

Sentencia C-427/00

LEGISLADOR-Competencia para establecimiento de tributos

AUTONOMIA LEGISLATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA-Alcance

IMPUESTO-Vaguedad en determinación de elementos constitutivos/TASA-Vaguedad en determinación de elementos constitutivos salvo determinación de tarifa

TRIBUTO-Alto grado de detalle de elementos/TRIBUTO-Excesiva vaguedad en determinación de elementos

El alto grado de detalle en la determinación de los elementos del tributo no constituye, por sí mismo, un motivo de inconstitucionalidad. Por el contrario, la excesiva vaguedad en la determinación de tales elementos sí sería un motivo para declarar la inexecutable de una norma. Sin embargo, ello no significa que, el legislador carezca de la competencia para establecer de manera general los elementos del tributo, siempre y cuando éstos sean determinables.

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA-Alcance

OMISION LEGISLATIVA-Desigualdad de trato/OMISION LEGISLATIVA-No extensión de un determinado régimen legal a una hipótesis material semejante

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA-Obligación de hacer

INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISION LEGISLATIVA-Requisitos

Esta Corporación ha definido que para que el cargo de inconstitucionalidad por omisión pueda prosperar, es necesario que se cumplan determinados requisitos, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) que exista una norma sobre la cual se predica; b) que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; c) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; e) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador.

INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS-Manual de tarifas

TASA-Hecho generador

INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS-Registro de productos es también una certificación sobre calidad

TASA-Argumento de exclusión de ciertos productos de obligación de pago

TASA-Cargo de discriminación se debe hacer a partir del servicio, no exclusivamente de contraprestación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE INTERVENCION ECONOMICA-
Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA FRENTE AL JUICIO DE IGUALDAD-Razones
objetivas y técnicas para distinguir entre unos y otros productos hacen imposible
comparación

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA FRENTE AL JUICIO DE IGUALDAD-Razones
objetivas y técnicas que hacen imposible comparación por juez constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites de competencia registro del Invima y
mayor especificación de hechos generadores de tasa

PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA-Restricción posibilidad que Invima cobre tasa a
productos diferentes sin perjuicio de función legislativa

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Determinación que corresponde a facultades
configurativas del legislador

Referencia: expediente D-2510

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 399 de 1997, “por la cual se crea una tasa, se
fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y
Alimentos, ‘INVIMA’, su cobro”.

Actor: Nestor Javier González Guatame.

Magistrado Ponente:

Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Santafé de Bogotá, D.C., doce (12) de abril de dos mil (2000).

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Néstor Javier González Guatame, instauró acción pública de inconstitucionalidad
contra la Ley 399 de 1997, “por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al
Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, (Invima), su cobro.”

El suscrito magistrado sustanciador, en el Auto de admisión de la demanda, procedió a
rechazar la formulada contra la Ley 399 de 1997, excepto en lo referente al artículo 9º del
mismo Estatuto, por cuanto únicamente formuló cargos contra esta norma. En dicho Auto se
resolvió otorgar al demandante el término de ley para que corrigiera la demanda en los
términos, vencidos los cuales no se presentó dicha corrección.

Admitida la demanda se ordenaron las comunicaciones constitucionales y legales
correspondientes, se fijó en lista el negocio en la Secretaria General de esta Corporación,
para efectos de la intervención ciudadana y, simultáneamente, se dio traslado al procurador
general de la Nación, quien emitió el concepto de rigor.

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

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

“LEY 399 DE 1997

“(agosto 19)

“por la cual se crea una tasa, se fijan unas tarifas y se autoriza al Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, “Invima”, su cobro.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA:

“(…)

“Artículo 9º. Manual de tarifas. Se adopta el siguiente manual de tarifas, por un período de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigencia de la presente ley.

Registros sanitarios de medicamentos

Tarifa \$

1001

Formas farmacéuticas sólidas: tabletas, grageas, tabletas vaginales, cápsulas, granulados, efervescentes y no efervescentes

1.1156.209

1002

Formas farmacéuticas líquidas: emulsiones, suspensiones, jarabes, elixires, soluciones, jaleas

1.336.192

1003

Formas farmacéuticas líquidas: inyectables, polvos para reconstruir iofilizados

1.196.619

1004

Formas farmacéuticas semisólidas: cremas, geles, ungüentos, pastas, óvulos, supositorios

1.199.558

1005

Formas farmacéuticas líquidas: soluciones oftálmicas y ópticas

1.081.377

Registros sanitarios de vacunas

1006

Vacuna DPT

1.922.580

1007

1.838.224

1008

Vacuna Pertussis

1.337.778

1009

Vacuna VCG

1.557.808

1010

Vacuna antirrábica

1.335.958

1011

Vacuna antiamarílica

1.605.413

1012

Vacuna antisarampionosa

1.716.708

1013

Vacuna de polio oral

1.633.312

Registro sanitario de cosméticos

1014

Cremas para cara, manos y cuerpo

933.462

1015

Cremas depilatorias

955.728

1016

Cremas con protector solar

1.007.224

1017

Champús y enjuagues para el cabello

783.969

1018

Tintura para el cabello

782.991

1019

Onduladores, alisadores y neutralizantes para el cabello

817.226

1020

Fijadores para el cabello

788.497

Productos de higiene personal: desodorantes y anti-transpirantes

885.627

1022

Esmalte para uñas

855.628

Registro sanitario de alimentos

2001

Alimentos enriquecidos con vitaminas, minerales y proteínas

1.359.455

2002

Leche entera en polvo adicionada de vitamina A

1.061.057

2003

Derivados cárnicos

1.107.498

2004

Derivados de las frutas: refrescos de frutas, néctares, jugos, concentrados, pulpas adicionadas de vitamina C

