

Sentencia No. C-116/96

DELEGACION DE FUNCIONES-Decretos con fuerza de ley

Cuando el Presidente de la República deba trasladarse a territorio extranjero para cumplir funciones propias de su cargo, se le autoriza para delegar en el ministro que corresponda, según el orden de precedencia legal, las funciones constitucionales que le son propias y las que ejerce en su calidad de jefe del gobierno, dentro de las que se encuentra la de expedir decretos con fuerza de ley cuando el Congreso de la República le traslade transitoriamente la potestad legislativa en virtud de la concesión de facultades extraordinarias.

TASA-Concepto

Las tasas "son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta".

TASA-Método para fijar tarifa

Se entiende por método las "pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa", y por sistema las "formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación".

INVIMA-Fijación de tarifas/**RESERVA LEGAL**

Como el legislador no creó en la ley 100 de 1993, ni en ninguna otra disposición, las tasas a que se refiere la norma acusada, y tampoco delegó en ninguna autoridad administrativa la fijación de las tarifas, la norma demandada transgrede el artículo 338 de la Carta. Igualmente, el Gobierno Nacional al expedir el numeral 22 del artículo 4 del Decreto-ley 1290 de 1994, excedió las facultades concedidas al regular una materia reservada por la Constitución al legislador, lo que constituye una clara violación del artículo 150-10 Supremo.

Ref.: Expediente No. D-1065

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 22 del artículo 4o. del Decreto-ley 1290 de 1994.

Demandante: Guillermo Vargas Ayala

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C. marzo veintiuno (21) de mil novecientos noventa y seis (1996).

I. ANTECEDENTES.

Ejerciendo la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano GUILLERMO VARGAS AYALA presenta demanda contra el numeral 22 del artículo 4o. del Decreto-ley 1290 de 1994, por considerar que dicha norma viola los artículos 150 numeral 10o. inciso 3o., 189 numeral 11 y 338 de la Carta.

Cumplidos los trámites señalados en la Constitución y la ley y oído el concepto del Ministerio Público, procede la Corte a decidir.

II. NORMA ACUSADA.

El siguiente es el texto de la norma demandada:

"DECRETO NUMERO 1290 DE 1994

"Por el cual se precisan las funciones del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, INVIMA, y se establece su organización básica.

"El Ministro de Gobierno de la República de Colombia, delegatario de las funciones presidenciales en desarrollo del Decreto 1266 del 21 de junio de 1994, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el numeral 7 del artículo 248 de la Ley 100 de 1993,

"DECRETA

...

"Artículo 4o. Funciones. En cumplimiento de sus objetivos el INVIMA realizará las siguientes funciones:

.....

"22. Fijar y cobrar las tarifas para la expedición de licencias sanitarias de funcionamiento, registros sanitarios, certificaciones, derechos de análisis y demás servicios referidos a la vigilancia y control de los productos de su competencia."

III. RAZONES DE LA DEMANDA.

El demandante señala como vicios de inconstitucionalidad de la norma acusada los siguientes:

-El Gobierno al expedir el numeral 22 del artículo 4o. del Decreto-ley 1290 de 1994, extralimitó las facultades que le fueron conferidas por el artículo 248-7 de la Ley 100 de 1993, que lo autorizaban exclusivamente para "Precisar las funciones del INVIMA y proveer su organización básica", pues en la ley de facultades no se fijó como función del Instituto la de fijar y cobrar tarifas, por lo que mal podría el Decreto-ley precisar una función inexistente, además de que la función aludida no tiene ninguna relación con la organización básica del mismo.

-El Gobierno vulneró el artículo 150-10 de la Constitución, en cuanto "transgredió la prohibición de establecer tributos a través de facultades extraordinarias".

-Así mismo, "vulneró la potestad reglamentaria conferida al Presidente en el artículo 189, numeral 11 de la Carta, al expedir reglamentos de normas y facultades inexistentes".

