Sentencia C-950/07

DEFENSORIA DEL USUARIO EN SALUD-Función y adscripción

EXACCIONES TRIBUTARIAS-Impuestos, tasas y contribuciones

TASA-Concepto

Una tasa es un ingreso tributario establecido unilateralmente por el Estado, pero que sólo se hace exigible en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público específico financiado por la tasa correspondiente

PARAFISCALIDAD-Concepto

Parafiscalidad es una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, -destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del presupuesto nacional- determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general. Para la Corte, el Estado impone el pago obligatorio de la contribución y presta su poder coercitivo para el recaudo y debida destinación de los recursos, en últimas, como "(...) aplicación concreta del principio de solidaridad, que revierte en el desarrollo y fomento de determinadas actividades consideradas como de interés general. Las contribuciones parafiscales se diferencian de las tasas en que éstas no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado, ya que éste no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado.

PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEL TRIBUTO-Desconocimiento por delegar la fijación de la tarifa de la obligación a la administración sin establecer sistema y método

El legislador desconoce el principio constitucional de la legalidad de los tributos (art. 338, CP) cuando delega en la administración la atribución de fijar la tarifa de una contribución o una tasa, pero guarda absoluto silencio acerca de cuál debe ser el sistema y el método que ha de seguir la administración para dicho efecto.

ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD-No exigencia de tutela para autorizar servicios de salud

Reitera la Corte que las EPS no pueden exigir la presentación de acciones de tutela como parte del trámite necesario para autorizar la prestación de servicios de salud indispensables para garantizar la integridad y la vida en condiciones de dignidad de los usuarios, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, así tales servicios, o parte de ellos, no se encuentren cubiertos por el correspondiente Plan Obligatorio de Salud.

Referencia: expediente D-6793

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 42, parcial, de la Ley 1122 de 2007.

Magistrado Ponente

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., catorce (14) de noviembre de dos mil siete (2007)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y de los trámites 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, la ciudadana Elizabeth Caicedo Bello solicitó a esta Corporación que declare inexecutable, parcialmente, el artículo 42, parcial, de la Ley 1122 de 2007 'Por la cual se hacen unas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones'. La demanda fue admitida por el Magistrado ponente mediante auto de 14 de mayo de 2007.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la norma acusada, resaltando la parte demandada:

LEY 1122 DE 2007

por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Capítulo VII

Inspección, Vigilancia y Control

Artículo 42. Defensor del usuario en salud. Créase la figura del defensor del usuario en salud que dependerá de la Superintendencia Nacional de Salud en coordinación con la Defensoría del Pueblo. Su función será la de ser vocero de los afiliados ante las respectivas EPS en cada departamento o en el Distrito Capital, con el fin de conocer, gestionar y dar traslado a las instancias competentes de las quejas relativas a la prestación de servicios de salud.

Créase el fondo-cuenta, dependiente de la Superintendencia Nacional de Salud, encargado de recaudar y administrar los recursos destinados a la financiación de los costos que demande la defensoría del usuario. Dicho fondo se alimentará con los recursos girados por las EPS para el sostenimiento del mismo. El Ministerio de la Protección Social reglamentará todo lo relacionado con el número de defensores, la elección de los mismos quienes deben ser elegidos por los usuarios y la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación de dicho Fondo.

III. LA DEMANDA

Elizabeth Caicedo Bello presentó acción de inconstitucionalidad contra el artículo 42, parcial, de la Ley 1122 de 2007, por considerar que viola los artículos 48, 49, y 338 de la Constitución Política de Colombia.

1. Para la demandante, el aparte del artículo acusado viola el artículo 338 de la Carta Política al crear una contribución parafiscal que no reúne los requisitos exigidos constitucionalmente. La demandante sustenta su solicitud en los términos que a continuación se señalan.

1.1. Para la demandante, fundándose en el Estatuto Orgánico del Presupuesto,¹ el artículo acusado claramente "(...) crea una contribución parafiscal a cargo de las Entidades Promotoras de Salud, y delega en el Ministerio de la Protección Social, todo lo relacionado con tal contribución, cuando estipula '...El Ministerio de la Protección Social reglamentará todo lo relacionado con el número de defensores, la elección de los mismos quienes deben ser elegidos por los usuarios y la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación de dicho Fondo.' (subrayado fuera del texto original)"

1.2. A su vez, la demandante sostiene que el artículo 338 de la Constitución Política establece las condiciones para que las autoridades puedan fijar válidamente una contribución, al indicar que "(...) la Ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, pero es claro que en la misma norma se establece que el sistema y el método para definir tales costos, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos. Es decir que para que cualquier autoridad administrativa fije tarifas de contribuciones como la que nos ocupa, es menester, que previamente la ley, tratándose de autoridades nacionales, establezca con claridad y precisión el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto.

1.3. Dicho lo anterior, la demandante alega que "(...) la norma demandada no establece ningún sistema ni método para definir costos y beneficios ni la forma de hacer se reparto en el caso de la cuenta creada para el funcionamiento de la figura del Defensor del Usuario en Salud. En este orden de ideas, como quiera que la Ley 1122 de 2007 no estableció en su articulado el sistema ni el método para definir los cotos que demanda el funcionamiento de tal figura, debe concluirse que la autorización otorgada en las normas precitadas al Ministerio de la Protección Social es ilimitada y por lo tanto inconstitucional, pues se trata de una autorización abierta y ambigua." Para la demandante se trata de una 'excesiva indeterminación' que delega en las autoridades administrativas la regulación plena de una contribución, en contradicción con el principio de legalidad.