969.881

2005

Derivados lácteos

1.232.668

2006

Derivados de la pesca: conservas, semiconservas y preparados

827.021

2007

Frutas y legumbres: conservas de frutas, bocadillos, encurtidos, mermeladas, jaleas

990.982

2008

Cereales y derivados: harinas, arepas, pastas alimenticias

1.053.420

2009

Alimentos y bebidas dietéticas: hidratantes, carbonatadas

967.131

2010

Bebidas estimulantes: café, té, mate, aromática, chocolate, cocoa

891.156

2011

Gaseosas, refrescos, aguas envasadas, helados de agua

981.895

2012

Azúcares y derivados: dulces, confites, caramelos, azúcar, miel de abejas

910.515

2013

Espicias, condimentos, salsas, aderezos, vinagre, mayonesa, mostaza, sal para consumo humano

1.128.481

2014

Grasas, aceites, margarinas

2015

Margarina con vitamina A

938.830

2016

Licores: aguardiente, whisky, cognac, brandy, ron, vodka, ginebra, gyn, tequila, licor, cremas, licor anisado, pisco, materias primas como alcoholes, tafias y aguardientes

800.312

2017

Vinos y aperitivos

839.421

2018

Cervezas

831.556

Registro Sanitario de Insumos para la Salud

3001

Blanqueadores

598.749

3002

Desinfectantes en general

560.623

3003

Jeringas desechables

731.337

3004

Sondas, catéteres, equipos venoclisis, suturas quirúrgicas, grapas y afines

3005

Gasas, algodones, apósitos, curas, esparadrapos

720.758

3006

Plaguicidas

1.201.609

3007

Jabones y detergentes sólidos

472.094

3008

Detergentes líquidos

476.724

3009

Pañales desechables, toallas y protectores sanitarios

561.809

3010

Productores odontológicos

472.873

3011

Resinas de uso odontológico

479.444

3012

Polímeros para base de dentadura

464.469

3013

Alineaciones para amalgamas dentales

408.178

3014

534.906

3015

Clasificación sanguínea o sueros

601.036

3016

Técnica cerológica para lurs (sífilis)

652.295

3017

Pruebas diagnósticas. Detección Hbsag, Hcv

888.232

3018

Prueba diagnóstica para chagas

743.553

3019

Pruebas diagnósticas. Detección hiv1/hiv2

881.772

Certificados de calidad de alimentos y bebidas

2030

Alimentos enriquecidos con vitaminas, minerales y proteínas

828.906

2031

Leche entera en polvo adicionada de vitamina A

530.508

2032

Derivados cárnicos

576.949

2033

Derivados de las frutas: refrescos de frutas, néctares, jugos, concentrados, pulpas adicionadas de vitamina C

439.332

2034

Derivados lácteos

702.119

Derivados de la pesca: conservas, semiconservas y preparados

296.472

2036

Frutas y legumbres: conservas de frutas, bocadillos, encurtidos

460.433

2037

Cereales y derivados: harinas, arepas, pastas alimenticias

522.871

2038

Alimentos y bebidas dietéticas: hidratantes, carbonatadas

436.582

2039

Bebidas estimulantes: café, té, mate, aromática, chocolate, cocoa

360.606

2040

Gaseosas, refrescos, aguas envasadas, helados de agua

451.346

2041

Azúcares y derivados: dulces, confites, caramelos, azúcar, miel de abejas

479.966

2042

Espicias, condimentos, salsas, aderezos, vinagre, mayonesa, mostaza, sal para consumo humano

597.932

2043

Grasas, aceites, margarinas

377.188

Margarina con vitamina A

408.280

2045

Licores: aguardiente, whisky, cognac, brandy, ron, vodka, ginebra

269.763

2046

Vinos y aperitivos

308.872

2047

Cervezas

301.007

2048

Envases y empaques

509.817

2049

Análisis de materias primas, aditivos, otros

286.979

2050

Análisis de vitaminas (valor por c/u)

312.530

2051

Análisis de micotoxinas (valor por c/u)

240.591

2052

Análisis de metales por absorción atómica (valor por c/u)

244.909

2053

Análisis de trazas de metales en horno de grafito por absorción atómica (valor por c/u)

189.619

2054

Análisis varios (colorantes, conservantes, grado alcohólico)

216.826

2055

Determinación de residuos de plaguicidas clorados, fosforados

1.008.667

2056

Análisis microbiológico de alimentos

336.331

2057

Análisis microbiológicos especiales

187.630

2058

Análisis microscópico de alimentos

225.093

2059

Leche líquida higienizada

536.206

Otros procedimientos

4001

Modificación registro sanitario

43.377

4002

Certificaciones y autorizaciones

4003

Vistos buenos de importación y exportación

10.794

4004

Autorizaciones de publicidad

11.999

4005

Copias auténticas del expediente por cada hoja

823

4006

Buenas prácticas de manufactura para medicamentos

2.794.725

4007

Certificados de capacidad de producción técnica para medicamentos

26.604

4008

Certificados de capacidad de buenas prácticas de manufactura de medicamentos

85.536

4009

Certificados de capacidad de existencia de establecimiento de medicamentos

163.022

“Parágrafo. Estas tarifas se actualizarán anualmente por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, de acuerdo con el método y sistema definidos en la presente ley.”

