



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 1 de 16

Bogotá D.C.,

Doctora

ELIZABETH MARTÍNEZ BARRERA

Comisión Tercera Constitucional

Cámara de Representantes

Carrera 7ª N° 8 – 68

Bogotá D.C.

ASUNTO: Concepto sobre el **PL 517/21 (C)** “*por [la] cual se crea y autoriza a la Asamblea del departamento del Chocó para emitir la estampilla Pro-Hospitales Público, puestos públicos de salud y centros hospitalarios públicos en el departamento del Chocó*”.

Cordial saludo,

Si se tiene en cuenta que la iniciativa de la referencia está pendiente de surtir primer debate en esa Corporación, se hace necesario emitir el concepto institucional desde la perspectiva del Sector Salud y Protección Social. Para tal cometido, se toma como fundamento el texto publicado en la Gaceta del Congreso N° 114 de 2021. Al respecto, este Ministerio, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales que le asisten, en especial las previstas en el inciso 2° del artículo 208 de la Constitución Política y el numeral 3° del artículo 59 de la Ley 489 de 1998, sin perjuicio de los comentarios que estimen pertinente realizar otras autoridades para las cuales este tema resulte sensible, formula las siguientes observaciones:

1. CONTENIDO

La propuesta tiene por objeto la creación de la “[...] Estampilla Pro-hospitales Públicos, Puestos Públicos de Salud y Centros Hospitalarios Públicos en el departamento del Chocó [...]” y, en consecuencia, se autoriza a la Asamblea del departamento del Chocó estableciéndose la suma de hasta de 150 mil millones a precios constantes de 2021, 20% de los cuales están destinados al Fondo de Pensiones. Bajo esta perspectiva, se estructuran 8 artículos:

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202111400458841**

Fecha: **23-03-2021**

Página 2 de 16

- 1.1. El artículo 1° prevé el objeto y valor, a saber, la autorización a la Asamblea del Chocó para que ordene la emisión de la estampilla Pro-Hospitales Públicos del departamento del Chocó, hasta por la suma de 150 mil millones y la destinación ya mencionada.

- 1.2. El artículo 2, define la destinación de los recursos recaudados, así:
 1. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias para garantizar la atención en salud en el departamento del Chocó
 2. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios asociados al servicio de salud.
 3. Compra de suministros e insumos hospitalarios para pacientes y para el personal de salud.
 4. Mantenimiento, ampliación, restauración y remodelación de la infraestructura física.
 5. Adquisición y mantenimiento del equipamiento, infraestructura y logística requerida para disponer de nuevas áreas de laboratorio y demás que se requieran en materia tecnológica.
 6. Recursos destinados al pago de salarios, honorarios y demás obligaciones contractuales subyacente a una contratación laboral directa y con plenas garantías prestacionales de los trabajadores de salud que laboran en la red pública hospitalaria del departamento.
 7. Mantenimiento, fortalecimiento y sostenimiento de los puestos de salud de las zonas rurales y apartadas del departamento.
 8. Dotación, atención y provisión de la infraestructura, logística y elementos necesarios para la gestión, mitigación y atención efectiva de pacientes de pandemias, epidemias y demás enfermedades y virus de alta transmisibilidad.
 9. Compra, renovación y mantenimiento de áreas de unidades de cuidado intensivo, unidades de cuidado intermedio, laboratorios, unidades de diagnóstico y demás unidades subyacentes a las necesidades de la población del departamento en materia de atención en salud.
 10. Adecuación de infraestructura dedicada a la atención en salud mental, cuidado psicológico y acompañamiento psicosocial de la población del departamento.

Se precisa que se tendrá una retención del 20% que estarán dirigidas a los fondos de pensiones de las entidades definidas para pago de pasivos prestacionales.

- 1.3. El artículo 3° contempla los elementos de la autorización a la Asamblea departamental del Chocó, esto es, las “[...] tarifas, bases gravables, hechos económicos, sujetos pasivos y activos y demás características subyacentes al uso obligatorio de la estampilla en las operaciones que se deban realizar en los diferentes municipios del departamento del Chocó [...]”.

- 1.4. El artículo 4°, alude al recaudo y el 5° está destinado a la transparencia y control ciudadano, tema que se replica en el artículo 7°.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 3 de 16

1.5. El artículo 6° se detiene en el régimen de responsabilidad que deben acatar los servidores públicos del nivel municipal y departamental.

