo por cuanto el artículo 48 Superior prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella.

Para el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la demanda instaurada impide a la Corte hacer un pronunciamiento de fondo respecto de la constitucionalidad del artículo 31 de la Ley 788 de 2002, puesto que el libelo del actor no cumple con los requisitos de claridad y suficiencia que se exigen para configurar un cargo de inconstitucionalidad. No obstante, señala que en el evento que se adopte una decisión material sobre el precepto acusado, la misma debe ser la declaratoria de su exequibilidad.

En estas condiciones, corresponde a la Corte Constitucional establecer si la demanda de la referencia contiene un cargo de inconstitucionalidad por omisión que permita activar el control de constitucionalidad. En caso afirmativo, la Sala analizará la acusación contra el artículo 31 de la Ley 788 de 2002 por las razones invocadas en la demanda; de lo contrario, se inhibirá para pronunciarse de fondo.

2. Competencia de la Corte Constitucional para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa

El Constituyente de 1991 le confió a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, la cual puede quebrantarse tanto por acción como por omisión de las autoridades y de los particulares. La garantía de dicha supremacía se materializa en el instrumento que para el efecto estableció la propia Carta Política, es decir, el control de constitucionalidad.

La fuerza normativa de la Constitución, en la versión amplia de la noción que incluye todas las normas que integran el bloque de constitucionalidad, impone a todos los poderes constituidos (art. 121 C.P.) del Estado, sin excepción de ninguna clase, el deber general negativo de abstenerse de cualquier actuación que viole la Constitución, o contrario sensu, los obliga a cumplir sus funciones conforme a lo que ella establece. Lo mismo se predica de los particulares (art. 95 C.P.). No obstante, en lo que concierne al control de constitucionalidad abstracto, dentro del marco de competencias fijado por el artículo 241 Superior, interesa, exclusivamente para el asunto de la referencia, la actividad del legislador.

La Corte Constitucional en ejercicio de dicho control de constitucionalidad abstracto e

independientemente de la forma de su activación juzga tanto las acciones como las omisiones del legislador que puedan desconocer los mandatos constitucionales y que se plasman en texto normativos.

Empero, en tratándose de omisiones de inconstitucionalidad, la doctrina constitucional³ ha distinguido dos categorías cuya identificación es fundamental para determinar la competencia de esta Corporación para realizar el escrutinio de constitucionalidad de una norma legal. Así, se ha diferenciado entre la omisión legislativa absoluta y la omisión legislativa relativa. En el primer evento, no hay actuación por parte del legislador, lo que implica necesariamente la ausencia de normatividad legal, mientras que en el segundo caso, se alude a la violación de un deber constitucional que se materializa en una actuación imperfecta o incompleta del Congreso.

Para efectos del juicio de constitucionalidad, sólo la segunda modalidad de omisión legislativa (relativa), puede someterse a consideración de la Corte Constitucional, dado que sería jurídicamente imposible efectuar un control de constitucionalidad abstracto cuando no existe norma sobre la cual éste pueda recaer, es decir, la total inactividad del legislador implica una ausencia de la norma objeto de control.

La Corte ha considerado como elementos estructurales de la omisión legislativa relativa, “la existencia de una disposición que excluya de sus hipótesis o de sus consecuencias alguna situación que en principio debía estar incluida, que tal exclusión no tenga justificación alguna y que por lo tanto la misma no supere el juicio de proporcionalidad y de razonabilidad, y por último que dicha exclusión constituya inobservancia de un mandato constitucional impuesto al legislador.”⁴ En estos casos procede el control de constitucionalidad de esa disposición, siempre que ese supuesto se desprenda del contenido normativo demandado, pues, como lo ha sostenido la Corte, la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria⁵.

Cabe recordar que para que se pueda hablar de omisión legislativa, es requisito indispensable que en la Carta exista una norma expresa que contemple el deber de expedir la ley que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo incumpla, pues sin deber no puede haber omisión.⁶

Cuando de activar el control de constitucionalidad abstracto por vía de acción se trata, aduciendo la existencia de una omisión legislativa relativa es menester que el ciudadano demuestre con razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes⁷ que la norma acusada contiene una omisión legislativa relativa de conformidad con el artículo 2º numerales 3 y 5 del Decreto 2067 de 1991.