2. Adicionalmente, la demandante considera que el aparte acusado desconoce los artículos 48 y 49 de la Constitución Política, "(...) que exigen la intervención del legislador en el establecimiento de las condiciones básicas de prestación del servicio de salud, en sujeción a los principios de eficiencia, así como establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley."

IV. INTERVENCIONES

1. Intervención del Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social intervino en el proceso por medio de apoderado² para defender la constitucionalidad de la norma acusada, en los siguientes términos.

1.1. En primer lugar, el Ministerio señala que la figura del defensor del usuario tiene por objeto garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas, de formas más céleres que las que actualmente ofrece la acción de tutela para reclamar el acceso a servicios de salud que se les niega, a pesar de estar incluidos dentro de los planes obligatorios (POS y POSS) o ser necesarios para conservar la vida o la integridad personal. Dice al respecto la intervención,

“Por el momento, los ciudadanos, en una cantidad considerable, se han visto persuadidos a interponer acciones de tutelas para obtener los procedimientos, tratamientos, diagnósticos o medicamentos que se les niega. Del millón quinientas mil tutelas interpuestas que han sido remitidas para su eventual revisión a la Corte Constitucional desde 1991 y hasta abril de 2007, un porcentaje representativo tiene que ver con la atención en salud. Sin duda, que ha habido un crecimiento vertiginoso a partir de 1997 y dicha acción se ha convertido en el bálsamo a ese padecimiento. De una manera un tanto indiferente, parece que el sistema de seguridad social en salud se hubiese acostumbrado a ello, no obstante que el artículo constitucional que regula dicha acción aclara que es un mecanismo excepcional. Es así como, para los años 2004 y 2005, el 30% de las acciones revisadas tenía que ver con dicha materia. Aunque en 2006 la tendencia pareciera disminuirse a cifras del 25%, y en todo lo corrido [del] 2007 retoma un nuevo impulso en cifras que se acercan al 30%. En todo caso la conflictividad en materia de ese derecho fundamental, sigue siendo representativa. En cifras absolutas, ello significa que, estimativamente, 400 mil ciudadanos han debido acudir a ese mecanismo para salvaguardar su derecho a la vida y a la integridad física, situación que la Corte Constitucional, en varias ocasiones ha resaltado.

Por ello, la instauración de defensores en diversas materias constituye una de las fórmulas tendientes a permitir los efectos benéficos del conocimiento del derecho y de hallar un interlocutor válido que lo encause. De alguna manera es un mecanismo que, bien entendido, tiende a desjudicializar ciertos temas cuya solución puede venir de la intermediación. Tal instrumento no es novedoso; en materia tributaria se dispuso su creación con el mismo fin y también existe en organismos de la misma estirpe que la Superintendencia Nacional de Salud, como sus pares de Industria y Comercio y la actual Financiera.

En consecuencia, la norma encuentra una amplia justificación y resulta, además, un soporte casi imprescindible para el ciudadano. A la ya reiterada complejidad del sistema, se aúna su indudable carácter litigioso y el evidente desequilibrio en la relación de aseguramiento. En cuanto a estos dos últimos aspectos, las Entidades Promotoras de Salud de ambos regímenes -EPS-, haciendo prevalecer su estirpe aseguradora, son instancias que, en muchas ocasiones, niegan el acceso a la salud, a veces por razones totalmente infundadas. Al interior de estas instituciones, las instancias que atienden al ciudadano, para que se reconsideren las decisiones que adoptan, son mínimos, casi inexistentes. De esta manera, la relación pacientes-EPS se ha convertido en uno de los elementos más controversiales del sistema.”

1.2. En segundo lugar, la intervención establece que la institución jurídica objeto de análisis no es una contribución parafiscal, como lo afirma la demandante, sino una tasa. Tal es, para el Ministerio, la naturaleza jurídica de la institución acusada por la demandante, por cuanto se trata del pago por el acceso a un servicio público.

Teniendo en cuenta que la figura del Defensor del Usuario depende de la Superintendencia Nacional de Salud, que su función es la de 'conocer, gestionar y dar traslado a las instancias competentes de las quejas relativas a la prestación de servicios de salud' -una labor que facilita el funcionamiento del sistema y depura el funcionamiento de las EPS, y que el fondo cuenta creado por la norma legal objeto de demanda, es para costear los gastos de funcionamiento de dicho Defensor, la intervención del Ministerio afirma,

"Al analizar la norma en cuestión, se observa que el Defensor del usuario constituye una extensión de la labor de inspección, vigilancia y control. Asume una labor de recepcionamiento de quejas a nivel nacional para trasladar a las autoridades competentes, entre ellas la propia Superintendencia. (...)

Artículo 14.- Organización del aseguramiento. Para efectos de esta ley entiéndase por aseguramiento en salud, la administración del riesgo financiero, la gestión del riesgo en salud, la articulación de los servicios que garantice el acceso efectivo, la garantía de la calidad en la prestación de los servicios de salud y la representación del afiliado ante el prestador y los demás actores sin perjuicio de la autonomía del usuario. Lo anterior exige que el asegurador asuma el riesgo transferido por el usuario y cumpla con las obligaciones establecidas en los Planes Obligatorios de salud." (se resalta)

De esta manera, si se está en presencia de una de las formas propias de la vigilancia, dentro del marco de acción de la Superintendencia Nacional de Salud, es porque la relación existente se centra en la actividad que deben desarrollar algunos de los sujetos vigilados. La función de policía administrativa es un servicio que presta el Estado, en general asociado a la actividad que despliegan las Superintendencias o instituciones técnicas especializadas del mismo (C-116 de 1996) y a través del cual se brinda seguridad en su desarrollo a los vigilados. (...)"

