

Sentencia C-731/00

SEGURIDAD SOCIAL-Servicio público/SEGURIDAD SOCIAL-Función pública a cargo del Presidente de la República/SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Como lo consagra expresamente el artículo 48 de la Constitución, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. La vigilancia y control de la seguridad social es una función pública de la cual la Constitución hace responsable al Presidente de la República, y es ejercida por autorización de ésta y con arreglo a la ley por conducto de las superintendencias. Es así como estas actividades, en lo que concierne a los servicios de la seguridad social en salud, se han asignado por el legislador a la Superintendencia Nacional de Salud.

SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Control y vigilancia/SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Costo que demanda el control y vigilancia

La actividad de vigilancia y control cumple un cometido constitucional específico, en la medida en que se dirige a asegurar la prestación regular, permanente, oportuna y eficiente del servicio de seguridad social en salud y, particularmente, a lograr que los recursos destinados a su financiación se utilicen en forma racional y acorde con los propósitos sociales previstos en la Constitución. La ejecución de la vigilancia y el control que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud conlleva la realización de considerables erogaciones económicas. La ley ha consagrado como técnica de financiación, que los propios organismos vigilados financien el costo que implica el control de sus actividades, lo cual, en tratándose de la prestación de servicios públicos es algo natural porque tanto la actividad que ellos comportan como la vigilancia de éstos, integran un todo funcional y operativo, en cuanto atienden al logro de finalidades superiores que tienen que ver con el buen funcionamiento de aquéllos, aparte de que como el referido control redundará en beneficio de la eficiencia de los servicios, los sujetos favorecidos deben contribuir al financiamiento de los gastos que demanda la vigilancia y control por la Superintendencia.

TASA/TASA A FAVOR DE SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD-Función de control y vigilancia

La tasa a la cual alude la norma acusada resulta ser el mecanismo apropiado para obtener que las entidades vigiladas, en este caso las empresas promotoras de salud y las de medicina prepagada, reintegren el costo que demanda para la Superintendencia su vigilancia y control. Ningún otro tributo resulta idóneo para el logro del referido propósito pues el impuesto constituye un gravamen general y por ello no responde a una contraprestación, y la contribución porque es una participación que al contribuyente se le exige en razón de los beneficios que recibió de una acción del Estado que le proporcionó una plusvalía patrimonial.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Recursos tienen carácter parafiscal/ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD-Pago de tasa

Es cierto que los recursos que financian la seguridad social constituyen, en su mayor medida, recursos parafiscales, como lo es también que el pago de la tasa por las empresas promotoras de salud supone de hecho una reducción de sus recursos en una proporción igual al valor de aquélla. Pero de ello no se deriva la inconstitucionalidad de la norma acusada porque es de la esencia de la prestación del servicio su vigilancia y control.

No habría manera lógica de admitir el control, es decir, la vigilancia del servicio público, excluyendo en forma inconciliable la posibilidad de que las entidades públicas no asumieran el costo del servicio. Es consustancial con la prestación de un servicio público la necesidad de financiar el costo que aquélla representa, porque ello comporta lograr y asegurar su eficiencia. La prohibición de utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes, alude a la restricción de su manejo en programas distintos, así estén dirigidos a satisfacer otras necesidades básicas de similar importancia dentro del plexo de las necesidades sociales, mas dicha restricción no se extiende a las actividades de control y vigilancia que son inherentes al servicio público.

Referencia: expediente D-2716

Demanda de inconstitucionalidad contra el art. 98 de la ley 488 de 1998.

Actor: Mauro Gerardo Torres Rengifo

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá DC, junio veintiuno (21) de dos mil (2000).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Mauro Gerardo Torres Rengifo demandó el art. 98 de la ley 488 de 1998, “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan disposiciones fiscales de las entidades territoriales”.

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

II. NORMA DEMANDADA.

A continuación se transcribe el texto de la disposición acusada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 43.460 del 28 de diciembre de 1998.

LEY 488 DE 1998

(24 de Diciembre)

Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan disposiciones fiscales de las entidades territoriales.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

(....)

ARTICULO 98. Tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud. Las entidades de derecho público o privadas y las entidades sin ánimo de lucro, con excepción de las

beneficencias y loterías, cuya inspección y vigilancia corresponda a la Superintendencia Nacional de Salud, cancelarán una tasa anual destinada a garantizar el cumplimiento o desarrollo de las funciones propias de la Superintendencia respecto de tales entidades.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 338 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional fijará la tarifa de la tasa de acuerdo con los siguientes sistemas y métodos:

a) La tasa incluirá el valor por el servicio prestado. El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los costos de supervisión y control, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de dicha tasa.

b) El cálculo de la tasa incluirá, la evaluación de factores sociales, económicos y geográficos que incidan en las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Salud.

Con fundamento en las anteriores reglas, el Gobierno Nacional aplicará el siguiente método en la definición de costos, sobre cuya base se fijará el monto tarifario de la tasa que se crea por la presente norma:

a) A cada uno de los factores que incidan en la determinación de la tasa se le asignará un coeficiente que permita medir el costo-beneficio.

b) Los coeficientes se determinarán teniendo en cuenta la ubicación geográfica y las condiciones socio-económicas de la población.

c) Los factores variables y coeficientes serán sintetizados en una fórmula matemática que permita el cálculo y determinación de la tasa que corresponda, por parte del Gobierno Nacional.