1.6. Finalmente, en el artículo 8°, se hace referencia a la vigencia y derogatoria.

2. CONSIDERACIONES GENERALES

2.1. En relación con la regulación de las estampillas con destino a la financiación de la salud o, en concreto, para ciertos hospitales, este Ministerio se ha pronunciado en varias ocasiones¹. Ha señalado que, en principio, los esfuerzos por arbitrar recursos para la salud son deseables. No obstante, y ante la proliferación de estampillas, también resulta necesario dotarlas de racionalidad con el fin de que no se conviertan en falsos paliativos para situaciones estructurales. Adicionalmente, es preciso aclarar que el peso de la estampilla no puede recargarse al sector de la salud pues, de lo contrario, el esfuerzo tributario no se dota de coherencia.

2.2. El mecanismo de financiación mediante la creación de una estampilla ha sido utilizado no solo con el propósito de financiar hospitales y actividades de salud, sino que, además, hace parte de las normas de apoyo a la educación superior o tecnológica o de aquellas por medio de las cuales se rinde homenaje a un colombiano célebre o una actividad de interés nacional². Su utilización se ha extendido y casi todo departamento o entidad territorial persigue la posibilidad de establecerla o ya lo ha logrado en diferentes sectores.

En efecto, en los últimos 25 años, y con el objetivo de financiar hospitales o actividades de salud, se han expedido un cúmulo de normas, de las cuales se denota la existencia de una gran variedad de estampillas, sirva para ilustrar:

- Ley 348 de 1997, estampilla pro-hospital de Caldas. En el artículo 1° se dispone:

¹ Cfr. Conceptos N° 201911401732121 de 24 de diciembre de 2019 (PL 285/19-C); N° 201911401663291 de 10 de diciembre de 2019 (PL 269/19-C); N° 201911400842291 de 4 de julio de 2019 (PL 209/18-C), entre otros.

² El espectro de la autorización de estampillas es amplio y heterogéneo. A partir de 1992 y en vigencia de la Constitución de 1991, se han expedido más de sesenta leyes que establecen estampillas con diferentes finalidades.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 4 de 16

Artículo 1°. Autorizar a la Asamblea del Departamento de Caldas para que ordene la emisión de la estampilla "Pro-hospital de Caldas", cuyo producido se destinará para el **mantenimiento, ampliación, y remodelación de la planta física; para la adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos asignados** a los diferentes servicios que presta el centro hospitalario; **para la dotación de instrumentos y compra de suministros, para la adquisición de nuevas tecnologías** en las áreas de laboratorios, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones; y **para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación.**

Del total deducido, el hospital podrá destinar hasta un 10% en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de sus empleados. [Énfasis agregado].

- Ley 440 de 1998, estampilla pro-hospital universitario San Juan de Dios del Quindío. En el artículo 1° determina un texto similar al indicado *ut supra*, que constituye un modelo. No obstante, y sobre lo previsto en el inciso segundo, se establece hasta un 35% para el pago de personal y seguridad de los empleados.

Dicha norma fija un límite máximo en la tarifa (parágrafo del artículo 6°).

- Ley 634 de 2000, estampilla para las Empresas Sociales del Estado del departamento de Antioquia. En este caso, se adoptó una disposición especial para la destinación, aparte de aquella relativa a la creación, y en el artículo 2° prevé:

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

1. **Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de promoción de la salud y prevención de las enfermedades.**
2. Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.
3. Mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física.
4. Adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos requeridos por los diversos servicios que prestan las instituciones hospitalarias a que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con la función propia de cada una.
5. Dotación de instrumentos para los diferentes servicios.
6. Compra de suministros.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 5 de 16

7. Compra y mantenimiento de los equipos requeridos para poner en funcionamiento nuevas áreas de laboratorio, científicas, tecnológicas y otras que requieran para su cabal funcionamiento.

8. Adquisición y mantenimiento de nuevas tecnologías para poner las diferentes áreas de los hospitales mencionados, en especial las de laboratorio, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, informática y comunicaciones.

Parágrafo. La Asamblea Departamental de Antioquia determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales indicados en el artículo 1° de la presente ley, pudiendo destinar hasta un treinta y cinco por ciento (35%) para el pago de personal del nómina. [Énfasis fuera del texto].

Similar trato al inmediatamente anterior ocurre aquí pero el límite en la tarifa es el 3% (art. 6°).