Posteriormente, luego de sostener que de acuerdo a la jurisprudencia constitucional la 'tasa' no solo pretende retribuir el costo de un servicio público prestado, sino también "la recuperación del costo de un bien utilizado", como ocurre con las tasas ambientales por la utilización del ambiente cuya conservación está a cargo del Estado, el Ministerio concluye,

"En consecuencia, se ha reconocido en la tasa el costo que debe pagar el contribuyente por la prestación de un servicio, en este caso el de vigilancia o control externo a cargo del Estado, uno de cuyos elementos es la defensoría del usuario y que, en este caso, es ejercido por la Superintendencia Nacional de Salud.

De lo expuesto se concluye que estamos en presencia de una tasa o mejor aún, del complemento de la tasa ya existente, y no de una contribución de carácter parafiscal, como se indica en la demanda."

1.3. Finalmente, la intervención del Ministerio de la Protección Social manifiesta que sí existe en la ley un sistema y un método para determinar la tasa cuya constitucionalidad controvierte la accionante. Para comprender cabalmente el tema, se indica, es necesario, hacer una lectura sistemática de la normatividad aplicable. Al respecto, el Ministerio cita el artículo 98 de la Ley 488 de 1998 (por la cual se expiden normas en materia Tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales) y sostiene,

“Según se indicó, estamos en presencia de una actividad propia de dicha Superintendencia y respecto de uno de sus vigilados. La norma transcrita es genérica. Lo que es importante aclarar es que la disposición contenida en el artículo 42 se aúna a los recursos que, en virtud del 98, ya pagan pues, es indudable que existe un cambio notable en la estructura y funcionamiento de la misma. Es más, stricto sensu, el legislador no creó una nueva tasa sino que incrementó la existente y garantizó el destino de los recursos a través de la constitución de un fondo-cuenta dedicado, exclusivamente, al sostenimiento de la defensoría del usuario, el cual debe estar debidamente delimitado en el presupuesto de la entidad. De lo contrario resulta inviable su funcionamiento.”

Para el Ministerio, “(...) en todo caso, no era imprescindible que la Ley 1122 de 2007 se haya detenido en el sistema y el método si dicha entidad contaba con una norma específica que establece los elementos propios de la tasa.” La intervención analiza los elementos de la ‘tasa’ en los siguientes términos:

1.3.1. El hecho generador.

“Se entiende por hecho generador, ‘la descripción legal, hipotética, de un hecho o conjunto de circunstancias a las cuales la ley asigne la capacidad potencial de dar nacimiento a una obligación frente al Estado, de suerte que es la norma legal la que enuncia en forma abstracta, los hechos cuyo acontecimiento producen efectos jurídicos entre quien los realiza - contribuyente- y el Estado’ (Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, CP Germán Ayala Mantilla, Rad: 9822, 14 de julio de 2002.)

En tal sentido, nuestro ordenamiento constitucional determinó que la inspección, vigilancia y control sobre sus entes sería ejercido por las Superintendencias y en lo que respecta a los servicios de la seguridad social en salud, el legislador le asignó esa competencia a la Superintendencia Nacional de Salud.

Luego, el hecho generador de la tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud lo constituye la vigilancia que se ejerce sobre las EPS, a través de la Defensoría del Usuario.”

1.3.2. Base gravable.

“Siguiendo el criterio aquí previsto, y en virtud de lo previsto en la Ley 488 de 1998 y conforme con lo previsto en el Decreto 1405 de 1999, ‘el monto de la tasa impuesta a cada una de las entidades a que se refiere el presente artículo guardará equitativa proporción con los actos de ésta.’ (art. 2).

1.3.3. Tarifa.

“Para determinar la tarifa, el artículo 98 establece dos lineamientos básicos:

- * los costos de supervisión y control,
- * los factores sociales, económicos y geográficos.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto con el artículo 42, será tarea del Ministerio de la Protección Social, con base en lo anterior, determinar la forma en que las EPS deben

contribuir para la financiación.

Es claro que se trata de recuperar los costos en que incurre la Superintendencia Nacional de Salud al ejercer sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre sus entes y, en este caso, la labor de Defensoría como una actividad asociada a la vigilancia.”

1.3.4. Sujeto activo.

“Lo es la Superintendencia Nacional de Salud, de acuerdo con el propio artículo 42 de la Ley 1122 de 2007, encargada de prestar el servicio.”

1.3.5. Sujeto pasivo.

“Se encuentra claramente descrito en la norma cuestionada, a saber, las EPS. Debe aclararse que el mismo legislador determinó que la acepción ‘entidad promotora de salud’ involucra tanto a aquellas administradoras del régimen contributivo como aquellas cuya finalidad es el régimen subsidiado.”

Por último, el Ministerio reconoce que “(...) para llegar a esta conclusión es necesario realizar una serie de aproximaciones previas fundadas en el reconocimiento del principio de preservación del derecho, en función de interpretaciones y alcances que, como la indicada en la demanda, la encuentran árida y carente de los mismos.”