La tasa a la que se refiere el presente artículo se aplicará a partir del primero de enero de 1999.

III. LA DEMANDA.

Para el actor, la norma acusada viola los arts. 48, 363 y 338 de la Constitución, por cuanto cambia la destinación de los recursos de la seguridad social en salud, con menoscabo de los derechos de los aportantes al sistema, contraría el principio de equidad tributaria, y omite

establecer el método y sistema para determinar la tarifa de la tasa, teniendo en cuenta el costo de los servicios, quedando, por tanto, la determinación de dicha tarifa al manejo discrecional del ejecutivo.

La norma en cuestión viola el principio de equidad tributaria al destinar recursos provenientes de una contribución parafiscal que debe aplicarse a garantizar la seguridad social en salud, para financiar a la Superintendencia Nacional de Salud, cuando el sostenimiento de ésta debe provenir de los recursos del presupuesto nacional.

El artículo demandado establece un gravamen sobre las cotizaciones en salud, exceptuando las beneficencias y loterías, lo cual genera una situación de inequidad.

La norma demandada rompe el principio de equidad porque desconoce el vínculo que debe existir entre el sujeto de la exacción parafiscal y el beneficiario de la misma, toda vez que los recursos se destinan a “preservar la estabilidad y solvencia de la Superintendencia Nacional de Salud”, y no se invierten a favor de los mencionados contribuyentes.

Las circunstancias anteriores, afectan el funcionamiento de los regímenes de seguridad social contributivos y subsidiados, establecidos por la ley 100 de 1993.

- Igualmente, la norma acusada rompe el equilibrio contractual y financiero que debe existir entre el Estado y las Empresas Promotoras de Salud, como delegatarias de aquél para la prestación de un servicio público. El resultado es que el gravamen termina llevando a las empresas promotoras de salud a una de estas alternativas: un aumento en la unidad de pago por capitación -UPC- o a una disminución de la cobertura prevista en el Plan Obligatorio de Salud -POS.

- El art. 98 de la ley 488/98 no definió ni precisó el método y el sistema para calcular el valor de las tasas, con referencia a los costos en que incurre la Superintendencia de Salud para vigilar las entidades sometidas a su control. La fijación de la tarifa, en consecuencia, queda al arbitrio del Gobierno.

La norma acusada no estableció criterios para calcular el monto de los gastos o costos, ni la necesidad de los mismos ni la forma en que se establecen los beneficios; tampoco determina si los gastos son o no necesarios, y si se han considerado previamente por la ley de

presupuesto, ni establece límites al monto de las tarifas y las tasas, con lo cual puede incurrirse en excesos.

- El literal c) del art. 98 establece un sobrecosto a cargo de los usuarios, que en verdad constituye un impuesto, porque su imposición no es el resultado de un acuerdo entre los administrados y el Estado y, además, su pago es obligatorio y quien lo realiza no recibe contraprestación alguna.

IV. INTERVENCIONES.

1. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Solicita el Ministerio, mediante apoderado, que se declare la constitucionalidad de la norma acusada, para lo cual formula las siguientes consideraciones:

Se observa que el ataque del actor, en primer término, tiene en cuenta el aporte que deben hacer las entidades promotoras de salud y las empresas de medicina prepagada a la Superintendencia de Salud, con lo cual se le dan a esos recursos parafiscales una destinación diferente.

Las promotoras de salud, según el art. 182 de la ley 100/93, manejan los siguientes ingresos:

a) Las cotizaciones que recaudan por delegación y que pertenecen al sistema General de Seguridad Social en Salud, que deben manejarse en cuentas separadas del resto de las rentas que perciben, con el fin de ser giradas al Fondo de Solidaridad y Garantía.

b) La unidad de pago por capitación, que es un valor per capita que reconoce el Sistema General de Seguridad Social a las entidades promotoras de salud por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el plan obligatorio de salud por cada afiliado.

c) “Independientemente de los recursos mencionados en el aparte b), las entidades promotoras de salud poseen los recaudos de las cuotas moderadoras que constituyen recursos de estas entidades, de acuerdo con lo expuesto en el inciso 3 del art. 187 de la ley 100, ello sin contar con los recursos de los planes complementarios a que hace referencia el

art. 169 ibídem, los copagos y otros recursos propios tales como rendimientos financieros, recursos de capital, etc.”

En cuanto a las empresas de medicina prepagada, estas no manejan ninguna clase de aportes parafiscales, porque sus recursos provienen del contrato con el usuario para la prestación de los servicios de salud.

La tasa no ataca a la seguridad social, sino lo contrario, porque tales recursos permiten que se vigile que los servicios de salud se cumplan con mayor eficiencia.

- En cuanto al cargo del actor en el sentido de que la norma acusada sustrae unos recursos del sistema de salud para un propósito que no es el previsto por la Constitución, con afectación de los regímenes contributivos y subsidiados de la ley 100, se anota:

La vigilancia de los servicios de salud corresponde al Presidente de la República (C.P. art. 189-22), función que se cumple por intermedio de la Superintendencia de Salud, conforme a las normas que expida el Congreso con tal fin (C.P. 150-8).

Contrario a lo que piensa el actor, no se afectan con la tasa los regímenes contributivos y propios, pues la contribución la pagan las entidades prestadoras de los servicios de salud, y el cobro está autorizado por la ley.