-El artículo 338 de la Constitución otorgó la titularidad del poder impositivo exclusivamente a los cuerpos colegiados (Congreso, asambleas departamentales y concejos municipales), antes a quienes compete fijar directamente los sujetos activos, pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los tributos. No obstante, el Gobierno arrogándose una potestad que no le corresponde y omitiendo la determinación de los elementos esenciales del tributo, "autoriza ilimitada e incondicionalmente al INVIMA para FIJAR LAS TARIFAS en contravía del claro precepto constitucional".

-Las autoridades administrativas pueden fijar tarifas como retribución de algunos servicios que deben prestar, siempre y cuando exista una ley que así lo determine y en la que se consagren los elementos esenciales del tributo como "el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto... estos procedimientos tampoco están descritos ni definidos en el numeral 22 acusado ni en el texto del Decreto-ley al cual pertenecen".

-"No es que el Decreto-ley establezca una TASA y que el INVIMA fije su tarifa, sino que la norma acusada le concede a esta entidad facultades para determinar discrecionalmente a cuáles de los servicios que presta le fija una tasa (...) y de otra parte, la de FIJAR las tarifas de las tasas que a su juicio constituya".

IV. INTERVENCION OFICIAL.

Los representantes de las entidades oficiales a quienes se comunicó la iniciación del proceso, intervinieron para solicitar que se declare la exequibilidad de la norma demandada, con los argumentos que seguidamente se resumen:

A. El Ministro de Hacienda y Crédito Público obrando, a través de apoderado, manifiesta:

-Si bien es cierto que el artículo 150-10 de la Constitución prohíbe el uso de facultades extraordinarias para crear impuestos, en la norma demandada no se hace referencia a éstos sino a tarifas de tasas que debe cobrar el INVIMA por la expedición de licencias sanitarias de funcionamiento, registros sanitarios, certificaciones, derechos de análisis y demás servicios referidos a la vigilancia y control de los productos de su competencia y, en consecuencia, por tratarse de dos conceptos diferentes

(impuestos y tasas), el numeral 22 del artículo 4o. del Decreto-ley 1290 de 1994 no vulnera la prohibición contenida en dicha norma superior.

-La disposición demandada tampoco viola el artículo 338 de la Constitución, que en materia de IMPUESTOS ordena que "la ley, las ordenanzas o los acuerdos fijen, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de éstos", y en "tratándose de TASAS y CONTRIBUCIONES, la norma permite que las autoridades gubernamentales fijen las tarifas de las mismas"; sin embargo, la norma impugnada no crea ningún impuesto ni fija tarifas, simplemente, y a manera de enunciado, señala como función que compete desarrollar al INVIMA, en cumplimiento de sus objetivos, la de fijar y cobrar tarifas por los servicios anunciados en el artículo acusado.

B. El Director General del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos INVIMA, actuando por medio de apoderado solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, así:

- "No se presenta aquí lo que el accionante denomina una extralimitación de funciones por un supuesto exceso en el ejercicio de las funciones asignadas en el inciso final del numeral 10o. del art. 150 de la Constitución Nacional, toda vez que no se trata de un decreto impositivo sino que es el desarrollo de las funciones propias del INVIMA en uso de las facultades de las cuales fue revestido, mas no el uso de nuevas facultades, ni menos, extralimitación de aquellas."

- Dado que la norma acusada se refiere a "una retribución por un servicio prestado, no existe la obligación legal de determinar, puesto que ya están determinados, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables".

- No se trata de la fijación y cobro de unas tarifas de tasas; las contribuciones a que alude la norma constituyen sólo "la contraprestación para la expedición de licencias sanitarias de funcionamiento, registros sanitarios, certificaciones, derechos de análisis y demás SERVICIOS que como tal están sometidos a la vigilancia y control del Instituto".

- Impedir que el Estado recupere los costos de inversión por los servicios prestados a los particulares, no solo va en detrimento de la calidad de dicho servicio, sino que constituye un incalculable perjuicio que haría nugatorio el objeto de su creación, pudiendo conducir a la misma parálisis de la prestación de tales servicios al no poder recuperar los costos de inversión que en ningún caso constituyen fuente de funcionamiento".