2. El Instituto Colombiano de Derecho Tributario (ICDT)

El ICDT participó en el proceso de la referencia para solicitar la inexecutable de la norma acusada, por considerar que desconoce el principio de legalidad tributaria contemplado en el artículo 338 de la Constitución Política.³

2.1. En primer término, el Instituto considera que la norma (artículo 42 de la Ley 1122 de 2007) sí contempla una contribución parafiscal, como lo alega la demanda. Manifiesta que se trata de una obligación que tiene por fuente la ley (ex lege), es de carácter particular (no es universal, está orientada a las EPS), de destinación especial (es para la financiación de los costos o el sostenimiento del Defensor del Usuario en Salud), y de carácter contraprestacional (el legislador crea una contraprestación a cargo de las empresas promotoras de salud porque se parte de la premisa de que el defensor del usuario en salud le reporta beneficios a las EPS)

2.2. La intervención sostiene que el sujeto activo y el sujeto pasivo están definidos en la norma acusada, “(...) dado que se encarga a la Superintendencia Nacional de Salud la función de recaudar y administrar los recursos derivados de la contribución, al igual que se establece nítidamente que las EPS quedan obligadas al pago de la misma. || En cuanto al hecho gravado, considera el Instituto que no fue adecuadamente definido por el legislador, pero puede aceptarse que dado el contexto del artículo 42 de la Ley 1122 de 2007, el elemento en cuestión está constituido por la circunstancia de quedar las EPS sujetas a la vigilancia del Defensor del Usuario que se crea en la Superintendencia Nacional de Salud, en una forma análoga a como ocurre con las sociedades vigiladas por las Superintendencias Financiera y de Sociedades.”

2.3. Ahora bien, el Instituto considera que en cuanto a la base gravable, "(...) es evidente que la disposición acusada no la establece en forma alguna. Por base gravable debe entenderse una magnitud relacionada con el hecho gravado, que permita una combinación matemática con la tarifa conducente a la fijación de la cuantía de la obligación tributaria. Bien habría podido el legislador determinar que la base gravable del tributo estaría conformada por los ingresos recibidos por las EPS, por su patrimonio, por el número de sus afiliados, etc., dado que la base gravable puede ser ad valorem o de carácter específico, pero la disposición legal guardó absoluto silencio al respecto."

2.4. Tampoco considera el Instituto que la norma acusada haya dispuesto "(...) cosa alguna relacionada con el sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la distribución de la carga. Bien es cierto que la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha mostrado flexible en cuanto a esta exigencia constitucional, pero sin que en forma alguna se pueda llegar a eliminar totalmente el establecimiento de una directriz a la administración pública sobre el sistema y método para fijar los costos y beneficios para distribuir la carga tributaria. (...) || En el caso presente, se puede observar que existe un silencio total con respecto a la base gravable del tributo al sistema y método que marquen rumbo a la autoridad administrativa para la fijación de la tarifa, con lo cual queda en poder de la rama administrativa la regulación total de los elementos cuantificadores del tributo como son la base gravable y la tarifa."

2.5. Cuatro de los miembros que participaron en la discusión y definición de la posición del ICDT en el presente proceso,⁴ se apartaron del concepto de la mayoría por considerar que la norma sí cumple con los requisitos de legalidad exigidos a una contribución parafiscal.⁵

3. Intervención de la Superintendencia Nacional de Salud

El Superintendente Nacional de Salud,⁶ mediante apoderado,⁷ intervino en el proceso para solicitar la exequibilidad de la norma acusada, por considerar que la norma crea una contribución que sí reúne los requisitos exigidos por la Constitución. Sustenta el Superintendente su posición en los siguientes términos,

"Con relación a esa norma acusada, se observa que la delegación hecha al Gobierno Nacional, para reglamentar lo relacionado con la contribución, contiene los parámetros necesarios para orientar la actuación, pues: define el costo, al decir que será el que demande la Defensoría del Usuario, de tal manera que el legislador sólo delegó la fijación de su monto, lo cual resulta necesario para ajustar su cobro a las necesidades del servicio; señaló los beneficios, pues los contribuyentes tendrán un vocero de sus afiliados, encargado de conocer, gestionar y dar traslado a las autoridades competentes de las quejas relativas a la prestación del servicio, lo cual redundará en el mejoramiento de su calidad y; finalmente, se determina la forma del reparto del costo del beneficio, entre los contribuyentes, de acuerdo con la distribución de los defensores, que no podría hacerla directamente el legislador, porque ello implicaría referirse uno a uno a cada caso concreto.

Téngase en cuenta que, la Corte Constitucional, en sentencia C-155 de 2003, señaló que los términos 'sistema' y 'método' debían interpretarse en sentido general y amplio, de modo que los parámetros que en este caso limitan la actuación del Gobierno Nacional determinan la constitucionalidad de la norma."

4. Intervención del ciudadano Alejandro Pérez Reyes

El señor Alejandro Pérez Reyes participó en el proceso de la referencia para solicitar la inexecutable de la norma acusada por considerar que viola el artículo 338 de la Constitución Política de Colombia. Funda su solicitud en los siguientes argumentos,

“De la norma detallada [art. 338, CP] se deriva que la fijación de la tasa a cobrar a las EPS, debe obedecer a la recuperación de los costos de los servicios proporcionados por la Defensoría del Usuario en Salud, los cuales deben responder a la financiación de un servicio público. Sobre esto la Corte Constitucional en Sentencia C-465 de 1993 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 presentación de un servicio público específico. El fin que persigue la tasa es la financiación del servicio público que se presta.’ (Negrita y subrayas fuera de texto).