- El actor acusa a la norma impugnada de afectar el equilibrio contractual y financiero que debe existir entre el Estado y las empresas promotoras de salud en razón de la delegación que tienen éstas para la prestación de un servicio público.

No es cierto que la tasa afecte el referido equilibrio porque el cálculo por unidad de pago por capitación contempla los márgenes pertinentes para la operación administrativa de las Entidades Promotoras de Salud.

- En relación con el cargo de la demanda, en el sentido de que la norma cuestionada no señala el sistema y el método para establecer los costos de la tasa, y la forma de hacer su reparto para recuperarlos, se observa que ello no es cierto pues el precepto establece los mecanismos para lograr ese propósito. En relación con el sistema se plantean dos supuestos para el cobro de la tasa, según el art. 98:

La tasa incluirá el valor por los servicios prestados. El Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los costos de supervisión y control, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de dicha tasa.

El cálculo de la tasa incluirá la evaluación de factores sociales, económicos y geográficos que incidan en las entidades sujetas al control de la Superintendencia de Salud.

En cuanto al método, (modo de obrar), la parte segunda del artículo 98 establece:

A cada uno de los factores que incidan en la determinación de la tasa se asignará un coeficiente que permita medir el costo del beneficio.

Los coeficientes se determinarán teniendo en cuenta la ubicación geográfica y las condiciones socio económicas de la población.

Los factores variables y coeficientes serán sintetizados en una fórmula matemática que permita el cálculo y determinación que corresponda por parte del Gobierno Nacional.

Así entonces, “una vez determinado el cálculo de la tasa (sistema), se procede a asignar un coeficiente que permita medir el costo del beneficio, con el fin de sintetizarlo en una fórmula matemática que permita el cálculo y determinación de la tasa, lo que claramente muestra el método a seguir”.

- Sobre la crítica del actor a la exclusión como contribuyentes de las beneficencias y las loterías hecha por la ley, estima el Ministerio que el Legislador “tiene la potestad reglamentaria y excluyente de fijar los sujetos pasivos de las contribuciones, de acuerdo con lo establecido en el art. 338 de la Constitución”.

- Finalmente se refiere el Ministerio al cuestionamiento por el actor de la norma, en el sentido de que no consagra realmente una tasa, sino un impuesto, y observa que el actor no tiene razón en la censura porque la norma acusada fija una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar y que es exigido a quienes dan origen a él.

2. Intervención de la Superintendencia Nacional de Salud.

La ciudadana Inés Gómez de Vargas, en su propio nombre y como Superintendente Nacional

de Salud, impugna la demanda y solicita a la Corte declarar la constitucionalidad de la norma acusada. Aduce en apoyo de su petición las siguientes consideraciones:

- De conformidad con el numeral 22 del art. 189 de la C.P., le corresponde al Presidente de la República, ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, por lo que es de su responsabilidad el control y vigilancia del servicio público de seguridad social.

- El art. 336 de la C.P. prevé los monopolios de juegos de suerte y azar y el de los licores, cuyas rentas están destinadas, en el primer caso, exclusivamente a los servicios de salud y, en el segundo, a los de salud y educación.

- Ahora, el art. 356 de la C.P. establece el situado fiscal, que corresponde al porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que se deben transferir a los Departamentos y Distritos para financiar, entre otros, los servicios de salud en los niveles que la ley señale, con especial atención en los niños. Complementariamente la Constitución dispone que la Nación debe otorgar participaciones de sus ingresos corrientes a los municipios y también, entre otros propósitos, para financiar programas de salud, que se han definido como áreas prioritarias de la inversión social.

- Le corresponde a la Superintendencia de Salud, la inspección, vigilancia y control sobre la calidad y eficiencia en la prestación del servicio de salud; la liquidación, recaudo, giro, cobro y utilización de los recursos afectados a dicho servicio, así como el control sobre la eficiencia en la obtención y aplicación de los recursos en las entidades del subsector oficial del Sistema Nacional de Salud (D.E. 1472/90).

La ley 100 de 1993, al igual que el decreto extraordinario 1259 de 1994, expedido en ejercicio de facultades que le otorgó al Presidente la misma ley 100, reprodujeron en parte las normas del Decreto 1472/90 e incorporaron una serie de adiciones que fue necesario introducir de acuerdo con el nuevo régimen constitucional, y le atribuyen a la Superintendencia Nacional de Salud las funciones relacionadas con la inspección, vigilancia y control del sistema nacional de salud.

- Advierte la impugnante que la contribución a favor de la Superintendencia Nacional de Salud tiene el carácter de tasa retributiva por la prestación de un servicio público de control, tal como lo había señalado la Corte Suprema de Justicia, en fallo del 28 de noviembre de

1991 y la Corte Constitucional en sentencia C-559/92.

- La tasa creada por el art. 98 de la ley 488/98 a favor de la Superintendencia Nacional de Salud cumple con los requisitos exigidos, tanto por el art. 338 de la Constitución como por la jurisprudencia constitucional.

En efecto, la norma tiene por objeto la recuperación de los costos en que incurre la Superintendencia por los servicios que presta; señala directamente los elementos que integran la obligación tributaria; delega en el Gobierno la facultad para fijar la tarifa de la tasa, y establece el sistema y el método para calcularla. Ciertamente la norma consigna “las pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas para determinar los costos y beneficios que inciden en la tarifa, lo mismo que las formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación...”.