Así mismo, para el cumplimiento del numeral 1 del artículo del citado decreto, esto es, “El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas”, el ciudadano demandante debe tener en cuenta que su acusación debe referirse a una o más disposiciones legales concretas o determinadas y no al conjunto o totalidad de una regulación.

En este sentido, ha dicho la Corte que “resulta necesario explicar que la inconstitucionalidad por omisión no puede ser declarada por el juez constitucional sino en relación con el contenido normativo de una disposición concreta, que por incompleta resulta ser discriminatoria. Es decir, son inconstitucionales por omisión aquellas normas legales que por no comprender todo el universo de las hipótesis de hecho idénticas a la regulada, resultan ser contrarias al principio de igualdad. Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexecuibilidad, puesto que éste consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la

carencia de objeto en uno de los extremos de comparación. Lo anterior ha sido perentoriamente señalado por esta Corporación en los siguientes términos que ahora vale la pena reiterar con énfasis: “La acción pública de inconstitucionalidad no puede entablarse contra una norma jurídica por lo que en ella no se expresa, sino que tiene lugar únicamente respecto del contenido normativo de la disposición acusada.”⁸ 9

De cumplirse los anteriores parámetros sí podría la Corte considerar la procedencia de una demanda por omisión legislativa relativa, siempre y cuando estén demostrados los siguientes presupuestos:“(i) que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo; (ii) que la misma excluya de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (iii) que la exclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente; (iv) que la falta de justificación y objetividad genere para los casos excluidos de la regulación legal una desigualdad negativa frente a los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma; y (v) que la omisión sea el resultado del incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.”¹⁰

De lo anterior, puede señalarse que el ejercicio del derecho político a presentar demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa impone al ciudadano una fuerte carga de argumentación, que en manera alguna restringe su derecho a participar en la defensa de la supremacía de la Constitución sino que por el contrario, hace eficaz el diálogo entre el ciudadano, las autoridades estatales comprometidas en la expedición o aplicación de las normas demandadas y el juez competente para juzgarlas a la luz del Ordenamiento Superior.¹¹

3. Inhibición de la Corte Constitucional para pronunciarse sobre el cargo de inconstitucionalidad por omisión contra el artículo 31 de la Ley 788 de 2002

El artículo de la Ley 788 de 2002, que modificó el artículo 477 del Estatuto Tributario relaciona los bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas. A juicio del actor, en dicha norma debieron incluirse la totalidad de insumos adquiridos por las entidades de seguridad social para ejercer su actividad de tales, y aquellos bienes que sin ser médicos constituyen gastos administrativos necesarios para la ejecución de los servicios vinculados con la seguridad social por parte de dichas entidades, puesto que el artículo 48 de la Constitución Política prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.

Si bien es cierto, en aplicación del principio pro actione, para efectos de decidir sobre la admisión de la demanda de inconstitucionalidad¹², se estimó que la misma reunía los requisitos exigidos en el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, también lo es que con ocasión de la adopción de la decisión definitiva del proceso constitucional, encuentra la Sala que del reproche planteado contra el artículo 31 de la Ley 788 de 2002 no deriva de una omisión legislativa relativa, sino que por el contrario, de una que es absoluta.

En efecto, en ejercicio de la libertad de configuración (art. 150 C.P.) que por mandato constitucional le asiste al Congreso de la República, se expidió la norma acusada que precisó los bienes que se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas. En dicha reglamentación no se hizo pronunciamiento alguno por parte del legislador respecto de los insumos médicos y gastos administrativos de las entidades de la seguridad social.

Adicionalmente, la ausencia de la prescripción legislativa de carácter tributario que el actor echa de menos orientada a beneficiar las entidades de la seguridad social, no pueden predicarse necesariamente del artículo que es objeto de cuestionamiento. Por esta razón, no se cumple el presupuesto referente a que la omisión esté íntimamente vinculada con el precepto legal impugnado, que es lo que faculta al juez constitucional para analizar la

omisión del legislador.