Si bien se pretende que la Defensoría del Usuario en Salud, participe en la presentación de un servicio público, es claro que solo por medio de la ley se debe instituir el sistema y el método sobre los costos y beneficios de la Defensoría aludida, y la forma de hacer su reparto. La ausencia de estos aspectos en el art. 42 de la Ley 1122 de 2007, configura una violación del inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política.”

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación intervino en el presente proceso para solicitar a la Corte Constitucional, por una parte, declarar inexecutable la expresión ‘y la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación de dicho Fondo’ contenida en el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007, y declarar executable la expresión ‘el Ministerio de la Protección Social reglamentará todo lo relacionado con’, contenida en el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007, únicamente por los cargos formulados por vulneración de la legalidad tributaria, bajo el entendido que la defensoría del usuario en salud se debe prestar con cargo al presupuesto general de la nación según los costos que la misma demande, para lo cual se harán las apropiaciones pertinentes dentro del presupuesto de gastos de la Superintendencia Nacional de Salud, mientras el legislador fija la totalidad de los elementos constitutivos de la tasa que estableció con tal fin.

De acuerdo con el representante del Ministerio Público, los elementos de la obligación tributaria contenida en el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 no están completos, por lo que se viola el principio de la legalidad de los tributos. Se indica al respecto,

“(…) el sujeto activo de la contribución lo constituye el fondo cuenta dependiente de la Superintendencia Nacional de Salud, a través del cual se recaudan y administran los recursos destinados a la financiación de los costos que le demande a la Defensoría del Usuario. Los sujetos pasivos son las Empresas Promotoras de Salud. El hecho generador lo conforman los costos que demande la Defensoría del Usuario en salud.

Lo que no está claro es la base gravable porque no se estableció el monto económico sobre el cual se determina el impuesto. Este elemento de la obligación tributaria, como todos los

demás, debe estar claramente establecido para que dicha responsabilidad deba ser asumida por el contribuyente.

Lo mismo sucede con la tarifa, en cuanto que se le asignó al Ministerio de la Protección Social reglamentar todo lo relacionado con la forma como deben contribuir las Empresas Promotoras de Salud a la financiación de los costos que demande la defensoría del usuario.

En efecto, no se observa en el artículo demandado ni el resto de la Ley 1122 de 2007, que se haya establecido el sistema y el método para definir los costos del servicio de defensoría del usuario en salud, ni la forma de hacer el reparto de los mismos entre las Empresas Promotoras de Salud. Queda en manos del Ministerio de Protección Social fijar directamente la tarifa de la tasa para cubrir los costos de la función indicada.”

Para la vista fiscal, el hecho de que se haya vulnerado el principio de predeterminación de los elementos de la obligación tributaria implica que la Corte Constitucional debe declarar inexecutable el aparte del artículo demandado.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal, como las que se acusan en la demanda que se estudia.

2. Problema jurídico

En el presente caso, la demandante considera que un aparte del artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 viola la Constitución Política por haber facultado al Ministerio de la Protección Social para que reglamente ‘todo lo relacionado con (...) la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación’ del fondo-cuenta creado por la misma norma, con el objeto de financiar la Defensoría del Usuario en salud, sin haber indicado explícitamente el sistema y el método mediante el cual la administración puede fijar la tarifa con base en la cual realizará el cobro de dicha contribución. En consecuencia, el problema jurídico que debe responder la Corte Constitucional es el siguiente:

¿Viola el principio de legalidad tributaria el aparte demandado del artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 al establecer que la forma como debe contribuir cada EPS para la financiación del fondo-cuenta dependiente de la Superintendencia de Salud del cual se sufragarán los costos que demande el defensor del usuario en salud?

La Corte Constitucional reiterará su jurisprudencia en el presente caso. En primer lugar, se referirá al debate sobre cuál es la naturaleza del aporte en cabeza de las EPS al fondo-cuenta para financiar la defensoría del usuario en salud; posteriormente, indicará cuál es la jurisprudencia aplicable; y, finalmente, resolverá el problema planteado.

3. Los recursos girados por las EPS para financiar la defensoría del usuario en salud

La demandante, el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, la Superintendencia Nacional de Salud y el ciudadano interviniente, sostienen que el aporte contemplado por el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 es una contribución. La posición del Ministerio de la Protección Social es que se trata de una tasa en contraprestación a un servicio prestado (en este caso, sostiene el Ministerio en su intervención, el servicio de 'vigilancia', de policía administrativa).

3.1. El artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 -mediante la cual se reformaron algunas normas del Sistema de Seguridad Social en Salud, consagrado en la Ley 100 de 1993- creó la figura del Defensor del Usuario, asignándole la función de 'ser vocero de los afiliados ante las respectivas EPS en cada departamento o en el Distrito Capital, con el fin de conocer, gestionar y dar traslado a las instancias competentes de las quejas relativas a la prestación de los servicios de salud'. De acuerdo a la norma, el Defensor del Usuario depende de la Superintendencia Nacional de Salud, en coordinación con la Defensoría del Pueblo. Adicionalmente, en su segundo inciso, el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007, crea un 'fondo-cuenta, dependiente de la Superintendencia Nacional de Salud, encargado de recaudar y administrar los recursos destinados a la financiación de los costos que demande la defensoría del usuario'.