Es cierto que buena parte de los ingresos brutos de las entidades sobre las cuales ejerce vigilancia la Superintendencia provienen de impuestos, contribuciones parafiscales y rentas obtenidas como arbitrio rentístico por la explotación de monopolios de licor, juegos de suerte y azar cuyos recursos se destinan para salud, pero no por ello el legislador se debe abstener de crear a cargo de tales entidades el pago de impuestos, tasas y contribuciones parafiscales, puesto que la destinación que se contempla de tales recursos de ninguna manera supone la creación constitucional de una exención general de carácter impositivo.

3. Intervención de la Federación Colombiana de Municipios.

El Director Ejecutivo de dicha federación intervino en el proceso y defendió la constitucionalidad de la norma acusada, señalando al efecto:

- No es verdad que la norma censurada cree un gravamen sobre las cotizaciones en salud, pues es claro al establecer que lo que persigue la disposición es que el Estado recupere el costo del servicio de inspección y vigilancia que le presta a las empresas dedicadas a los servicios de salud. Se parte de la base de que el sector concernido está en el deber de costear el funcionamiento de esos servicios.

- Sostiene el demandante que la norma acusada supone un desvío de los recursos que están

destinados a la seguridad social en salud, en el entendido de que la Superintendencia es un órgano ajeno a ese servicio, y parece que malentende el sistema de operación de la tasa, pues afirma que “El artículo demandado ordena el cobro sobre todas las transacciones realizadas a través de la Superintendencia Nacional de Salud”.

“Cabe decir en primer lugar que la Superintendencia está dentro del sistema de Seguridad Social, hace sin duda parte del sector, en el cual está llamada a desempeñar un importante papel, con lo cual se desdibuja por completo el cargo de ajenidad”.

- En lo que se relaciona con la pretendida inequidad tributaria de la norma acusada en razón de que excluye del cobro de la tasa anual a las beneficencias y loterías, se anota que sería inequitativo si las incluyera porque estos organismos no prestan servicios de salud y su relación con el sistema sólo tiene que ver en cuanto lo surten de recursos. “Esa es una razón poderosa, pues debe tenerse en cuenta que la inspección y vigilancia la ejerce la Superintendencia en forma plena sobre todas las entidades que se dedican al servicio, y en cambio apenas marginalmente en cuanto se refiere a Loterías y Beneficencias”.

Se agrega, además, que no sólo porque no prestan el servicio, sino porque median dos limitantes constitucionales: en virtud de su autonomía, ya que ellas pertenecen a las entidades territoriales y el control de la superintendencia entra en colisión con ese principio, como lo señaló al Corte Suprema de Justicia en sentencia 139 del 28 de noviembre de 1991, y porque el art. 336 superior asigna al gobierno un papel de control sobre los monopolios en procura de lograr su eficiencia en la producción de recursos y su aplicación con destino a la salud, de manera que existen claras diferencias en la vigilancia entre las loterías y beneficencias y los demás sujetos de control y vigilancia.

- No es cierto que la norma se haya abstenido de señalar el sistema y el método para la cuantificación de la tarifa, porque efectivamente el artículo establece un máximo de los costos a distribuir entre los usuarios por concepto del servicio de vigilancia y control.

4. Intervención del Instituto Colombiano de Derecho Tributario.

El mencionado Instituto, en concepto del 20 de enero de 2000, se refiere al cargo según el cual, la norma acusada contraría el principio de equidad y no consagra una contribución sino un impuesto.

Según el decreto 1269 de 1994, la Superintendencia es un organismo de carácter técnico, con personería jurídica que persigue entre sus objetivos, la vigilancia de un grupo heterogéneo de entidades públicas y privadas que comprende las que prestan servicios de salud.

No cabe duda que la norma enjuiciada establece una tasa, porque tiene por objeto que el Estado recupere el costo del servicio prestado al contribuyente en un determinado ramo de su actividad.

- Conforme con el art. 189-22, le corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, “ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos”. El art. 48 de la Constitución califica la seguridad social como un servicio público. En tales condiciones resulta conforme con la organización constitucional que la ley pueda ordenar que una determinada porción de los recursos de la seguridad social se destine, mediante el pago de una tasa, a cubrir los costos de inspección y vigilancia de dicho servicio, para dar transparencia a la gestión y aumentar la eficiencia de las inversiones en el ramo.

- En cuanto a la delegación al Gobierno para fijar la tarifa de la tasa se considera que la norma, si bien establece el costo de supervisión y control, no lo hace así en cuanto a “la forma” de hacer el reparto, porque el señalamiento normativo es confuso, de manera que no consigue que se mantenga el principio de legalidad de los tributos ya que en tales condiciones queda el ejecutivo revestido de omnímodas facultades para establecer la cuantía de la tasa.

De lo anterior se concluye “que la norma acusada viola el art. 338 de la Constitución Política”, en lo referente al señalamiento del método y el sistema para calcular la tarifa de la tasa.

V. INTERVENCIÓN CIUDADANA.

El ciudadano Jorge Enrique Ibañez Najjar coadyuva la demanda para solicitar que se declare parcialmente inexecutable la norma acusada, pero sólo en cuanto excluye de la tasa a favor de la superintendencia de Salud a “las beneficencias y loterías”.