- La Ley 663 de 2001, relativa a la estampilla pro-hospitales de primer y segundo nivel de atención del departamento del Atlántico, señala:

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

a) Construcción, ampliación y mantenimiento de planta física;

b) Adquisición, mantenimiento y reparación de equipos, requeridos y necesarios para desarrollar y cumplir con las funciones propias de las instituciones de primer y segundo nivel de atención;

c) Dotación de instrumentos y suministros requeridos por las instituciones en el área de laboratorios, centros o unidades de diagnósticos, biotecnología, microtecnología, informática y comunicaciones.

Del total recaudado, los hospitales podrán destinar hasta un diez por ciento (10%) en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de los empleados. [Énfasis fuera del texto].

En este caso se fija una tarifa del 2% (art. 5°).

- Ley 655 de 2001, estampilla pro-hospitales del departamento de Antioquia, la cual contiene una estructura similar a la indicada en la Ley 634 de 2000.
- Ley 669 de 2001, estampilla pro-salud del departamento del Valle del Cauca:



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 6 de 16

Artículo 1°. Autorícese a la Asamblea del Departamento del Valle del Cauca para que ordene la emisión de la estampilla pro-salud departamental cuyo producido se destinará para el pago de excedentes de facturación por atención de vinculados de las empresas sociales del Estado o instituciones que pertenezcan a dicha red y que hayan sido sostenidas con recursos públicos.

- Ley 709 de 2001, estampilla pro-hospitales del departamento del Guaviare.

Artículo 2°. Destinación. El producido de la Estampilla a que se refiere el artículo anterior se destinará de conformidad con el siguiente orden de prioridades.

a) Adquisición, mantenimiento, y reparación de los equipos requeridos para los diversos servicios que se prestan en las instituciones hospitalarias a la que se refiere el artículo anterior para desarrollar y cumplir adecuadamente con las funciones propias de cada uno;

b) Dotación de instrumentos para los diferentes servicios;

c) Compra de drogas y medicamentos necesarios para la ejecución de procedimientos médicos que sean de ocurrencia frecuente en la región;

d) Mantenimiento, ampliación, y remodelación de la planta física;

e) Acciones dirigidas a crear una cultura de salud a través de la promoción de la salud y la prevención de enfermedades;

f) Capacitación y mejoramiento del personal médico, paramédico y administrativo.

Parágrafo. La Asamblea Departamental del Guaviare determinará en los presupuestos anuales de los años siguientes a la aprobación de esta ley los valores específicos que a cada rubro corresponda dentro de las partidas de gastos de cada uno de los hospitales indicados en el artículo 1° de la presente ley.

- Ley 1218 de 2008, estampilla pro-salud Vaupés:

Artículo 3. El producido de los recursos provenientes de la estampilla pro-salud Vaupés se destinarán para las siguientes inversiones de las instituciones de salud del Departamento de Vaupés: El desarrollo, modernización y adquisición de nuevas tecnologías en las aéreas de laboratorio, centros de diagnósticos, informáticas y comunicaciones, mantenimiento, reparación de equipos de las distintas unidades de los centros asistenciales; para la dotación de instrumentos, para la compra de medicamentos, para la renovación del campo automotor y actividades de investigación y capacitación.

- Ley 1492 de 2011, sobre la estampilla pro-salud Guainía que reitera buena parte de los elementos enunciados.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 7 de 16

- Ley 2028 de 2020, sobre la estampilla pro-hospitales públicos de departamento de Antioquia.
- Ley 2077 de 2021, estampilla pro-hospitales públicos del Distrito Buenaventura que autoriza al Concejo de Buenaventura por 200 mil millones.

2.3. Adicionalmente, es importante destacar que, de acuerdo con lo indicado por la Corte Constitucional, la estampilla es de índole tributario cuando asume el carácter de imposición. Para la Corte Constitucional:

[...] Entonces, dentro de la órbita fiscal ¿cómo se podría definir la estampilla? Depende del rol que la misma desempeñe en la respectiva relación económica, esto es, ya como extremo impositivo autónomo, ora como simple instrumento de comprobación. Como extremo impositivo la estampilla es un gravamen que se causa a cargo de una persona por la prestación de un servicio, con arreglo a lo previsto en la ley y en las reglas territoriales sobre sujetos activos y pasivos, hechos generadores, bases gravables, tarifas, exenciones y destino de su recaudo. Como medio de comprobación la estampilla es documento idóneo para acreditar el pago del servicio recibido o del impuesto causado, al igual que el cumplimiento de una prestación de hacer en materia de impuestos. Y en cualquier caso, la estampilla puede crearse con una cobertura de rango nacional o territorial, debiendo adherirse al respectivo documento o bien [...]³. [Énfasis agregado].