C. El Ministro de Salud, a través de apoderado, argumenta lo siguiente:

- De la facultad extraordinaria que el legislador otorgó al Gobierno Nacional para precisar las funciones del INVIMA y proveer su organización básica "se desprende la posibilidad de asignarle a la entidad en mención la facultad de fijar las tarifas por determinados servicios a prestar", por cuanto dichas tarifas constituyen el medio idóneo con que cuentan las entidades públicas para recuperar los gastos que se realizan para el cumplimiento de sus funciones.

- La norma que es objeto de demanda, debe ser analizada en dos contextos distintos: uno que comprende las tarifas por los registros y licencias sanitarias de funcionamiento y otro atinente a los demás servicios referidos a la vigilancia y control de los productos de su competencia. EL primero, involucra el ejercicio de la facultad impositiva, mas el segundo, por las razones expuestas no recibe el mismo tratamiento, y por ende, su constitucionalidad no tiene como fundamento lo dispuesto en el artículo 338 de la Carta Constitucional, enmarcándose dentro de la facultad otorgada, por tratarse de un aspecto inherente a la precisión de las funciones de la entidad".

- El demandante confunde la potestad reglamentaria de la ley, con la potestad para legislar de manera extraordinaria, "el Presidente de la República al expedir el Decreto 1290 de 1994, no estaba reglamentando la Ley 100 de 1993, sino ejerciendo cabalmente la potestad otorgada por dicha ley, es decir, actuaba investido de potestad legislativa".

V. INTERVENCION CIUDADANA.

A. Los ciudadanos Juan Rafael Bravo Arteaga, Vicente Amaya Mantilla, Sofía Regueros de Ladrón y Juan I. Alfonso Bernal, miembros del Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, atendiendo la invitación hecha por el Magistrado Ponente presentaron un escrito en el que solicitan a la Corte declarar la inconstitucionalidad de la norma acusada, con los siguientes argumentos:

- Sobre la naturaleza de las tarifas cuyo señalamiento se autoriza al INVIMA, afirman que estas no son impuestos ni tasas, sino "aportes parafiscales o parafiscalidad", esto es, ingresos de creación legal que no hacen parte del presupuesto de las naciones, destinados o afectados en favor de determinados grupos específicos de población, razón por la cual pueden imponerse en favor de entes públicos o semipúblicos y aún privados cuando cumplan funciones de interés general".

- El establecimiento de contribuciones parafiscales corresponde a la ley, las ordenanzas o los acuerdos, que tratándose de tasas y contribuciones pueden autorizar al órgano ejecutivo para fijar sus tarifas, previo el señalamiento del método para definir los costos y beneficios y la forma de hacer su reparto. No obstante, en ninguna de las disposiciones de la Ley 100 de 1993 el legislador consignó esta permisión constitucional al Gobierno central ni mucho menos al INVIMA.

- La facultad concedida al Gobierno para proveer la organización básica del INVIMA permite "determinar las distintas oficinas y laboratorios necesarios para el cumplimiento de su objeto, las plantas de personal y demás elementos necesarios, pero no "la de fijar tarifas por los servicios que el INVIMA va a prestar".

- En relación con el artículo 150-10, sostienen que la norma acusada la viola en forma indirecta, por "cuanto el Gobierno se atribuyó una delegación que el legislador no le había hecho en la Ley 100 de 1993, a pesar de estar facultado constitucionalmente para hacerlo".

- Al expedir el Decreto 1290 de 1994, el Gobierno no ejerció la facultad reglamentaria consignada en el artículo 189-11 de la Constitución, sino que actuó como legislador extraordinario; por tanto, el cargo formulado por el actor en relación con este aspecto, carece de fundamento.

B. La ciudadana MYRIAM LEONOR ENCISO DE RODRIGUEZ presentó escrito destinado a defender la constitucionalidad de la norma acusada, vencido el término de fijación en lista del proceso, razón por la cual sus argumentos no serán considerados.