Considera que el artículo censurado, salvo las expresiones resaltadas, no desconoce el

principio de igualdad ni ningún otro aplicable a las obligaciones tributarias. Tampoco desconoce la Constitución por presunta destinación diferente de los recursos de la seguridad social, de manera que es posible gravar con impuestos tasas y contribuciones las actividades de los operadores de la seguridad social en salud o de los gestores de recursos destinados para ella.

Después de criticar los términos de la demanda, el interviniente señala que los arts. 48 y 49 de la Constitución determinan que la seguridad social en salud constituye un servicio público, el cual, conforme con el numeral 23 del art. 150, debe ser regulado por la ley, como lo ha sido principalmente con la ley 100/93.

De acuerdo con el numeral 22 del art. 189 de la C.P., le corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, sin que proceda excepción alguna.

Además, en los términos del art. 336 de la C.P., se reconoce el monopolio de los juegos de suerte y azar y el de los licores, cuyas rentas se destinan exclusivamente a salud o a esta y a la educación, respectivamente. Ello significa que la organización, administración y explotación de los monopolios rentísticos deben ser controlados por el Estado, por cuanto su ejecución conlleva la prestación de un servicio público.

Las loterías, como las beneficencias administradoras de éstas, son objeto de inspección, vigilancia y control por parte de la Superintendencia Nacional de Salud. Al exceptuarse de la tasa a los beneficiarios referidos, dejaría la Superintendencia de recuperar el costo que demanda su vigilancia, con lo cual se viola la Constitución por las siguientes razones formales y materiales:

Formales: el señalamiento de exenciones de impuestos, tasas o contribuciones debe hacerse por ley, mediante iniciativa originada en el gobierno (C.P. art. 154).

La exención reconocida en el art. 98 de la ley 488/98, no fue propuesta por el Gobierno, según se establece del trámite de la ley No. 45/98, Cámara de Representantes, porque allí no se contempló (Gaceta Congreso No. 353 de 16/12/98).

En la Cámara no se aprobó el texto mencionado, pero sí fue aceptado en el Senado (gaceta

No. 002 de /01/02/99), sin que mediara iniciativa del Gobierno, “por lo que su consagración en la ley es violatoria del art. 154 de la Constitución Política”.

Además, el proyecto de ley sufrió 4 debates, salvo en la expresión acusada, porque al haberse introducido por el Senado, sólo fue aprobada por esta Corporación pero no por la Cámara de Representantes.

Por tratarse de un tema nuevo, conforme con la ley 5/92, dicho tema debió ser aprobado tanto por la Comisión como por la plenaria de la Cámara, y ello no ocurrió.

Materiales: tomando en cuenta los señalamientos que ha hecho la Corte en sus sentencias C-393/96 y C-511/96, el Legislador puede conceder todas las exenciones que estime de acuerdo con una política económica, social y política, excepto las que recaigan sobre impuesto de propiedad exclusiva de las entidades territoriales (C.P. art. 294).

En la sentencia C-353/97, (se reitera en la sentencia C-188/98), la Corte señaló que las exenciones deben responder a criterios objetivos de equidad y de justicia, lo cual indica que la decisión del legislador al establecerlas, debe motivar su decisión en la idea de equilibrar las cargas tributarias entre los diferentes sujetos pasivos.

En el presente caso, no se conjugan los criterios de equidad y justicia, porque no fueron expresados ni se infieren de ningún presupuesto constitucional o legal.

“Lo único que se ha planteado es un sofisma conforme al cual, para efectos tributarios, las rentas provenientes de explotaciones de monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, no pueden ser gravados por el Estado, sofisma que ya estudió y desechó la Corte Constitucional con las sentencias C-537 y C-587 de 1995, mediante las cuales concluyó que sí es posible gravar las rentas obtenidas por la explotación de los monopolios rentísticos ...”.

VI. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION.

El señor Procurador solicita que se declare la constitucionalidad de la norma, salvo la expresión “con excepción de las beneficencias y loterías”.

- Con relación a las contribuciones a favor de los organismos que ejercen funciones de

inspección, vigilancia y control debe señalarse que constituyen tasas retributivas por la prestación de dicho servicio, lo cual se ajusta a lo previsto por el art. 338 de la Constitución Política, porque tienen como finalidad cubrir los costos que genera el control de las entidades vigiladas.

El cobro por parte de la Superintendencia de sus servicios no constituye un caso excepcional, pues tiene como antecedentes la cuota de la Contraloría General de la República, las Superintendencias de Servicios Públicos, de Sociedades o la Bancaria.

En la sentencia C-560/96 la Corte tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la tasa a favor de la superintendencia Nacional de Salud, al estudiar la constitucionalidad del decreto 1472 de 1990, el cual fue declarado inconstitucional, no por su contenido, sino por falta de competencia del Gobierno para establecer esas tasas.

De todo ello resulta que la acusación del actor con fundamento en el cargo demandado, no debe prosperar.

- Censura el actor la norma demandada porque permite desviar recursos de la seguridad social al autorizar que parte de ellos se destinen al funcionamiento de la Superintendencia Nacional de Salud.

Para la Procuraduría, no se incurre en la prohibición que consagra el art. 48, inc. 5, de la Constitución, porque el cubrimiento de los costos en que incurre la Superintendencia para ejercer la inspección y vigilancia de las entidades gravadas por la norma acusada, no es ajeno a la garantía de calidad, oportunidad y sostenibilidad del sistema de salud, el cual es un servicio público (C.P. arts. 48 y 49).