3.2. Constitucionalmente se reconocen tres tipos de exacciones tributarias: impuestos, tasas y contribuciones (art. 338, CP). Como el debate ha girado en torno a si el tributo en este caso es una tasa o una contribución parafiscal, es pertinente aludir solo a estas dos clases de exacciones.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, una 'tasa' es un ingreso tributario establecido unilateralmente por el Estado, pero que sólo se hace exigible en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público específico financiado por la tasa correspondiente.⁸ Por otra parte, con relación a las contribuciones parafiscales, además de su dimensión sectorial,⁹ la Corte Constitucional ha señalado que '[l]a parafiscalidad es una técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, -destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del presupuesto nacional-determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general.'¹⁰ Para la Corte, el Estado impone el pago obligatorio de la contribución y presta su poder coercitivo para el recaudo y debida destinación de los recursos, en últimas, como "(...) aplicación concreta del principio de solidaridad, que revierte en el desarrollo y fomento de determinadas actividades consideradas como de interés general."¹¹ Las contribuciones parafiscales se diferencian de las tasas en que éstas 'no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado, ya que éste no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado.'¹²

3.3. Para la Corte Constitucional, el aporte en cabeza de las EPS a favor de la Defensoría del Usuario en salud plantea una controversia legítima en cuanto a su naturaleza. Sin embargo, constata la Corte que el debate gira en torno a si es una contribución o una tasa y que a la luz de las consideraciones anteriores, en cualquiera de estos dos eventos, debe respetarse el principio de legalidad. Es decir, no es necesario detenerse en dicho debate para resolver el problema jurídico planteado. Por eso, pasa la Corte a reiterar su jurisprudencia al respecto.

4. Reiteración de jurisprudencia sobre el deber de fijar en la ley el sistema y el método para definir la exacción tributaria.

4.1 La Corte Constitucional ha reconocido que se debe analizar caso por caso si el legislador ha establecido los criterios que permitan determinar cuándo se entiende cumplido el deber constitucional, por parte del Congreso de la República (art. 338, CP), de establecer el sistema y el método para fijar la tarifa de una tasa o de una contribución parafiscal, en los casos en que tal función es delegada a la administración.¹³ En cada caso deben aplicarse los parámetros jurisprudenciales sobre lo que ha de entenderse por “sistema” y “método”.¹⁴ No obstante, es sencillo el problema en aquellos casos en los que claramente el legislador omitió su deber de establecer el sistema y el método para que la administración fije la tarifa. Por ejemplo, en aquellos casos en los que ‘guarda absoluto silencio’ al respecto.¹⁵

4.2. El deber constitucional del legislador de fijar el método y el sistema para la definición de la tarifa de una tasa o una contribución, como requisito para delegar en la administración la facultad de fijarla, no se viola por no hacerlo detallada y rigurosamente. La jurisprudencia constitucional ha considerado “(...) que tanto el ‘sistema’ como el ‘método’, referidos en el artículo 338 de la Constitución, deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan un expreso mandato Superior, mas no por ello tienen que hacer una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas perdería por completo su razón de ser. || Se trata, si se quiere, de una suerte de competencias compartidas, donde el Congreso, las asambleas y los concejos son los encargados de señalar los elementos estructurales del método y del sistema tarifario, mientras que a las autoridades administrativas corresponde desarrollar los parámetros previamente indicados.”¹⁶

4.4. El artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 contempla una contribución parafiscal para la Defensoría del Usuario, pero guarda absoluto silencio con relación al sistema y método que ha de seguir la administración para fijar la tarifa de ésta. Basta leer el segundo inciso del artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 para apreciar su indeterminación al respecto:

‘Créase el fondo-cuenta, dependiente de la Superintendencia Nacional de Salud, encargado de recaudar y administrar los recursos destinados a la financiación de los costos que demande la defensoría del usuario. Dicho fondo se alimentará con los recursos girados por las EPS para el sostenimiento del mismo. El Ministerio de la Protección Social reglamentará todo lo relacionado con el número de defensores, la elección de los mismos quienes deben ser elegidos por los usuarios y la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación de dicho Fondo.’

El único elemento que podría servir de criterio para fijar la tarifa en este caso es la referencia a “los costos que demande la defensoría del usuario”. Sin embargo, ni en este artículo ni en ningún otro se dice cuál es el método para determinar dicho costo ni cuál es el sistema para asignarle a cada EPS el monto a pagar.

Sostiene el Ministerio de Protección Social que la norma acusada no crea una nueva exacción, sino que agrega un costo a una ya existente para financiar las actividades de vigilancia ejercidas por la Superintendencia de Salud. Sin embargo, del inciso primero de la

norma acusada se deduce que el defensor del usuario, con las funciones indicadas, es creado por el propio artículo parcialmente acusado y que dichas funciones tienen una especificidad: éstas se inscriben en la mediación entre EPS y usuarios y esta orientada a la defensa de los intereses de los usuarios. Por eso, el defensor del usuario actúa en coordinación con la Defensoría del Pueblo.

4.5 Es claro, entonces, que el artículo 42 de la Ley 1122 de 2007 en el aparte demandado desconoce el principio de legalidad de los tributos, contemplado en artículo 338 de la Constitución Política, al haber delegado la función de fijar la tarifa de la respectiva obligación tributaria a la administración, y, a la vez, haber guardado absoluto silencio con relación al deber constitucional de establecer el sistema y el método para fijar la tarifa.