En torno a la naturaleza de la estampilla, es preciso señalar que se trata de un tributo que, como es bien sabido, emerge de la voluntad del legislador como una autorización pero que se maneja como una fuente endógena⁴, es decir, de propiedad de las entidades territoriales y es por ello que su exigibilidad es del resorte de las Corporaciones Territoriales, con el carácter de tasa⁵.

En cuanto a sus elementos básicos, dinámica y límites⁶. La Alta Corporación ha manifestado:

³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-089 de 2001, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-1097 de 2001, M.P. Jaime Araújo Rentería. Igualmente, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sent. de 9 de diciembre de 2010, exp. 17853, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. En el mismo sentido, CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sent. de 27 de enero de 2011, exp. 18003, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia. Así lo ha reiterado la Corte Constitucional en la sentencia C-503 de 2014, M.P. Jorge Pretelt Chaljub

⁶ Cfr. CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-538 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202111400458841**

Fecha: **23-03-2021**

Página 8 de 16

[...] La ley 23 de 1986, autorizó a las asambleas departamentales por el término de 20 años para disponer la emisión de la estampillas pro-electrificación rural como recurso destinado a contribuir a la financiación de este tipo de obras en todo el país.

El artículo 6° demandado, a su vez, señaló la destinación de los ingresos respectivos a la financiación exclusiva de las obras que comprendería la instalación, mantenimiento, mejoras y ampliación del servicio de electrificación rural.

Del contexto normativo acusado es fácil concluir que el propósito perseguido por el legislador está dirigido a atender necesidades de interés público, porque busca contribuir a la solución de las carencias que afectan de manera grave y general a todo el país, y cuya solución supone un beneficio por igual de toda la comunidad nacional, razón por la cual la percepción de los correspondientes ingresos busca satisfacer un gasto público social.

No obstante que la aludida renta constituye un ingreso territorial, la injerencia del legislador se justifica por la amplitud de su alcance y la naturaleza social de su contenido, pues las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, en el momento actual, exigen un espacio mucho más amplio que excede a lo simplemente regional o local [...]⁷. [Énfasis agregado].

2.4. Un punto fundamental en relación con la estampilla tiene que ver con el nivel de detalle con el que debe regularse esa figura por parte del legislador. Al respecto, frente a la Ley 645 de 2001, el Alto Tribunal señaló:

[...] De acuerdo con lo expuesto, opera el principio de legalidad en materia tributaria. Pero este principio no significa que corresponda con exclusividad al Congreso de la República la determinación de todos y cada uno de los elementos constitucionales del tributo y señalados en el artículo 338 de la Carta Política, pues en aras del principio según el cual no hay contribución sin representación también las corporaciones públicas del orden territorial están facultadas por la Constitución para participar en la determinación de los elementos de los tributos de orden departamental, distrital o municipal. Luego, la intervención del Congreso de la República no es exclusiva cuando se trata de la determinación de los tributos territoriales. Sólo así, puede darse aplicación a los principios de la autonomía de las entidades territoriales, al derecho que les permite *“establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones”* y a la competencia de las corporaciones públicas del orden territorial para *“Decretar, de conformidad con la ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales”* o *“votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales”* (C.P., arts. 1, 287-3, 300-4 y 313-4) [...].

[...] Además, por tratarse de un tributo del orden departamental, es admisible constitucionalmente que la ley que crea el tributo autorice a las asambleas departamentales para precisar algunos de los elementos a que hace referencia el artículo 338 de la Carta, lo

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-495 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 9 de 16

cual corresponde a la condiciones que plantea la autonomía de las entidades territoriales y permite que, en aplicación de este principio y de acuerdo con sus propias especificidades y actividades económicas que allí se desarrollen, cada departamento pueda señalar los actos específicos que serán objeto de la estampilla [...]»⁸.

De lo anterior se desprende que acorde con el artículo 338 superior y en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley, como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio.