VI. EL MINISTERIO PUBLICO.

El Procurador General de la Nación rindió el concepto de rigor y en él solicita a la Corte que declare la inexecutable de la norma

acusada, con los argumentos que se resumen a continuación:

-En relación con el límite temporal fijado en la ley de investidura, no hace reparo pues la norma demandada se expidió dentro del plazo fijado. No acontece lo mismo con el límite material, el que fue desbordado por el Gobierno, por cuanto se le confirieron expresas facultades para "precisar las funciones del INVIMA y proveer su organización básica. Precisar, significa determinar, lo que en el contexto habilitante se traduce en el señalamiento de la capacidad de realización del INVIMA para alcanzar los objetivos que le son descritos, que no son otros que los expresamente consagrados en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, y en los cuales no se consigna en parte alguna la posibilidad para fijar y cobrar tarifas".

"Proveer a la organización básica en el mismo escenario habilitante, comprende el señalamiento de la estructura interna del Instituto, los recursos humanos y materiales para el logro de su objeto y demás elementos necesarios, pero esta facultad no abarca la de fijar tarifas. Se concluye entonces, que el Gobierno se asignó en el contenido normativo impugnado una potestad que el legislador no le había conferido en la Ley 100 de 1993".

-En la disposición impugnada, el Gobierno "delegó una facultad para regular una materia que bajo ningún presupuesto es de su competencia, ya que como es sabido, la determinación de los elementos que integran la relación tributaria sustancial se encuentra reservada al legislador y por ende, la intervención de las autoridades administrativas en este aspecto, necesariamente debe circunscribirse de manera exclusiva al señalamiento de la tarifa, tal y como está estatuido en el artículo 338 de la Carta. En tal virtud, es de la más elemental lógica que la regulación de una tarifa dependa causalmente de la existencia de una tasa creada por la ley, y en el evento sometido a estudio, la Ley 100 de 1993 no creó tasa alguna, ni tampoco ésta se encuentra establecida en ley diferente".

-La contraprestación obligatoria que el INVIMA puede cobrar por el cumplimiento de sus funciones, corresponde al concepto de tasa, cuya tarifa sí podría ser fijada por el mismo establecimiento público, pero con autorización expresa de la ley, con fundamento en lo preceptuado en el artículo 338 de la Constitución, lo que el legislador no hizo, de donde se concluye que "el Ejecutivo, autohabilitándose en una materia reservada constitucionalmente al legislador facultó a una autoridad administrativa, el INVIMA, en materia impositiva, otorgándole una autorización indiscriminada y absoluta, con flagrante violación de lo estatuido en el artículo 338 de la Carta".

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. Competencia.

Por formar parte de un decreto con fuerza de ley, corresponde a la Corte pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma demandada, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 241 numeral 5 del Estatuto Superior.

2. Delegación de funciones.

De conformidad con lo previsto en el artículo 196 de la Carta, cuando el Presidente de la República deba trasladarse a territorio extranjero para cumplir funciones propias de su cargo, se le autoriza para delegar en el ministro que corresponda, según el orden de precedencia legal, las funciones constitucionales que le son propias y las que ejerce en su calidad de jefe del gobierno, dentro de las que se encuentra la de expedir decretos con fuerza de ley cuando el Congreso de la República le traslade transitoriamente la potestad legislativa en virtud de la concesión de facultades extraordinarias (art.150-10 C.N.).

Mediante el Decreto 1266 de junio 21 de 1994, publicado en el Diario Oficial No. 41.401 del día 22 del mismo mes, el Presidente de la República le delegó al Ministro de Gobierno, mientras durara su permanencia en los Estados Unidos de Norteamérica (22, 23, 25 y 26 de junio de 1994), la función contenida en el "*Artículo 150, ordinal 10, en cuanto se refiere al ejercicio de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República*".