La función desarrollada por la Superintendencia corresponde a la asignada al Presidente de la República por la Constitución (art. 189-22) y a la función de vigilancia y control del servicio de salud (C.P. art. 49), las cuales deben ejercerse conforme a la ley (C.P. art. 150-8). Ello no riñe con el cobro de los gastos que acarree el desempeño de esta función con relación a las entidades vigiladas. Todo lo contrario, se ajusta a la facultad consagrada por el art. 338 de la C.P.

- La Procuraduría, sin embargo, no encuentra razonable excluir de la contribución establecida

en la norma acusada a las loterías y beneficencias, por cuanto ellas, al igual que las demás entidades vigiladas, reciben el mismo servicio.

Se anota, además, que al revisar los antecedentes de la formación de la ley 488/98, no se encontró la exclusión en el proyecto del Ejecutivo, ni tampoco durante el trámite ante la Cámara de Representantes, sino que se incorporó en el Senado, "...sin que ante la divergencia sustancial resultante se surtiera el procedimiento consagrado en el art. 161 superior, es decir, la integración de una comisión accidental encargada de redactar el texto que nuevamente sería sometido a decisión final en sesión plenaria de cada Cámara".

- Sobre el cargo relacionado con la falta de señalamiento por la norma acusada del sistema y el método para que el Gobierno estableciera la tarifa de la tasa, advierte el Ministerio Público: "Si bien la norma no entra a detallar cada uno de los elementos que determinarán la tasa, considera este Despacho que señala unos parámetros generales a los cuales debe someterse el Ejecutivo. (...) no puede pretenderse que sea directamente el legislador quien fije la fórmula de cálculo y cada uno de los factores a ser tenidos en cuenta, pues de lo contrario se vaciaría la competencia reglamentaria del ejecutivo".

VII. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Planteamiento del problema.

Según los cargos de la demanda, las intervenciones de autoridades públicas y de particulares que se han registrado y el concepto del Procurador General de la Nación, el asunto que se debate se contrae a determinar: i) si la ley puede crear una tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud y a cargo de las entidades controladas por ésta, con miras a sufragar los costos que implica su vigilancia; ii) si la norma acusada cumple con las exigencias del art. 338 de la Constitución; y iii) si se justifica o no constitucionalmente la consagración de la exención que consagra la referida norma, en favor de las beneficencias y loterías.

2. Solución al problema planteado.

2.1. Como lo consagra expresamente el artículo 48 de la Constitución, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y

control del Estado, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

La ley 100 de 1993 creó y organizó el Sistema de Seguridad Social Integral, definido como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos de que disponen las personas y la comunidad para gozar de una mejor calidad de vida mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen, en orden a ofrecer una cobertura integral de las contingencias, particularmente de aquéllas que menoscaban la salud y la capacidad económica de los habitantes del territorio nacional, con el fin de lograr el bienestar individual y la integración de la comunidad.

Como servicio público, la seguridad social está incorporada dentro del haz de finalidades sociales del Estado, lo cual justifica que dicho servicio se encuentre sometido “en todo caso” a la regulación, control y vigilancia del Estado y que su financiación haga parte del denominado gasto público social (C.P. arts. 365 y 366).

La vigilancia y control de la seguridad social es una función pública de la cual la Constitución hace responsable al Presidente de la República (arts. 189-22 y 150-8), y es ejercida por autorización de ésta y con arreglo a la ley por conducto de las superintendencias. Es así como estas actividades, en lo que concierne a los servicios de la seguridad social en salud, se han asignado por el legislador a la Superintendencia Nacional de Salud.

La actividad de vigilancia y control cumple un cometido constitucional específico, en la medida en que se dirige a asegurar la prestación regular, permanente, oportuna y eficiente del servicio de seguridad social en salud y, particularmente, a lograr que los recursos destinados a su financiación se utilicen en forma racional y acorde con los propósitos sociales previstos en la Constitución.

Consecuente con lo anterior, la ley ha asignado a la Superintendencia Nacional de Salud la vigilancia sobre: la utilización eficiente de los recursos fiscales en la prestación de los servicios de salud; la oportuna y adecuada liquidación, recaudo, giro, transferencia de esos recursos y arbitrios rentísticos destinados para la salud; la adopción de políticas y estrategias de control para lograr que ingresos de la seguridad social en salud no se desvíen de sus objetivos especiales.

2.2. La ejecución de la vigilancia y el control que ejerce la Superintendencia Nacional de Salud conlleva la realización de considerables erogaciones económicas, porque aquélla implica la destinación y operación de medios personales y materiales de distinta índole, que van desde la operación de las organizaciones institucionales a través de las cuales se proponen las diferentes estrategias, hasta la implementación de los mecanismos normativos y de regulación que se requieren para orientar y dirigir el manejo de las competencias, asegurar la protección de los diferentes intereses que entran en juego y disponer la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados.

La ley ha consagrado como técnica de financiación, que los propios organismos vigilados financien el costo que implica el control de sus actividades, lo cual, en tratándose de la prestación de servicios públicos es algo natural porque tanto la actividad que ellos comportan como la vigilancia de éstos, integran un todo funcional y operativo, en cuanto atienden al logro de finalidades superiores que tienen que ver con el buen funcionamiento de aquéllos, aparte de que como el referido control redundará en beneficio de la eficiencia de los servicios, los sujetos favorecidos deben contribuir al financiamiento de los gastos que demanda la vigilancia y control por la Superintendencia, dentro de los conceptos de justicia y equidad (C.P. arts. 95-9, 150-8, 189-22 y 365).