- 2.5. Pero adicional a este nivel de sujeción, vale decir, el marco de autorización dispuesto por el legislador, es preciso tener en cuenta otros niveles de subordinación entre los que se destaca, para lo que nos concierne, la protección de los recursos cuyo destino es la salud con el fin de que no se distraiga la finalidad constitucional de los mismos. Desde luego, la tasa que paga la Superintendencia Nacional de Salud, por ejemplo, es catalogada por la Corte Constitucional como parte de la destinación sectorial⁹ y necesaria, aunque, en general, las cargas que se impongan a los recursos del sistema general de seguridad en salud no resultan legítimas.

Es así como, en la Ley 383 de 1997 se consagra:

Artículo 65. Los recursos excedentes de la vigencia 1996 de las tasas establecidas para financiar la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud se destinarán a financiar los servicios asistenciales prestados a la población vinculada al sistema, no amparada por beneficios de los regímenes contributivo o subsidiado del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Estos recursos se distribuirán de acuerdo con los criterios que para tal efecto señale el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, entre las instituciones públicas prestadoras de servicios de salud o aquellas privadas con las cuales la nación o las entidades territoriales suscriban contratos para tal fin.

Los recursos de la unidad de pago por capitación de los regímenes subsidiado y contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud no podrán ser sujetos de retención en la fuente por impuestos de ningún orden [...]. [Énfasis agregado].

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-731 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202111400458841**

Fecha: **23-03-2021**

Página 10 de 16

Adicionalmente, en relación al impuesto a las transacciones financieras, se ha estipulado que no es posible aplicarlo a este flujo de recursos pues desvirtúa el propósito de tales recursos. Esto es lo que ha precisado la Corte Constitucional en varias decisiones, entre las que se encuentra, la sentencia C-828 de 2001:

[...] El gravamen al movimiento financiero que pesa sobre las transacciones hechas entre las EPS y las IPS que no hace distinción entre los contratos de prestación de servicios de salud cubiertos por el POS y los contratos de sobreaseguramiento en salud propios de los planes complementarios y demás servicios ofrecidos por los entes de salud, grava recursos que sí le pertenecen al sistema y los destina para fines diferentes a los de la Seguridad Social lo cual, constituye una violación a lo previsto en el artículo 48 de la Constitución Política. Así, como también grava las transacciones entre las ARS y las IPS cuando son operaciones que pertenecen al régimen subsidiado.

21. De otra parte, supongamos que el GMF no afecta los recursos previstos en el cálculo de la UPC porque debido al carácter indirecto del impuesto éste (GMF) se traslada o bien al usuario cuando paga las cuotas moderadoras o bien a las IPS cuando facturan el pago de los servicios de salud prestados a los afiliados en razón al Plan Obligatorio de Salud. Ambas situaciones, previstas dentro del ciclo que siguen los recursos, igualmente afectarían las rentas parafiscales o recursos propios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

21. La configuración del Sistema General de Seguridad Social en Salud en forma de administración delegada debe mantener un equilibrio económico que le permita cumplir con los propósitos constitucionales. La Corte ha sostenido de manera sistemática que: "hacer efectivo el derecho a la seguridad social (CP art. 49) de quienes oportuna y cumplidamente cotizan con las entidades administradoras de salud, con lo cual se pretende, además, proteger los recursos parafiscales de la seguridad social y exigir un grado importante de eficiencia en el pago y las transferencias de las cotizaciones, las cuales, en virtud del principio de solidaridad, revierten en beneficio no sólo del asalariado y su familia sino también de otras personas, en virtud de la existencia del régimen subsidiado de salud. Se trata pues de finalidades que no sólo son jurídicamente legítimas, sino que tienen gran importancia, conforme a los valores constitucionales, puesto que la Carta establece que la eficiencia y la solidaridad son principios que orientan el sistema de seguridad social en salud (CP arts. 48 y 49), por lo cual se deben proteger los recursos económicos que financian el sistema". Sentencia C-177 de 1998.