III. LA DEMANDA

1. 1. Normas constitucionales que se consideran infringidas

Estima el demandante que la norma demandada contraría los artículos 13 y 95, numeral 9º de la Carta.

1. 2. Fundamentos de la demanda

El actor afirma en su demanda que la Ley objeto del presente pronunciamiento excluye a varias de “las personas naturales o jurídicas que en ejercicio de su actividad económica requieren de la expedición, modificación y renovación de sus registros sanitarios”. Ello se debe a que el legislador, en lugar de establecer categorías generales de productos que, por su similar naturaleza, deberían estar gravados con la tasa, pretendió determinar en concreto, con un carácter excesivamente casuístico, qué productos están gravados y cuáles no lo están. Al hacerlo, dice, pasó por lo alto varios productos que, en consecuencia, quedaron exonerados de pagar la tasa a la que se refiere tal ordenamiento. Dicha exoneración constituye, para el actor, una manifiesta e injustificada desigualdad.

Para reafirmar su posición, el actor menciona algunos de los productos que, a pesar de pertenecer a las mismas categorías generales objeto de la competencia de registro del Invima, se encuentran excluidos de la norma demandada, ejemplificando, de este modo, el carácter injustificado de la alegada discriminación.

Por otra parte, el demandante manifiesta sus discrepancias respecto del concepto 009681 del 17 de septiembre de 1997, rendido por la directora de la oficina jurídica del Invima al director general de dicha entidad. Según tal concepto, alega el actor, se permite la interpretación analógica en la determinación de los productos que están obligados a pagar la tasa, criterio que contraría lo establecido por nuestra Constitución Política.

IV. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El ciudadano Juan Fernando Romero Tobón, representante del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actuando dentro de la oportunidad procesal prevista, solicitó a esta corporación inhibirse respecto del artículo 9º de la Ley 399 de 1997, por haber dejado de producir efectos, pues de acuerdo con lo establecido en el mismo artículo, el manual de tarifas tiene una vigencia de un año, a partir de la expedición de la Ley 399. Desde el año siguiente, será el Invima quien, a partir de lo establecido en los artículos 5, 6 y 7, fijará las tarifas a los productos. De no prosperar la solicitud de sentencia inhibitoria, por encontrar que la norma demandada sigue produciendo efectos hacia futuro, solicita declarar su exequibilidad, por cuanto los cargos se formulan con base en una interpretación errónea de la misma.

Por otra parte, agrega, los productos sujetos a las tasas que debe cobrar el Invima están determinados por el artículo 1º de la Ley, que define los servicios que ha de prestar el Instituto.

A manera de comentario afirma que la forma de fijar las tarifas que cobra el Invima con base en su actividad, fueron ligeramente modificadas por lo establecido en la Ley 488 de 1998, sin que en realidad esto afecte sustancialmente la norma objeto de demanda, ni recupere su efecto normativo.

Adicionalmente, en relación con el artículo demandado manifiesta ese Ministerio que la demanda del actor parte de una interpretación errónea de la norma acusada, presumiendo que la enunciación contenida en el artículo 9º implica la exclusión de los productos no contenidos en ella. Reafirma que esta interpretación es errónea toda vez que, el título de la misma Ley se refiere a “unas tarifas” y no a “las tarifas”, saltando a la luz la diferencia de sintaxis en el título de la norma, por lo tanto, no se refiere específicamente a una enumeración taxativa de productos y tarifas, sino a algunos de ellos, dejando abierta la posibilidad de incluir otros productos y otras tarifas.

Intervención del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA.

El ciudadano Luis Camilo O´meara Riveira, en representación del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA, intervino en el proceso dentro de la oportunidad prevista y solicitó a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la norma demandada, por considerar que el nivel de detalle que establece la Ley en cuanto a los productos que están sometidos a la tasa no genera una desigualdad injustificada. Por el contrario, afirma, trata de manera diferente los distintos casos, precisamente en razón de tal diversidad. Aceptando la exclusión que la norma hace de determinados productos, dice, la igualdad es un derecho que se predica de las personas, no de los productos. En todo caso, el carácter incompleto de la legislación, que podría llegar a mejorarse mediante la complementación de la lista de productos sujetos a la tasa, no pasaría de ser “un problema de técnica legislativa y no de inconstitucionalidad, porque el artículo 9º en cuestión ofrece un trato igual a sujetos en las mismas condiciones fácticas”.

Por otra parte, citando la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el representante del Instituto afirma que, cuando el numeral 9º del artículo 95 de la Carta establece que la contribución que los ciudadanos hacen al financiamiento de los gastos del Estado debe producirse dentro de conceptos de equidad y justicia, se refiere al impuesto, no a las tasas, que, como en el presente caso, los interesados pagan exclusivamente con el fin de obtener determinado servicio y, en tal medida, “pagar una tasa no es obligación genérica para todos los ciudadanos”.

Intervención del ciudadano Douglas Velásquez Jácome.

El ciudadano Douglas Velásquez Jácome, en desarrollo del derecho de intervención ciudadana que consagran los artículos 242-1 de la Constitución y 7º, inciso segundo del Decreto 2067 de 1991, actuando dentro de la oportunidad legal prevista, solicitó a ésta Corporación declarar la exequibilidad de la norma acusada.