Adicionalmente puede considerarse, que la vigilancia y el control de los servicios públicos constituyen una modalidad de intervención del Estado en este importante sector, en cuanto contribuye a racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de las personas (C.P. art. 334), que se traduce en la realización del principio de la igualdad material al cual apunta la prestación de dichos servicios.

La tasa a la cual alude la norma acusada resulta ser el mecanismo apropiado para obtener que las entidades vigiladas, en este caso las empresas promotoras de salud y las de medicina prepagada, reintegren el costo que demanda para la Superintendencia su vigilancia y control. Ningún otro tributo resulta idóneo para el logro del referido propósito pues el impuesto constituye un gravamen general y por ello no responde a una contraprestación, y la contribución porque es una participación que al contribuyente se le exige en razón de los beneficios que recibió de una acción del Estado que le proporcionó una plusvalía patrimonial.

Según lo ha señalado la Corte, la tasa es un gravamen con el que se retorna el costo asumido por el Estado en la prestación de un servicio público. En efecto, en la sentencia C-465 de 19931 señaló:

Toda tasa implica una erogación al contribuyente decretada por el Estado por un motivo claro, que, para el caso, es el principio de razón suficiente: Por la prestación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.

La tasa es una retribución equitativa por un gasto público que el Estado trata de compensar en un valor igual o inferior, exigido de quienes, independientemente de su iniciativa, dan origen a él.

Bien importante es anotar que las consideraciones de orden político, económico o social influyen para que se fijen tarifas en los servicios públicos, iguales o inferiores, en conjunto, a su costo contable de producción o distribución. Por tanto, el criterio para fijar las tarifas ha de ser ágil, dinámico y con sentido de oportunidad. El criterio es eminentemente administrativo.

2.3. El demandante es reiterativo en afirmar que la norma acusada propicia el cambio de destinación de los recursos de la seguridad social que se perciben por los sujetos gravados, dado que el inciso 5 del artículo 48 de la Constitución prohíbe destinar o utilizar los referidos recursos para finalidades diferentes. Desde la óptica del demandante, el pago de la tasa a la Superintendencia de Salud implica que los valores correspondientes a dicha tasa, se destinarían a un sector diferente al de la seguridad social en salud.

Es cierto que los recursos que financian la seguridad social constituyen, en su mayor medida, recursos parafiscales, como lo es también que el pago de la tasa por las empresas promotoras de salud supone de hecho una reducción de sus recursos en una proporción igual al valor de aquélla. Pero de ello no se deriva la inconstitucionalidad de la norma acusada porque, como se expresó antes, es de la esencia de la prestación del servicio su vigilancia y control; y por ello, constituiría un contrasentido que, de una parte, el artículo 48 en referencia prohíba destinar porción alguna de los recursos de la seguridad social a otras

finalidades y, de otra, exigiera en su primer inciso que la seguridad social sea objeto no sólo de la dirección y coordinación, sino también del control por el Estado. Es, por consiguiente, compatible la referida prohibición con la vigilancia y control de las entidades que prestan los servicios de seguridad social.

No habría manera lógica de admitir el control, es decir, la vigilancia del servicio público, excluyendo en forma inconciliable la posibilidad de que las entidades públicas no asumieran el costo del servicio. Es consustancial con la prestación de un servicio público la necesidad de financiar el costo que aquélla representa, porque ello comporta lograr y asegurar su eficiencia. De modo que esos conceptos no se pueden divorciar, a menos que se admita que la eficiencia no es un factor del buen servicio.

De lo expresado se deduce que la prohibición de utilizar los recursos de la seguridad social para fines diferentes, alude a la restricción de su manejo en programas distintos, así estén dirigidos a satisfacer otras necesidades básicas de similar importancia dentro del plexo de las necesidades sociales, mas dicha restricción no se extiende a las actividades de control y vigilancia que son inherentes al servicio público.

2.4. No le asiste razón al demandante cuando acusa de inconstitucional la norma del art. 98, por presunta omisión del método y el sistema para calcular la tarifa de la tasa, por las siguientes razones:

Se deduce de la simple lectura de dicha norma que ella señala los elementos estructurales del sistema y el método requeridos para que el Gobierno pueda definir la tarifa de la tasa. En efecto:

El sistema señalado conduce a que se calcule, en primer término, el costo requerido por las actividades de supervisión y control de las entidades vigiladas, desagregándolo después mediante la valoración de los factores sociales, económicos y geográficos que inciden en la actividad de las entidades sujetas al control.

En relación con el método la norma precisa que una vez establecida la base del cálculo de la tasa (sistema) se asignará un coeficiente a cada uno de los factores que se establecieron como determinantes de la tasa (en función de la ubicación geográfica y las condiciones socio económicas de la población), y estos factores y coeficientes se sintetizan en una fórmula

matemática, mediante la cual se logre el cálculo de los costos por las actividades de vigilancia y control.

En tal virtud, la Corte encuentra que los mecanismos de valoración y distribución de los costos de la tasa por la vigilancia de la Superintendencia de Salud están adecuadamente establecidos conforme a las exigencias del artículo 338.