4.6. En consecuencia, la Corte Constitucional declarará inexequible la expresión 'y la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación de dicho Fondo', contenida en la parte final del artículo 42 de la Ley 1122 de 2007.

5. Conclusión

En conclusión, se decide reiterar que el legislador desconoce el principio constitucional de la legalidad de los tributos (art. 338, CP) cuando delega en la administración la atribución de fijar la tarifa de una contribución o una tasa, pero guarda absoluto silencio acerca de cuál debe ser el sistema y el método que ha de seguir la administración para dicho efecto.

Advierte la Corte que en esta sentencia no se pronuncia sobre el fondo ni sobre la defensoría misma, la cual se inscribe en el contexto específico de la salud, donde están involucrados varios derechos fundamentales de las personas. Ello exige el ejercicio de competencias y responsabilidades de tal forma que se otorgue primacía a los derechos de los usuarios, de conformidad con las normas vigentes.

Igualmente, reitera la Corte que las EPS no pueden exigir la presentación de acciones de tutela como parte del trámite necesario para autorizar la prestación de servicios de salud indispensables para garantizar la integridad y la vida en condiciones de dignidad de los usuarios, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, así tales servicios, o parte de ellos, no se encuentren cubiertos por el correspondiente Plan Obligatorio de Salud.

VII. DECISIÓN

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 inexequible la expresión 'y la forma como deben contribuir, cada EPS para la financiación de dicho Fondo', contenida en el segundo inciso del artículo 42 de la Ley 1122 de 2007.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Presidente

AUSENTE EN COMISION

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 En la demanda se cita el artículo 29 del Decreto 111 de 1996.

2 La abogada Berta Cecilia Ospina Giraldo.

3 En la decisión participaron los siguientes abogados del ICDT, Juan Rafael Bravo Arteaga (ponente), Luis Miguel Gómez Sjöberg, Bernardo Carreño Varela, Juan I Alfonso Bernal, Álvaro Leyva Zambrano, Juan de Dios Bravo González, Luis Enrique Betancourt Builes, María del Pilar Abella Mancera, Luz Clemencia Alfonso Hostios, Benjamín Cubiles Pinto, Marcela Ramírez

Sternberg, Consuelo Caldas Cano, Mauricio A. Plazas Vega, Juan Pablo Godoy Fajardo y Arturo Acosta Villaveces (los cuatro últimos salvaron su voto, apartándose de la decisión mayoritaria).

5 Dice al respecto la posición disidente: “La tesis mayoritaria del Consejo Directivo del ICDT, acogida en el concepto del cual salvamos el voto, aboga en síntesis por un principio de legalidad menos flexible, al exigir del legislador una reglamentación expresa de los elementos sujeto activo, sujeto pasivo, hecho generador y base gravable, y una definición básica de pautas para la fijación de la tarifa por parte del delegado. Bajo esta óptica desestima al constitucionalidad de la norma demandada, porque no encuentra la reglamentación de la base gravable de la contribución parafiscal bajo estudio, ni observa la existencia de pautas para la definición de la tarifa. || La tesis prohijada en este salvamento de voto tiene una visión más amplia del principio de legalidad en materia de contribuciones parafiscales, y desde luego entiende que la norma constitucional es de textura más abierta, por lo cual expresiones tales como ‘contribución’ o ‘tarifa’ no necesariamente deben reducirse a las nociones desarrolladas desde el derecho tributario clásico. || En este orden de ideas, la tesis que respaldamos sostiene, en últimas, que respecto de contribuciones parafiscales no siempre es necesario crear una estructura de liquidación de la prestación debida que responda al mecanismo de aplicar una tarifa a una base gravable predeterminada por el legislador, y que es igualmente posible dejar que la autoridad utilice fórmulas matemáticas de ponderación de los diversos factores a tener en cuenta, en forma similar a lo que ocurre con las fórmulas de valorización, donde a nivel de ley no se regula la base gravable ni la tarifa, y apenas se dan unos lineamientos primarios para que ese reparto de costos y beneficios sea equilibrado y cubra a todos los que deben ser sujetos pasivos. || (...) cuando el esquema no demanda tener una base gravable a la cual aplicar una tarifa, sino que se trata de diseñar una fórmula matemática de reparto o derrame, bien puede concluirse que es constitucional la delegación si a lo menos se advierten unas pautas fundamentales que limiten esa labor del delegado y que aseguren un tratamiento justo. || En este último sentido, a pesar de la falta de técnica de la norma demandada, se observa que el legislador no deja indeterminada la delegación y exige que la tributación sea justa, porque de una parte le exige al delegado que el monto de la contribución exigida a las EPS no exceda, en total, del valor de los costos de sostenimiento de la defensoría del usuario en salud, a cuyo fin se destinarán los recaudos, y de otro lado le impone al delegado el deber de que a ese ‘financiamiento’ concurren cada una de las EPS existentes en el sector.”

6 Superintendente José Renán Trujillo García.

7 El abogado Fernando González Moya.

8 Corte Constitucional, sentencia C-465 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa; SV Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell); señaló al respecto la Corte: “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.”

9 De acuerdo con el artículo 29 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996), son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio posterior del sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre de la ejecución contable.