En su exposición, el ciudadano Velásquez, considera que el artículo demandado no produce desigualdad ni inequidad alguna, porque ésta sólo se predica el trato desigual y manifiesto frente a determinados sujetos que se encuentren en las mismas condiciones que los demás destinatarios de la norma; situación que no se presenta en el presente caso. Por el contrario,

afirma, la ley cuenta con todos los elementos constitutivos del tributo, en particular los sujetos pasivos, entre los cuales no establece distinción alguna. Afirma que la demanda de inexecutable se basa sobre el falso supuesto de una presunta exención a los productos que no se hallan explícitamente enumerados dentro del artículo 9º. Agrega que tal supuesto no es real, pues este listado puede ser adicionado, modificado y reglamentado aun más, con base en las facultades que el legislador otorgó al Invima.

Asevera además que la ley demandada fue creada según los parámetros de igualdad y equidad establecidos en la Carta, al no utilizar criterios discriminatorios, ni afectar directamente el goce de un derecho fundamental.

Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El Instituto Colombiano de Derecho Tributario, por medio de concepto emitido a esta Corporación, solicitó la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 9º de la Ley 399 de 1997, por estar en contravía de los artículos 13 y 95, numeral 9º de la Constitución Política.

Considera ese Instituto, que el artículo 9º de la citada Ley 399 contiene una enumeración taxativa de los productos que están sometidos a la tasa referida en la misma “sin que se observe la posibilidad de que otros semejantes, similares o equivalentes lleguen a ser objeto del tratamiento impositivo establecido (...)”, siendo imposible aplicar una interpretación analógica que permita extender la tasa a los productos no contemplados en tal artículo, toda vez que esta forma de determinación del hecho generador del tributo fue proscrita por la Carta Política de 1991. La determinación taxativa de los objetos que se encuentran en el artículo demandado favorece “teóricamente” a los sujetos que no están obligados al pago de la tasa por cuanto sus productos no se encuentran incluidos, con lo cual, si bien no se produce el fenómeno de la exención, que debe ser expresa, sí el de una exclusión involuntaria de ciertos productos. En tal medida, el Instituto considera que el artículo 9º de la Ley 399 de 1997 es violatorio de los artículos 13 y

de la Carta Fundamental.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL

En la oportunidad legal prevista, el procurador general de la Nación emitió su concepto sobre la demanda formulada solicitando a la Corte Constitucional declarar exequible la norma acusada.

Sostiene el procurador que el artículo 9º es sólo un manual de tarifas que debe entenderse como una guía para la Administración, sin que la enunciación contenida en él, pueda tomarse como una enumeración taxativa de los hechos gravados por la tasa. Estos elementos, al igual que los demás constitutivos del tributo, están consagrados explícitamente en los artículos 2º, 3º y 4º de la Ley. Afirma adicionalmente, que esto consta en los antecedentes legislativos de la norma en comento, donde se observa que el artículo 9º fue elaborado con base en un estudio hecho para la época, por el Ministerio de Salud. En efecto, afirma el concepto fiscal que, el sujeto activo del tributo es el Invima, los sujetos pasivos son quienes requieran la expedición, modificación o renovación del registro de los productos citados en el artículo 4º, la expedición, renovación o ampliación de la capacidad de laboratorios

farmacéuticos, fábricas y establecimientos que fabrican, comercializan o distribuyen dichos productos, la práctica de exámenes de laboratorio, así como la expedición de registros y certificados de los demás hechos que se presenten en desarrollo de las funciones del Invima. Por tal razón, los cargos formulados por el demandante no se predicen de la norma demandada.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. La competencia y el objeto de control.

De conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer la presente demanda, por dirigirse contra una norma de carácter legal.

2. El problema planteado

2.1 Análisis de los cargos formulados: Inconstitucionalidad por omisión

El demandante formula un cargo principal, predicable del artículo 9° de la Ley 399 de 1997. Consiste en que, al establecer en el manual de tarifas un listado de productos sujetos a la tasa, relacionando sus respectivas tarifas, aquellos que no están incluidos, quedarían eximidos de la obligación de pagarla. Según su interpretación, el listado contenido en la norma demandada es taxativo y no puede interpretarse de manera analógica para incluir en él productos diferentes, ya que contiene elementos del tributo que deben ser fijados expresamente por el legislador. Esta interpretación conduce al demandante a afirmar que la norma en comento es inconstitucional, pues al omitir ciertos productos que se encuentran dentro de la competencia de vigilancia y control del Invima, incurrió en una discriminación injustificada. Por esta vía, afirma, se discrimina a ciertos sujetos pasivos del tributo, quedando algunos de ellos exentos del pago de la tasa correspondiente.

El cargo se refiere entonces a una eventual omisión legislativa por exceso de detalle en la regulación. Ello implica que pueda verse de dos perspectivas diferentes: la primera, a partir de los límites de la competencia del legislador, en cuanto al grado de detalle que le está permitido constitucionalmente en la regulación de materias determinadas, de tal forma que no se desdibuje el carácter abstracto de la ley; mientras la segunda, se centra en los efectos eventuales de la norma, que, por su carácter detallado, termina teniendo un alcance restringido que la hace discriminatoria.

En relación con la competencia del legislador, en particular para establecer tributos, esta Corporación ha dicho lo siguiente:

“...la atribución de legislar en materia tributaria, principalmente encomendada al Congreso de la República, es lo bastante amplia y discrecional como para permitirle fijar los elementos básicos de cada gravamen atendiendo a una política tributaria que el mismo legislador señala, siguiendo su propia evaluación, sus criterios y sus orientaciones en torno a las mejores conveniencias de la economía y de la actividad estatal.