Los posibles excesos en que pueda incurrir el ejecutivo en la definición de la tasa, según las prescripciones previstas en la norma acusada, escapan del examen constitucional y sólo pueden ser controlados a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

2.5. Finalmente procede la Corte a examinar el cargo formulado por el actor, que prohíjan tanto uno de los ciudadanos intervinientes como el Procurador General de la Nación, en el sentido de que la exención del tributo a favor de las beneficencias y loterías es violatoria de la Constitución, no sólo porque con ello se rompe el criterio de equidad con que ha debido tratarse a todas las entidades encargadas de prestar el servicio de seguridad social en salud, sino porque el establecimiento de la exención no provino de la iniciativa del Gobierno.

Resulta necesario, por lo tanto, establecer si el origen de la propuesta sobre la exención provino del Gobierno o, al menos, recibió su aval, lo cual sólo se puede establecer examinando los antecedentes de la norma que aparecen en el trámite que se surtió en el Congreso de la República. A ello se procede así:

El proyecto de ley (045/98 Cámara, 105/98 Senado) “por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones”, fue presentado por el Gobierno ante la Cámara de Representantes y allí no aparecía la propuesta relativa a la creación de la tasa cuestionada a favor de la Superintendencia Nacional de Salud (Gaceta del Congreso, No. 171, 7/09/98, p.27).

La tasa sólo apareció incorporada al proyecto de ley con ocasión del debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, como parte de las adiciones al proyecto del Gobierno (Gaceta del Congreso No. 318 de 4/12/98, art. 71, P. 21), donde es aprobada con el aval del Gobierno, expresado por intermedio del Ministro de Hacienda (Gaceta del Congreso No. 318 del 4 de diciembre de 1998); pero en esa oportunidad no se previó exención alguna a favor de las beneficencias y loterías.

En la sesión de la Plenaria del Senado correspondiente al día 15 de diciembre de 1998 (Gaceta del Congreso No. 364 de 22 de diciembre de 1998 p. 5) se introdujo una modificación a la propuesta procedente de la Cámara en relación con la creación de la tasa, en el sentido de establecer la exención a favor de las beneficencias y loterías.

Dada la disparidad de los textos aprobados en las dos Cámaras en relación con el aludido proyecto de ley se integró una comisión de conciliación, integrada por varios Representantes y Senadores y la participación de los “representantes del Gobierno Nacional” que se reunió en el despacho de la Presidencia del Senado de la República el día 16 de diciembre de 1998 (Gacetas del Congreso Nos. 365 y 397 de fechas 22 y 30 de diciembre de 1998), “con el fin de proceder al estudio y aprobación de los artículos que presentan modificación entre los aprobados en la sesión Plenaria de la Cámara de Representantes y la sesión Plenaria del Senado de la República”. Y en dicha reunión se acordó aprobar el texto del artículo correspondiente a la mencionada tasa, sin modificación alguna.

En las Plenarias del Senado y de la Cámara correspondientes a las sesiones del 16 de diciembre de 1998, se aprobó el texto definitivo de la norma que se demanda.

En las circunstancias anotadas, observa la Corte que tanto la creación de la tasa como la exención, a favor de las beneficencias y loterías, aun cuando no fueron propuestas en el proyecto original del Gobierno, contaron con el aval de éste, expresado como se ha indicado. Por consiguiente, con fundamento en la jurisprudencia de esta Corporación², la anuencia del Gobierno al establecimiento de la exención subsana la omisión consistente en no haberse propuesto ésta expresamente por aquél (art. 154 inciso 2 C.P.).

Como lo ha destacado la Corte en varias oportunidades, al legislador le reserva la Constitución un amplio espacio de discrecionalidad para el manejo de la política tributaria³, por lo menos en el orden nacional, cuyas fronteras resultan establecidas por la aplicación de los principios del sistema, que son de rigurosa observancia, (C.P. art. 363), por las precisiones en el diseño y manejo de los elementos esenciales de los tributos, según los términos del artículo 338 superior y, desde luego, por las restricciones particulares que la Carta Política consagra en materia de iniciativa legal, particularmente las relacionadas con los proyectos de ley sobre exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, que son de iniciativa del Gobierno (C.P. art. 154).

En el presente caso, la exención a la tasa de vigilancia que se reconoce en la norma demandada no viola la Constitución, porque ello corresponde al margen de la discrecionalidad que supone la política tributaria que trace la ley a iniciativa del Gobierno, por razones de conveniencia, o con el fin de contribuir a mejorar las condiciones económicas de los beneficiarios de ella.

Por lo demás, el legislador dentro del espacio de su competencia y de apreciación de la oportunidad política, consideró que no debían recibir el mismo tratamiento fiscal las beneficencias y loterías, que las otras entidades vigiladas encargadas directamente de los servicios de seguridad social en salud, entre otras circunstancias, porque a diferencia de éstas, aquéllas no prestan, en principio, los referidos servicios, sino que contribuyen a su financiamiento.

2.6. Con fundamento en los análisis precedentes, se puede concluir que la norma acusada no infringe el ordenamiento constitucional. En tal virtud, será declarada exequible.

VII. DECISION.

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

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLE el artículo 98 de la ley 488 de 1998.

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

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

2 Sentencia C-032/96 M.P. Fabio Morón Díaz

3 Sentencias C-222/95, C-360/96, C-188/98, entre otras.