Sentencia C-761/02

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Emisión de estampilla prohospitales universitarios

Referencia: expediente D-3966

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 645 de 2001 “Por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-hospitales universitarios”.

Actor: Silvia Inés Reyes Cepeda.

Magistrado Ponent:

Dr. EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil dos (2002).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales 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 consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Silvia Inés Reyes Cepeda solicita ante esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 645 de 2001, o en su defecto la declaratoria de inexequibilidad de sus artículos 1 y 3.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe la Ley demandada, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 44334, del veinte (20) de febrero de 2001.

“LEY 645 DE 2001

(febrero 19)

por medio de la cual se autoriza la emisión de una estampilla Pro-Hospitales Universitarios

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionen

Hospitales Universitarios para que ordenen la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Universitarios Públicos.

Artículo 2°. El producido de la estampilla a que se refiere el artículo anterior, se destinará principalmente para:

a) Inversión y mantenimiento de planta física;

b) Dotación, compra y mantenimiento de equipo requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de las Instituciones;

c) Compra y mantenimiento de equipos para poner en funcionamiento áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento;

d) Inversión en personal especializado.

Artículo 4°. Las providencias que expidan las asambleas departamentales en cuyo territorio funcionen Hospitales Universitarios Públicos en desarrollo de la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. Las obligaciones de adherir y anular las estampillas a que se refiere esta ley quedan a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6°. El recaudo de esta estampilla se destinará exclusivamente para lo establecido en el artículo 2° de la presente ley y la tarifa con que se graven los distintos actos, no podrán exceder del dos por ciento (2%) del valor de los hechos a gravar.

Artículo 7°. Los recaudos por la venta de las estampillas estarán a cargo de las Secretarías de Hacienda Departamentales y las Tesorerías Municipales de acuerdo a las ordenanzas que los reglamenten y su control estará a cargo de las respectivas, Contralorías Departamentales.

Artículo 8°. La emisión de las estampillas cuya creación se autoriza por medio de la presente ley, será hasta por la suma de seis mil millones de pesos moneda corriente ($6.000.000.000.00) anuales por departamento y hasta por diez por ciento (10%) del valor del presupuesto del respectivo departamento en concordancia con el artículo 172 del Decreto 1222 de 1986.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación."

III. LA DEMANDA

Valiéndose de una extensa ilustración doctrinal y jurisprudencial sobre el principio de reserva de ley en materia tributaria, considera la actora que la totalidad de la Ley 645 de 2001, y en particular los artículos 1° y 3° de la misma, violan los artículos 1°, 13, 150 numeral 12, 209, 287, 298, 300 numeral 4, 338 y 363 de la Constitución. Para la demandante, esta Ley genera desorden fiscal al atribuir una competencia compartida entre el Congreso y las Asambleas y Concejos en lo tocante a los tributos territoriales pues la ley no precisó los elementos del tributo a ser recaudado.

Por tanto, la normatividad demandada desconoce el principio de reserva de ley y la indelegabilidad de las competencias del Congreso en estos temas, así como la titularidad única de la nación en relación con los tributos. En ese orden de ideas, le corresponde al Congreso el establecimiento de tributos mediante la determinación de sus elementos esenciales, así como de parámetros a los cuales deben ceñirse las entidades territoriales para decretarlos o votarlos en sus jurisdicciones, a fin de conservar el carácter unitario y el principio de igualdad en materia tributaria. La demandante menciona lo que ha sucedido en el departamento del Atlántico a causa de la imprecisión de la ley y reseña la gran cantidad de leyes que crean estampillas e incurren en los mismos errores que la aquí demandada. Por tanto solicita que la totalidad de la ley sea declarada inexequible, o en su defecto, los artículos 1° y 3° sean retirados del ordenamiento.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 2884, recibido el 15 de mayo de 2002, interviene en este proceso para solicitar que la Corte declare la exequibilidad de la Ley 645 de 2000. Para el Ministerio Público las Asambleas y los Concejos están facultados por la Constitución (artículo 338) para establecer tributos, pues la ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los elementos del tributo: sujetos activos y pasivos, el hecho, la base gravable y la tarifa. Estos elementos debe ser señalados de manera directa, clara y suficiente a fin de salvaguardar la seguridad jurídica. Si ello no ocurre, por lo menos deben ser determinados los sistemas y métodos para definir los costos y la participación en los beneficios. La Vista Fiscal anota que todo lo anterior depende del nivel a que corresponda el tributo. Así, cuando se trata de un tributo que pertenece a los entes del nivel territorial, la obligación del legislador se agota con la creación del tributo y el señalamiento de los criterios que observarán las corporaciones territoriales al desarrollarlos. Esto ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que ha establecido que la injerencia del legislador debe ser mínima en lo relacionado con los recursos provenientes de las estampillas a fin de respetar la autonomía de los entes territoriales (sentencias C-219 de 1997 y C-089 de 2001).

En este caso particular, la Procuraduría considera que la Ley 645 determina el sujeto activo (los hospitales universitarios de naturaleza pública), los sujetos pasivos están determinados de manera general, pues autoriza a las asambleas departamentales a que determinen los asuntos referentes al uso obligatorio de las estampillas y las actividades y operaciones que deban realizarse en los departamentos y municipios. En cuanto a las tarifas, las asambleas deberán determinarlas dentro del límite fijado por la ley (2% del valor de los hechos generadores del gravamen).

Para la Vista Fiscal resultan aplicables los argumentos expuestos por la Corte en el caso de la “estampilla pro Universidad Francisco José de Caldas -50 años-”, pues los hospitales universitarios públicos atienden un interés constitucional de especial importancia como lo es la salud, tienen un impacto que supera el ámbito local, sus usuarios son usualmente personas de escasos recursos y los dineros a recaudar no son significativos en comparación con el presupuesto de estas entidades. Por tanto solicita que se declare la exequibilidad de la ley.

Con todo, el Ministerio Público resalta el exceso de leyes similares y considera necesario exhortar al Congreso para expedir una ley que unifique los criterios y condiciones para la emisión de estampillas por parte de las entidades territoriales que permita un manejo macroeconómico coherente del sistema tributario.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241-4 de la Carta, ya que la disposición acusada es una ley de la república.

Cosa juzgada

2. En primer lugar debe la Corte determinar si existe cosa juzgada respecto de la ley acusada. La sentencia C-227 de 2002, se ocupó de estudiar esta ley y resolvió declarar "EXEQUIBLE la Ley 645 de 2001, excepto el vocablo "exclusivamente" contenido en el artículo 6º de esta Ley, el cual se declara INEXEQUIBLE." Además, la Corte resalta que la decisión adoptada en la Sentencia precitada no limitó el alcance de la cosa juzgada y debe entenderse entonces que es absoluta. En consecuencia, se estará a lo resuelto en esa oportunidad.

RESUELVE:

ESTARSE A LO RESUELTO en la sentencia C-227 de 2002 que declaró "EXEQUIBLE la Ley 645 de 2001, excepto el vocablo "exclusivamente" contenido en el artículo 6º de esta Ley, el cual se declara INEXEQUIBLE."

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General