“Así, mientras las normas que al respecto establezca no se opongan a los mandatos constitucionales, debe reconocerse como principio el de la autonomía legislativa para crear,

modificar y eliminar impuestos, tasas y contribuciones nacionales, así como para regular todo lo pertinente al tiempo de su vigencia, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, las tarifas y las formas de cobro y recaudo.

(...)

“Si un principio jurídico universal consiste en que las cosas se deshacen como se hacen, debe preservarse en el orden tributario el de que quien crea los gravámenes es el llamado a introducir los cambios y adaptaciones que requiera el sistema tributario. De allí que, en tiempo de paz, sea al Congreso al que corresponda legislar en materia tributaria, con toda la amplitud que se atribuye a tal concepto, mediante la creación, modificación, disminución, aumento y eliminación de impuestos, tasas y contribuciones, bien que éstas sean fiscales o parafiscales; la determinación de los sujetos activos y pasivos; la definición de los hechos y bases gravables y las tarifas correspondientes (Artículos 150-12 y 338 C.P.).” (Resaltado fuera de texto) Corte Constitucional. Sentencia C-222 de 1995, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Por el contrario, ha sostenido que la vaguedad en la determinación de los elementos constitutivos del impuesto es razón suficiente para declarar su inexecutable. Si bien en aquel caso se refirió al impuesto, tal afirmación encuentra plena cabida respecto de las tasas, salvo en lo que se refiere a la determinación de la tarifa, que puede ser fijada por la administración, de acuerdo con el sistema y método definido por el legislador. En aquella oportunidad, la Corte estableció:

“Si la norma que crea el impuesto carece de cualquiera de los elementos mencionados o lo indica de manera vaga o indefinida, toda ella es inconstitucional.

“Por el contrario, en cuanto al aspecto del que se viene tratando, no hay motivo para declarar la inexecutable de la norma tributaria si ella presenta con suficiente exactitud y determinación los puntos indicados en la norma constitucional, que, integrados, configuran el gravamen.” Sentencia C-390 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Como se observa, el alto grado de detalle en la determinación de los elementos del tributo no constituye, por sí mismo, un motivo de inconstitucionalidad. Por el contrario, la excesiva vaguedad en la determinación de tales elementos sí sería un motivo para declarar la inexecutable de una norma. Sin embargo, ello no significa que, el legislador carezca de la competencia para establecer de manera general los elementos del tributo, siempre y cuando éstos sean determinables. En el presente caso, los hechos generadores del tributo están fijados como servicios prestados a categorías generales de productos que, en virtud de la libertad de configuración del legislador, se particularizan posteriormente a través del manual de tarifas que se encuentra dentro de la norma demandada.

De tal modo, en este caso el análisis de constitucionalidad debe centrarse en los efectos de la omisión legislativa, al no incluir el registro de determinados productos. Si bien, como lo anota el demandante, la enumeración detallada y casuística de los casos sometidos al régimen legal de una norma puede dar lugar a que el legislador omita eventualmente algunos, éste no es un efecto necesario de tal técnica, sino, más bien, una posible consecuencia de las limitaciones del procedimiento legislativo. Por ello, la Corte se centrará

en el análisis de los efectos de la omisión, no en los límites de la labor legislativa respecto del grado de detalle con el que se puede constitucionalmente llevar a cabo.

La Corte Constitucional ha analizado en diversas oportunidades la posibilidad de que una omisión legislativa resulte contraria a la Constitución, y ello haga viable la declaratoria de inexecutable de una norma. Sin embargo, lógicamente, una omisión legislativa no siempre resulta contraria a la Carta. Para que se configure la inconstitucionalidad por omisión es necesario que estén presentes ciertos requisitos. Al respecto, la jurisprudencia ha dicho:

“Comoquiera que la acusación subexamine se concreta a la falta de notificación del auto que ordena la apertura de la investigación dentro del proceso de responsabilidad fiscal, lo cual, en criterio de los actores, impide una presencia activa del investigado en esa etapa procesal en términos de una defensa adecuada, es preciso aclarar que el cuestionamiento plantea una inconstitucionalidad por omisión ante la inexistencia de un trámite dentro de dicha actuación, lo cual no guarda relación directa con ninguno de los contenidos normativos mencionados en la norma acusada, puesto que, como se vió, ella versa únicamente sobre la forma en que se inicia el proceso de responsabilidad fiscal y el señalamiento de las etapas que en el mencionado proceso adelantan los organismos de control fiscal.

“Lo anterior impide un pronunciamiento de fondo acerca del contenido material del precepto demandado pues el cargo de inconstitucionalidad no se contrae a enjuiciar los ordenamientos consignados en la norma ni las previsiones allí establecidas, sino, como se ha expresado, a resaltar la ausencia de una determinada actuación procesal posterior, en el trámite del proceso de responsabilidad fiscal, debiendo en consecuencia la Corte declararse inhibida para proferir decisión de mérito constitucional, como así se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.” (resaltado fuera de texto) Sentencia C-540 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

En otra Sentencia, esta Corporación estableció:

“7. No obstante lo anterior, 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 inexecutable, puesto que este 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 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.’ (Sentencia C- 073 de 1996. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.) (resaltado fuera de texto)

Más adelante, en la misma Sentencia, la Corte afirmó la improcedencia de la figura por fuera de la hipótesis en la cual una omisión injustificada impide que la norma incluya todos aquellos casos que, por ser asimilables, deberían, razonablemente, estar cobijados por sus efectos. La Corte afirmó:

“Pero por fuera de esta hipótesis, el legislador en general tiene una amplia gama de configuración legislativa que sólo a él corresponde definir. Por lo cual puede ejercerla como a bien lo tenga, en la oportunidad que estime conveniente. La Corte Constitucional carece de competencia para exigir del Congreso la expedición de normas legales en determinado sentido; ni para ordenar la aplicación por extensión de normas jurídicas. Si bien la aplicación analógica o extensiva de las leyes es un mecanismo de integración del derecho que puede ser aplicado por los jueces al resolver sobre derechos concretos y que está expresamente previsto en el artículo 8° de la Ley 153 de 1887 cuando prescribe que ‘cuando no haya ley exactamente aplicable al caso controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho’, en cambio por la vía de control de constitucionalidad no es posible normatizar de manera general sobre la extensión de la ley a situaciones de hecho no contempladas en los textos legales. Esta función no ha sido asignada por el constituyente a este Tribunal, y menos aún para ordenar esta aplicación extensiva con efectos retroactivos, como pretende el demandante.” (resaltado fuera de texto) Sentencia C-146 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

De la jurisprudencia antes citada se puede concluir que la omisión legislativa absoluta no produce una inconstitucionalidad debido a la inexistencia de norma legal sobre la cual dicha característica sea predicable. Por el contrario, para que se pueda hablar de una inconstitucionalidad de este tipo, es necesario que la omisión sea relativa. Al respecto, la jurisprudencia de esta Corporación afirmó lo siguiente:

“... la inexequibilidad derivaría de la conducta omisiva del Legislador que propicia la desigualdad de trato que consiste en no extender un determinado régimen legal a una hipótesis material semejante a la que termina por ser única beneficiaria del mismo.” (resaltado fuera de texto) Sentencia C-555 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

En otra oportunidad estableció:

“La Corte estima que no es del caso entrar a determinar si las preparaciones químicas anticonceptivas a base de hormonas o de espermicidas son o no medicamentos, empero, considera que analizado el asunto desde la perspectiva de la razonabilidad no resulta del todo adecuado que a productos tales como las ligaduras esterilizadas para suturas quirúrgicas, los cementos y otros productos de obturación dental o los estuches y botiquines surtidos para curaciones de primera urgencia se les conceda el beneficio de la exclusión del impuesto sobre las ventas, mientras que a los artículos incorporados bajo la subpartida 30.06.60.00.00 se les priva de ese beneficio pese a contribuir al “tratamiento terapéutico y profiláctico de muchas patologías hormonales, además de sus funciones primordiales de planificación familiar que impiden la fecundación”, como lo pone de presente el señor Procurador General de la Nación.

“Una elemental consideración supone que lo razonable es que estos productos gocen del

beneficio tributario comentado para que su costo no se incremente y el consumidor esté en condiciones de acceder a ellos con facilidad y de aprovechar sus bondades.” Sentencia C-405 de 1997 M.P. Fabio Morón Díaz.

A su vez, en reiterada jurisprudencia ha sostenido que:

“Vale recordar, que el fenómeno de la inconstitucionalidad por omisión está ligado, cuando se configura, a una “obligación de hacer”, que supuestamente el Constituyente consagró a cargo del legislador, el cual sin que medie motivo razonable se abstiene de cumplirla, incurriendo con su actitud negativa en una violación a la Carta. En el caso analizado no existe “obligación de hacer” que haya sido desconocida por el legislador; al contrario, éste desarrolló oportunamente las decisiones del Constituyente relativas al tema de la educación superior, diseñando un esquema, por lo demás generoso de participación, en el que confluyen representantes no sólo de las distintas modalidades de educación superior consagradas en el artículo 6 de la ley 30 de 1992, sino de los diferentes sectores de la sociedad, receptores todos ellos de los resultados del sistema de educación superior colombiano.” (resaltado fuera de texto) Sentencia C-188 de 1996, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

Como se ve, esta Corporación ha definido que para que el cargo de inconstitucionalidad por omisión pueda prosperar, es necesario que se cumplan determinados requisitos, que se pueden sintetizar de la siguiente manera: a) que exista una norma sobre la cual se predica; b) que una omisión en tal norma excluya de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían subsumirse dentro de su presupuesto fáctico; c) que dicha exclusión no obedezca a una razón objetiva y suficiente; d) que al carecer de una razón objetiva y suficiente, la omisión produzca una desigualdad injustificada entre los casos que están y los que no están sujetos a las consecuencias previstas por la norma y; e) que la omisión implique el incumplimiento de un deber constitucional del legislador.

Es necesario entonces verificar, a partir de los parámetros fijados por la jurisprudencia de esta Corporación, si hay lugar a declarar la inconstitucionalidad por omisión en el presente caso.

a. Es evidente que el cargo esgrimido no plantea una omisión legislativa absoluta. Sería así, si el actor lo hubiera motivado con base en la ausencia de un manual de tarifas en la norma, pero la censura aducida se fundamenta en que, a pesar de que éste existe, es incompleto. Lo que se demanda es la exclusión de determinados artículos del manual de tarifas fijado en el artículo 9º de la ley. Por ello, debe considerarse que la eventual omisión legislativa es relativa y permite llevar a cabo el análisis de constitucionalidad, mediante la comparación de las dos normas. Sin embargo, puede argumentarse, como lo hacen varios de los intervinientes, que el artículo demandado tuvo una vigencia de un año desde de la entrada en vigor de la ley y que, en este momento se encuentra por fuera del ordenamiento jurídico. En tal medida, la Corte debería abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo pues, a partir del primer año, el Invima tiene la competencia de fijar las tarifas de conformidad con el sistema y método establecidos en los artículos 6º y 7º del mismo ordenamiento. En efecto, el manual de tarifas contenido en la norma ha perdido su vigencia, sin embargo, su parágrafo

dice lo siguiente: “Estas tarifas se actualizarán anualmente por el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, Invima, de acuerdo con el método y sistema definidos en la presente ley.” Como se observa, el párrafo del artículo demandado otorga al Invima la competencia para actualizar las tarifas contenidas en el manual. Por ello, es imposible afirmar que ha perdido su vigencia, si es con base en el mismo que dicho instituto realiza su labor anualmente.