Conforme lo ha sostenido esta Corporación “la prosperidad del juicio de constitucionalidad de una norma, por haber incurrido el legislador en una omisión legislativa, supone el cumplimiento de dos requisitos, a saber: (i) El juicio de inexecutable requiere la concurrencia de una norma frente a la cual se predique la omisión; y (ii) la misma debe excluir un ingrediente, condición normativa o consecuencia jurídica que a partir de un análisis inicial o de una visión global de su contenido, permita concluir que su consagración normativa resulta esencial e indispensable para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta Fundamental¹³.” ¹⁴

Nótese que en el asunto de la referencia ninguno de los anteriores presupuestos se configura en la medida que no existe una norma frente a la cual se predique la omisión, puesto que como se ha indicado el artículo 31 de la Ley 788 de 2002 no reguló, siquiera parcialmente, la materia que extraña el actor.

En este sentido, cabe recabar que en la demanda del ciudadano Chávez Páez no se presentaron las razones para sustentar que su acusación se fundaba en una omisión legislativa relativa, es decir, si bien es cierto la argumentación presentada por el actor permitió ab initio su admisión por un cargo global de inconstitucionalidad por omisión, también lo es que la misma no es cierta, pertinente ni suficiente.¹⁵

Del análisis del libelo demandatorio se advierte que su inconformidad no recae sobre una proposición jurídica real y existente, sino, simplemente sobre una deducida por el actor. Esta circunstancia, como se ha explicado impide a la Corte realizar la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tenga un contenido verificable y de la cual surja una omisión legislativa relativa. Así, los reproches tanto del actor como del Seguro Social parten de la propia visión que tienen de la norma acusada y no de lo que ella objetivamente

consagra.

En lo que concierne a la falta de pertinencia de las razones invocadas, la Corte tiene establecido que “son inaceptables los argumentos (...) que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que ‘el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico,’¹⁶¹⁷ lo cual se plantea en el presente proceso, pues lo que pretende el actor es que se incluyan los gastos médicos y administrativos de las entidades que prestan servicios de seguridad social en salud dentro del beneficio tributario contenido en el artículo 31 de la Ley 788 de 2002.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La argumentación tampoco fue suficiente, concretamente en lo que concierne a las razones por las cuales la Corte era competente (art. 2 numeral 5 del Decreto 2067 de 1991), puesto que en los casos de inconstitucionalidad por omisión no basta invocar el numeral pertinente del artículo 241 de la Constitución, sino que es necesario demostrar prima facie que se está en presencia de una omisión legislativa relativa. Sobre este tema ha explicado la Corte:

“Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.”¹⁸

De esta manera, la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 31 de la Ley 788 de 2002 no permite activar el control de constitucionalidad, en razón a su defectuosa argumentación, por lo cual, al asistirle razón al señor Procurador General de la Nación y al Ministerio de Hacienda, la Corte habrá de inhibirse de hacer pronunciamiento de fondo sobre el artículo acusado, por cuanto como se ha dicho, esta Corporación es incompetente para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta como la que se configura en el presente caso.

VII. DECISIÓN

Con fundamento en las precedentes motivaciones, 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 sobre el artículo 31 de la Ley 788 de 2002.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

AUSENTE CON PERMISO

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Publicada en el Diario Oficial N° 45.046 de 27 de diciembre de 2002.

2 El término de fijación en lista (inciso segundo del artículo 7º del Decreto 2067 de 1991) se inició el 23 de septiembre de 2005 y finalizó el 6 de octubre del mismo año. Folios 176 y 270 del expediente.

3 Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

4 Corte Constitucional. Sentencias C-809 de 2002 M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-061 de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

6 Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

7 Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

8 Corte Constitucional. Sentencia C- 073 de 1996 M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

9 Corte Constitucional. Sentencia C-146 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

10 Corte Constitucional. Sentencia C-185 de 2002 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 Folio 165 del expediente.

13 Véanse, sentencias C-543 de 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-427 de 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1549 de 2000 (M.P. Martha Victoria SÁCHICA Méndez), C-185 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-311 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

14 Corte Constitucional. Sentencia C-865-04 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

15 Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

16 Cfr. Ibíd. Sentencia C-447 de 1997.

17 Corte Constitucional. Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

18 Ibídem.