Las consideraciones entorno al equilibrio y estabilidad el Sistema General de Seguridad Social en Salud no son en ningún momento ajenas a la imposición del GMF. **El impuesto indirecto establecido para las transacciones financieras que afecta las relaciones entre las EPS y las IPS altera las condiciones de prestación del servicio de salud y saca del ciclo del sistema recursos indispensables para cumplir con el mandato constitucional de universalizar y optimizar el servicio de seguridad social en salud [...]**



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 11 de 16

[...] 23. Respecto a los cargos por violación al principio de igualdad, la Corte considera que se trata de un desconocimiento del artículo 363 de la Constitución y no del artículo 13 superior. La Carta Política prescribe que "el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad". Principios que se desconocen al aplicar el GMF a las transacciones entre las EPS y las IPS porque con ello, se genera un desequilibrio entre instituciones que pertenecen al mismo sistema. A pesar de que el impuesto pretende gravar los recursos propios de las EPS, la realidad de la imposición es el sacrificio tributario de quien presta efectivamente el servicio, como un impuesto ajeno al sistema. Esto nos lleva al contrasentido lógico, de que quienes administran –las EPS– difieren el pago del gravamen al usuario, o lo suman a los recursos obtenidos por medio de la UPC y que en virtud del GMF salen del sistema. Y en consecuencia, quien presta el servicio –las IPS– resultan descapitalizadas. Esto representa un efecto negativo en clara contraposición a los principios de equidad y eficiencia tributaria [...] ¹⁰. [Énfasis agregado].

Este criterio, goza de una configuración legal, por lo que debe ser atendido frente a cualquier autoridad de cualquier nivel que pretenda gravar el flujo de recursos en salud. Naturalmente, esto involucra figuras como la estampilla. Más allá de lo manifestado, y como ocurre con toda norma, es pertinente tener en cuenta los lineamientos constitucionales, entre los que cabe destacar –como lo hace la Corte Constitucional– los principios del sistema tributario (art. 363 C. Pol.).

Vale la pena resaltar, igualmente, que el legislador excluyó del impuesto de industria y comercio ¹¹ a las instituciones prestadoras de salud y varias ordenanzas que las han gravado han sido declaradas nulas.

- 2.6. Se advierten, en consecuencia, unos límites a la autorización tanto en virtud de la naturaleza de las instituciones como de los recursos que se manejan, los cuales deben ser tenidos en cuenta al momento de determinar los aspectos específicos de la regulación.

Esto es particularmente importante cuando se revisa la autorización genérica contenida en el artículo 3° de la iniciativa que brinda a la Asamblea Departamental una posibilidad amplia para que determine los demás asuntos referentes al uso obligatorio de esta.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-828 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño (se resalta). En el mismo sentido, sent. C-824 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta, sent. de 5 de mayo de 2005, exp. 14442, C.P. María Inés Ortiz Barbosa. Así mismo, Sección Cuarta, sent. de 13 de octubre de 2005, exp. 15265, C.P. Ligia López Díaz.



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 12 de 16

Como ya se enunció, sería un contrasentido que la estampilla que pretende financiar actividades de salud en el departamento emplee recursos del mismo sector pues más de las dos terceras partes de los actos o documentos gravados son del sector salud.

Lo anterior plantea una reflexión y es la relativa a la extracción de recursos del sector salud. Si bien la estampilla se impone respecto de actos y documentos que requieran ciertas instituciones del sector salud para el mismo sector, la prohibición de respetar el destino de los recursos implica, igualmente, el no gravamen pues no se explica que ese mismo sector financie actividades similares. Se trata de un acto antieconómico que además está en contra del principio de eficiencia del sistema tributario (art. 363 C. Pol.) y en contra del destino de los recursos para el sector (art. 49 *ibíd.*).

- 2.7. Un aspecto adicional de carácter constitucional que ha revisado la Alta Corporación, tiene que ver con la determinación de la tarifa por parte del legislador pues se ha considerado que sería una intromisión indebida en la autonomía territorial, tal y como se indica en los siguientes apartes de la sentencia C-358 de 2017:

[...] 54. Finalmente, es preciso verificar si dichas medidas son proporcionales en sentido estricto. El uso obligatorio de la estampilla creada en la Ley 382 de 1997 *"de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley"* trae como consecuencia un grado alto de satisfacción de la ampliación de los recursos para garantizar la oferta educativa en la Universidad de Córdoba y justifica la afectación baja o media de la autonomía de la entidad territorial. En efecto, si bien la Ley establece que los Concejos Municipales harán obligatorio el uso de la estampilla, supedita dicha función a la reglamentación de la Asamblea Departamental de Córdoba. Justamente para efectos de esa reglamentación, la Asamblea conserva amplia autonomía para (i) decretar o no la estampilla autorizada, (ii) reglamentar su uso y (iii) definir los demás elementos de dicho ingreso como los sujetos activos y pasivos, los hechos generadores y las bases gravables, entre otros.