a. Con el propósito de saber si la norma demandada excluye de sus consecuencias aquellos casos que, por ser asimilables, deberían, razonablemente, estar incluidos, es necesario determinar el nivel de rigor a partir del cual se debe llevar a cabo el juicio. Al tratarse, en este caso, de un juicio de igualdad, se hace indispensable identificar cuál es el *tertium comparationis* adecuado para llevar a cabo el análisis en el caso concreto. Para esto, es necesario precisar cuáles son los intereses que realmente están enfrentados y, a partir de éstos, establecer un parámetro de comparación apropiado.

2.2 La naturaleza de la tasa y los elementos del tributo

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha definido la naturaleza de las tasas, sus características, su finalidad, sus elementos, las competencias para la determinación de cada uno de ellos y ha hecho analogías útiles para su comprensión.

Respecto de la naturaleza de las tasas, cabe decir que son obligaciones de carácter tributario, que se pagan como contraprestación de un servicio prestado por la administración. Al respecto ha dicho esta Corporación:

“Resulta de la mayor importancia precisar el contenido especializado de varias voces de la nueva Carta en materia de tributación, tales como contribución, impuesto, tasa, fiscal, parafiscal, tarifa, que contienen elementos necesarios para comprender el alcance de la norma:

“Tasa. La O.E.A. y el B.I.D., al diseñar un modelo de Código Tributario describen la tasa así: “Tasa es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación.”

“El concepto del Ministerio Público cita opinión del profesor Abel Cruz Santos “...las tasas, también llamadas derechos, provienen de servicios públicos que no obligan a los asociados; sólo los pagan las personas que los utilizan. Se consideran como un precio que cobra el Estado por el servicio prestado. Contrariamente a lo ocurrido con el impuesto, que no supone para quien lo paga contraprestación de ninguna clase”.

...

“Se diferencian las tasas de los ingresos parafiscales, en que las primeras son una remuneración por servicios públicos administrativos prestados por organismos estatales, mientras que en las segundas los ingresos se establecen en provecho de organismos privados o públicos no encargados de la prestación de servicios públicos administrativos

propriadamente dichos. En Colombia se da como ejemplo de contribuciones parafiscales a la llamada retención cafetera, a cargo de los exportadores de café, y con cuyo producido se conforman los recursos del Fondo Nacional del Café.

“A su vez, la tasa se diferencia del impuesto por dos aspectos: 1) En la tasa existe una contraprestación (el envío de la carta, el transporte por ferrocarril, el suministro de energía), mientras que en el impuesto, por definición, no se está pagando un servicio específico o retribuyendo una prestación determinada; y 2) La diferencia radica en el carácter voluntario del pago de la tasa y en el carácter obligatorio del pago del tributo. “Sin embargo, algunos autores, con razón han señalado que la segunda distinción no es muy exacta, puesto que cuando la tasa se está exigiendo como contraprestación de los servicios que de manera exclusiva o bajo la forma de monopolio suministra el Estado, le es muy difícil, si no imposible, al particular no utilizarlo. Por lo tanto el carácter de voluntariedad se desdibujaría en la tasa. Ante un monopolio del servicio postal la única manera de no pagar las tasas del envío de cartas sería no escribiendo cartas, lo cual resulta imposible en la vida moderna. De manera que “la verdadera distinción del impuesto y de la tasa reposa en la ausencia o en la existencia de una contrapartida proporcional y no en el carácter profesional obligatorio o no obligatorio”.1” Sentencia C-545 de 1994, M.P. Fabio Morón Díaz.

De la anterior jurisprudencia podemos extraer que la tasa es un tributo cuyo hecho generador es el servicio prestado, independientemente de que sea un monopolio Estatal. Así, se puede ver claramente que el registro de productos ante el Invima tiene una doble naturaleza, por un lado constituye una obligación para quienes deseen desarrollar determinada actividad económica y, además, es un servicio que garantiza la calidad del producto y por el cual se justifica el cobro de la tasa. De este modo, si bien la obligación de registro es un mecanismo estatal de control de calidad y, por ello, una limitación de la libertad económica, encaminada en primera medida a la protección del consumidor, es también una certificación sobre la calidad de los productos, en beneficio de su comerciabilidad.

El provecho que los productores derivan de las certificaciones de calidad de sus productos se ve reflejado en la existencia de entidades privadas, nacionales e internacionales, que certifican la calidad de innumerables categorías de productos. En efecto, los productores someten voluntariamente sus respectivos productos ante dichas entidades, con el propósito de obtener certificaciones que le permitan a un consumidor cada vez más consciente, elegir determinado producto con base en su calidad certificada. En el presente caso se trata de un servicio prestado por el Estado pero que, igualmente puede serlo por otras entidades diferentes. Efectivamente, tanto las agremiaciones de productores, de consumidores y otras, pueden certificar la calidad de los diferentes productos de conformidad con normas establecidas nacional o internacionalmente.