10 Corte Constitucional, sentencia C-040 de 1993 (MP Ciro Angarita Barón), en este caso la Corte decidió que ‘carece de todo fundamento afirmar que el establecimiento de rentas parafiscales vulnera el derecho de libertad económica y los que de él se derivan. Como quedo visto, en el constitucionalismo contemporáneo y particularmente en el sistema colombiano vigente, estos derecho deben ser interpretados en el contexto del Estado social de derecho, al lado de preceptos, como el de la igualdad (artículo 13 C.N) y solidaridad (artículo 1 C.N.), que tienden a la promoción de condiciones reales para el ejercicio autónomo de las decisiones libremente escogidas’. La noción de ‘contribución’ ha sido reiterada por la Corte Constitucional, entre otros casos, en la sentencia C-465 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa; SV Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell).

11 Corte Constitucional, sentencia C-040 de 1993 (MP Ciro Angarita Barón).

12 Corte Constitucional, sentencia C-465 de 1993 (MP Vladimiro Naranjo Mesa; SV Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell), en este caso se declaró exequible el pago de las contribuciones a la entidades vigiladas y controladas por la Superintendencia Bancaria, contempladas en el Estatuto Orgánico del Sector Financiero (Decreto 1730 de 1991), destinadas a pagar ‘todos los gastos necesarios para el manejo de’ dicha Superintendencia.

13 En la sentencia C-155 de 2003 se dijo al respecto: “(...) en materia de tasas y contribuciones especiales la Constitución autoriza al Congreso, las asambleas y los concejos, que deleguen a las autoridades administrativas la determinación de la tarifa. Pero exige a las corporaciones de representación popular el señalamiento previo del sistema y el método para definir los costos y beneficios, así como la forma de hacer el reparto. || La jurisprudencia, tanto de la Corte Constitucional como del Consejo de Estado, no ha sido unívoca al respecto, pues en ciertas ocasiones es rigurosa y demanda absoluta precisión para la regulación del sistema y el método tarifario, mientras que en otros eventos acude a criterios que de alguna manera resultan más flexibles. (...)” Posteriormente, la Corte hace un recuento histórico de las decisiones judiciales en la materia, que le permite concluir que “(...) no ha sido fácil precisar el alcance de los términos “sistema” y “método”, particularmente en aquellos eventos en los cuales la ley, las ordenanzas o los acuerdos, delegan a las autoridades administrativas la facultad de fijar la tarifa de tasas y contribuciones especiales.” Sentencia C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett, SPV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra).

14 En la sentencia C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett, SPV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra) la Corte indicó al respecto: “Lo primero que la Sala observa es que para determinar las tarifas de tasas y contribuciones la Constitución no señaló lo que debía entenderse por “sistema” y “método”, pero reconoció la necesidad de acudir a ellos al menos en tres momentos: (i) para definir los costos de los servicios, esto es, los gastos en que incurrió un entidad, (ii) para señalar los beneficios generados como consecuencia de la prestación de un servicio (donde naturalmente está incluida la realización de una obra) y, (iii) para identificar la forma de hacer el reparto de costos y beneficios entre los eventuales contribuyentes. || Si bien es cierto que la falta de definición se explica por la naturaleza abierta de las normas constitucionales, así como por la multiplicidad de tasas y contribuciones que pueden crearse, también lo es que la significación de esos conceptos no puede desvanecerse a tal punto que desaparezca su eficacia como norma jurídica. En consecuencia, a juicio de la Corte, es necesario identificarlos con claridad, pues aunque los términos guardan cierta relación de conexidad tienen sin embargo connotaciones distintas.”

15 En la sentencia C-155 de 2003 la Corte decidió, que la norma acusada, el Decreto 1604 de 1966, no señalaba ni el sistema ni el método para que las autoridades administrativas determinaran el valor a pagar por concepto de la contribución por valorización, por haber ‘guardado absoluto silencio’ al respecto. Los cuatro Magistrados que salvaron parcialmente su voto, se apartaron de la mayoría de la Sala Plena por que la Corte Constitucional ha debido deferir los efectos de la decisión adoptada, la cual sí compartían.

16 Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett, SPV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra).

17 Corte Constitucional, sentencia C-155 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett, SPV Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Eduardo Montealegre Lynett y Marco Gerardo Monroy Cabra), en este caso la Corte decidió que “(...) aunque podría aceptarse que la norma señala la forma de cuantificar los costos de una obra (a la luz del artículo 9º del decreto), lo cierto es que guarda absoluto silencio sobre los criterios esenciales para determinar los beneficios y, más aún sobre los aspectos relevantes para hacer la distribución entre los contribuyentes. Esa decisión dependerá entonces de la absoluta discrecionalidad de las autoridades administrativas, lo cual supone una evidente vulneración del principio de legalidad tributaria.” Por lo que, “[e]n consecuencia, ninguna autoridad administrativa del orden nacional podrá fijar la tarifa de la contribución por valorización hasta tanto el Congreso señale el sistema y el método para que esas entidades puedan hacerlo.” (acento fuera del texto original).

18 En la sentencia C-731 de 2000 (MP Antonio Barrera Carbonell), la Corte decidió que la norma acusada contemplaba una obligación tributaria (una tasa a favor de la Superintendencia Nacional de Salud y a cargo de las entidades de derecho público o privadas y sin ánimo de lucro, con excepción de las beneficencias y loterías, cuya inspección y vigilancia corresponda a dicha Superintendencia; artículo 98 de la Ley 488 de 1998) de la

cual se habían fijado suficientes elementos del método y sistema para determinar los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto. Consideró en aquella ocasión: “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.”