55. Por su parte, **la fijación de la tarifa de la estampilla en el 2% del valor del hecho sujeto a gravamen resulta desproporcionada en relación con la autonomía de las entidades territoriales. Tal como se desarrolló en los párrafos 37 a 39 de esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el Legislador no puede fijar todos los elementos de los tributos departamentales o municipales (sujeto activo, sujeto pasivo, hechos y bases gravables y tarifas), por cuanto de esta manera transgrede su autonomía administrativa y fiscal.** Además, dicha restricción a la libertad de configuración del Legislador se funda en que, en relación con la tarifa de los tributos departamentales o municipales, las Asambleas y los Concejos son los entes llamados a fijar



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 202111400458841

Fecha: 23-03-2021

Página 13 de 16

las cargas fiscales “de manera racional y eficiente, las necesidades propias de acuerdo con sus capacidades fiscales” [...]”¹².

De este modo, es importante que el legislador respete el margen de autonomía que se establece para las entidades territoriales cuando realiza esta clase de autorizaciones.

2.8. Por último, y como se ha insistido, cabe indicar que se han propuesto regulaciones orgánicas de la estampilla (v. gr. PL 130/09 – C) o, el proyecto de ley 254 de 2013 Cámara “[p]or medio del cual se dictan normas orgánicas en materia del impuesto territorial de estampillas y se dictan otras disposiciones”, con base en las cuales se regularía el trabajo legislativo y respecto de lo que se considera que introduciría elementos de racionalización a la regulación de estas figuras tributarias, siempre que además de lo anterior, contemplara:

- i. El carácter de norma orgánica de la disposición.
- ii. La naturaleza de tasa (y, en principio, no de impuesto) de la estampilla según se tiene entendido, conforme a lo ha dictaminado por la Corte Constitucional, como prestación de un servicio y no como comprobación del pago de un impuesto.
- iii. La racionalización mediante principios específicos como criterios de equidad regional lo cual resultaría a todas luces conveniente siempre y cuando se conciba como una ley orgánica y no como una ley marco. De hecho, uno de los atributos de las leyes orgánicas (especialmente las leyes orgánicas de presupuesto y del plan) consiste en establecer principios básicos que dotarían de mayor racionalidad el ejercicio del legislador en estos casos.

3. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

3.1. En cuanto a la estampilla que se propone, es preciso indicar que la red de prestadores públicos del departamento de Chocó actualmente se cubre por seis Empresas Sociales del Estado 5 de baja complejidad (ESE Hospital Local Ismael Roldán Valencia ubicada en Quibdó, ESE Hospital Eduardo Santos en el municipio de Istmina, ESE Hospital San José de Condoto ubicada en el municipio de Condoto, ESE San José de Tadó ubicada en el municipio de Tadó y la ESE Hospital San Roque ubicada en el municipio de Carmen de Atrato, para la mediana

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-358 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

Carrera 13 N° 32 - 76 - Código Postal 110311, Bogotá D.C.

Teléfono: (57 - 1) 3305000 - Línea gratuita: 018000960020 - fax: (57-1) 3305050 - www.minsalud.gov.co



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202111400458841**

Fecha: **23-03-2021**

Página 14 de 16

complejidad el departamento cuenta con la Nueva ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís ubicado en Quibdó. En los restantes 25 municipios se cuenta con infraestructuras públicas operados por IPS privadas.

La entidad de referencia para la mediana complejidad es la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís, y la alta complejidad su referencia es a los departamentos de Antioquia, Risaralda, Valle del Cauca, principalmente.

El proyecto estipula el recaudo de recursos con el fin de realizar inversiones en infraestructura y dotación, además de rubros para gastos de mantenimiento y compra de insumos para las entidades que constituyen la red Pública del departamento de Chocó, por lo que se sugiere que se debe precisar el mecanismo para la aplicación de dichos recursos en los municipios que no cuentan con Empresas Sociales del Estado y sus infraestructuras de carácter público es operado por prestadores privados. Se aclara que no contempla modificaciones a los roles definidos en el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Empresas Sociales del Estado del departamento de Chocó, cuyo alcance fue viabilizado en 2017.