Ahora bien, en el presente caso, la acusación se dirige contra la exclusión de ciertos productos de la obligación de pagar la tasa. Sin embargo, cabe recordar que ésta, a pesar de su carácter tributario y de los eventuales monopolios que puedan existir sobre los servicios que las causan, no deja de ser una contraprestación por servicios prestados y en tal medida, una mera consecuencia de la prestación del servicio. Así, el cargo de discriminación que se dirige en su contra, debe hacerse a partir del servicio, no exclusivamente de su

contraprestación. Por ello, lo que realmente debe esta Corte determinar es si en el servicio de registro de medicamentos, productos alimenticios, farmacéuticos y cosméticos existe una desigualdad injustificada, o si, por el contrario, el hecho de que algunos de ellos se encuentren por fuera del manual de tarifas obedece al ejercicio de la libertad de configuración del legislador dentro de los límites fijados por la Constitución.

2.3 La libertad de configuración del legislador frente al juicio de igualdad

Respecto de los alcances de la libertad de configuración del legislador, esta Corporación ha determinado que dependen de la materia sobre la cual verse la regulación. Así, por ejemplo, en cuanto a la intervención económica, la libertad del legislador se amplía, debido a que la Constitución le encarga al Estado la dirección general de la economía (art. 334), por lo cual se permite una mayor restricción de la libertad económica de los particulares, en aras del interés general. Ello, a su vez, lleva a la conclusión de que en materia de regulación económica, el examen de constitucionalidad sobre las normas debe flexibilizarse para permitir al Estado cumplir la función de asegurar la prevalencia del interés general, obviamente, siempre que ello no dé lugar a una restricción desproporcionada de los derechos de los individuos.²

Es entonces el valor constitucional relativo del bien protegido mediante la regulación, el que determina los alcances de la libertad de configuración legislativa y, por ende, el límite de las restricciones que se pueden imponer al interés particular. Por ello, sólo ponderando los bienes en conflicto en cada caso, se puede determinar si una norma es contraria a la Constitución.

En el evento actual, contrario a lo que aduce el demandante y, como ya se dijo, el derecho que realmente se encuentra en discusión es el de que unos determinados productos reciban el servicio de registro de salud y su respectiva certificación de calidad por parte de una entidad específica, en igualdad de condiciones con otros productos. Sin embargo, debe recordarse en todo caso, que este servicio no es un monopolio estatal y que los interesados en obtener certificados de calidad, sanidad e idoneidad de sus productos, pueden recibirlos de entidades no estatales, tanto nacionales como internacionales.

Por otra parte, en el presente caso, el interés general consiste en la protección de la salud de los consumidores de medicamentos, productos alimenticios, farmacéuticos y cosméticos.

Para ello, se controlan y se establecen registros respecto de productos que el legislador considera que constituyen mayores riesgos. Esta evaluación, en el presente caso, no puede considerarse irrazonable ni desproporcionada. De los antecedentes legislativos de la norma en comento se puede ver claramente que la selección de productos que quedó plasmada en el manual de tarifas obedeció a criterios técnicos, fijados por la autoridad estatal competente. En efecto, para su redacción, el legislador adoptó íntegramente un estudio realizado por la Dirección de Estudios Económicos del Ministerio de Salud, como se puede ver tanto en la exposición de motivos de la Ley, como en las ponencias que para primeros debates se presentaron en el Senado y en la Cámara de Representantes.³

En tal medida, encuentra esta Corporación, que las razones que tuvo el legislador para

seleccionar algunos productos específicos dentro de las categorías generales obedecen a criterios técnicos objetivos. Ello implica que éste decidió, en ejercicio de sus facultades, limitar la competencia de registro del Invima y especificar aún más los hechos generadores de la tasa. Por tal razón, esta Corte reconoce que la distinción establecida por el legislador justifica la exclusión de algunos productos y ello hace que los extremos que se pretendan comparar sean realmente incontrastables. El hecho de que existan razones objetivas de índole técnica para distinguir entre unos productos y otros, hace imposible su comparación por parte del juez constitucional, quien no puede entrar a controvertir la idoneidad, pues su determinación corresponde a las facultades configurativas del legislador. Por otra parte, esta Corte reconoce que, al asumir el legislador su función de esta manera, y teniendo en cuenta también el principio de legalidad de los tributos, lógicamente se restringe la posibilidad de que el Invima cobre la tasa a productos diferentes de los contenidos en el artículo 9º, sin perjuicio de que, en cualquier momento, el propio legislador transforme el listado, extendiendo el servicio de registro sanitario y la correspondiente tasa a otros productos.

Por lo anterior, la Corte se declarará inhibida para emitir un juicio de constitucionalidad sobre la norma acusada, salvo frente a su párrafo, respecto del cual declarará su exequibilidad.

Con fundamento en las consideraciones que anteceden, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución.

RESUELVE:

UNICO. Abstenerse de emitir pronunciamiento sobre el artículo 9º de la Ley 399 de 1997, salvo en cuanto a su párrafo el cual se declara EXEQUIBLE.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

-Presidente-

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria

1 RESTREPO, Juan Camilo. Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia, pag. 124, 1992.

2 Ver en tal sentido Sentencia C-429 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Ver: Gacetas del Congreso Nos. 442 de octubre 16 de 1996, pp. 6ss; 531 de noviembre 22 de 1996 pp. 10ss. y; 173 de mayo 29 de 1997 pp. 11ss.