En el artículo 1 del proyecto que autoriza la estampilla Pro-hospitales Públicos del departamento de Chocó, se menciona que esta será hasta por la suma de ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000) a precios constantes de 2021. En la documentación presentada no se observa información sobre las estimaciones del valor a recaudar, el posible flujo anual de recursos y el alcance de la estampilla en el tiempo, acorde con el valor límite previsto en el mencionado artículo 1. En consecuencia, se considera necesario analizar la destinación de los recursos de conformidad con la normatividad vigente en la materia e, igualmente, se establezca el procedimiento para que las entidades beneficiarias accedan a los recursos y los ejecuten en el marco de proyectos de inversión que deberán ser validados por la Dirección Territorial de Salud.

En ese orden, la propuesta plantea medidas para el fortalecimiento de la Red Pública del departamento de Chocó, sin modificar los aspectos en los que fue viabilizado el PTRRM, de ahí que estime viable.

- 3.2. Resta por analizar un punto que fue tenido presente en la sentencia C-358 citada y tienen que ver con la obligatoriedad para los municipios a los que se autorice la



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202111400458841**

Fecha: **23-03-2021**

Página 15 de 16

estampilla (art. 3º). En la mencionada decisión se aclaró que la obligatoriedad para los municipios no vulnera su autonomía pues se juzga proporcional y efectiva:

52. [...] se debe determinar si dichas medidas son necesarias para alcanzar el fin propuesto, es decir, si existe otra medida alternativa que consiga la misma finalidad sin afectar la autonomía fiscal de las entidades territoriales. En este caso, existe otra alternativa para lograr el recaudo del recurso proveniente de la estampilla creada a través de la Ley 382 de 1997: justamente la prevista en dicha Ley, es decir, *facultar a los Concejos Municipales "para que, previa autorización de la Asamblea del Departamento, hagan obligatorio el uso de la estampilla"*. Sin embargo, dicha medida alternativa no permite satisfacer la finalidad perseguida en términos comparables a la contemplada en el contenido normativo objetado por el Gobierno Nacional. En efecto, según la exposición de motivos del proyecto de Ley objetado, así como el informe sobre las objeciones presidenciales, *"[l]a estampilla, a 18 años de su implementación, ha recaudado menos del 50% del total aprobado en la norma"*. Por el contrario, el uso obligatorio de la estampilla prevista en la Ley 382 de 1997 supone que todos los Concejos Municipales de Córdoba deberán hacer uso forzoso de la misma. Así las cosas, la medida objetada es necesaria porque permite alcanzar de mejor manera el fin perseguido [...] ¹³.

En este sentido y atendiendo el criterio jurisprudencial, sería posible y recomendable para el recaudo que, como en el caso de la estampilla a la cual se alude en el fallo, se extraiga lo pertinente frente al artículo 3º.

En este sentido y atendiendo el criterio jurisprudencial, sería posible y recomendable para el recaudo que, como en el caso examinado de la estampilla a la cual se alude en el fallo, esto es, *"los Concejos de los municipios pertenecientes al departamento del Meta deberán hacer obligatorio el uso de la estampilla de acuerdo con la reglamentación dispuesta por la Asamblea Departamental según lo autorizado por la ley"*, podría reemplazar el aparte final del artículo 3º.

4. CONCLUSIÓN

Si se tiene en cuenta que el proyecto de ley plantea medidas para el fortalecimiento de la red pública de prestadores de servicios de salud del departamento del Chocó, sin modificar los criterios y condiciones en los que fue viabilizado el PTRRM presentado por esta entidad territorial, se estima conveniente que continúe su curso en el legislativo, esto sin perjuicio de lo que establezca otro tipo de normatividad vigente sobre la materia en cuanto a la destinación de los recursos que se recauden por este concepto y que el gravamen no afecte el sector salud. Cabe señalar que los recursos destinados a

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, sent. C-358 citada.



La salud
es de todos

Minsalud



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: **202111400458841**

Fecha: **23-03-2021**

Página 16 de 16

financiar la seguridad social en salud y que ostentan ser de destinación específica, no pueden ser empleados para fines diferentes a ello, acorde con lo contemplado en el artículo 48 constitucional.

En estos términos se expone la posición del Ministerio de Salud y Protección Social en lo relativo a la iniciativa legislativa de la referencia.

Atentamente,

FERNANDO RUIZ GÓMEZ
Ministro de Salud y Protección Social

Aprobó:
Viceministerio de Salud Pública y Prestación de Servicios.
Viceministerio de Protección Social.
Dirección Jurídica.