En consecuencia, la delegación hecha por el Jefe del Estado al Ministro de Gobierno y que sirvió de fundamento para expedir el Decreto 1290 de 1994, materia de impugnación, se adecua a los mandatos constitucionales.

3. Facultades extraordinarias.

El Decreto 1290 de 1994, como ya se expresó, fue expedido por el Ministro delegatario de funciones presidenciales, en desarrollo de la facultad extraordinaria que le confirió el Congreso al Presidente de la República en el numeral 7 del artículo 248 de la Ley 100 de 1993, cuyo texto es el siguiente:

*"Artículo 248: "**Facultades extraordinarias.** De conformidad con lo previsto en el ordinal 10 del artículo 150 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias por el término de seis (6) meses, contados desde la fecha de publicación de la presente ley para:*

....

"7. Precisar las funciones del INVIMA y proveer su organización básica. Facúltase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales necesarios que garanticen el adecuado funcionamiento de la entidad.

a. Límite temporal.

Dado que la Ley 100 de 1993 fue expedida el 23 de diciembre de 1993 (Diario Oficial No. 41.148 del mismo día), y el Decreto 1290, materia de impugnación, el 22 de junio de 1994 según consta en el Diario Oficial No. 41.406 del día 24 del mismo mes, no hay reparo constitucional por este aspecto, pues no se excedió el límite temporal fijado en la ley de habilitación legislativa.

b. Límite material.

El Instituto de Vigilancia de Alimentos y Medicamentos, "INVIMA", de conformidad con lo dispuesto en el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, es un "establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Salud, con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, cuyo objeto es la ejecución de las políticas en materia de vigilancia sanitaria y de control de calidad de medicamentos, productos biológicos, alimentos, bebidas, cosméticos, dispositivos y elementos médico- quirúrgicos, odontológicos, productos naturales homeopáticos y los generados por biotecnología, reactivos de diagnóstico, y otros que puedan tener impacto en la salud individual y colectiva".

En cumplimiento de las atribuciones otorgadas, el Gobierno Nacional dictó el Decreto bajo examen, señalando en el artículo 4 cada una de las funciones que le corresponde cumplir a dicho organismo, entre las que se destacan las siguientes: el control y vigilancia de los productos a que se refiere el artículo 245 de la Ley 100 de 1993, durante todas las actividades asociadas con su producción, importación, comercialización y consumo; la expedición, renovación, ampliación, modificación y cancelación de licencias sanitarias de funcionamiento y registros sanitarios; la realización de las pruebas de laboratorio que se considere de mayor complejidad de los productos enunciados en el citado artículo 245; desarrollar, montar y divulgar nuevas técnicas de análisis y ejercer funciones como laboratorio nacional de referencia; otorgar visto bueno sanitario a la importación y exportación de los productos de su competencia; participar y colaborar con la industria y el sector privado en los aspectos de capacitación, actualización, asesoría técnica e intercambio de experiencias e innovaciones tecnológicas; y en el numeral 22 le asignó la de "Fijar y cobrar las tarifas para la expedición de las licencias sanitarias de funcionamiento, registros sanitarios, certificaciones, derechos de análisis y demás servicios referidos a la vigilancia y control de los productos de su competencia", siendo esta última la demandada.

3. Naturaleza jurídica de las erogaciones a que se refiere el numeral 22 del artículo 4 acusado.

Para el análisis de los cargos formulados por el actor resulta prioritario identificar la naturaleza jurídica de los tributos cuyas tarifas se autoriza fijar y cobrar por parte del INVIMA, en la disposición acusada, y a ello se procede.

Según lo previsto en el numeral 22 del artículo 4 del Decreto 1290 de 1994, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos, debe fijar y cobrar tarifas por la prestación de los siguientes servicios: la expedición de licencias sanitarias de funcionamiento, registros sanitarios, certificaciones, derechos de análisis y demás servicios referidos a la vigilancia y control de los productos de su competencia. Como tales servicios serán pagados exclusivamente por los usuarios de los mismos y la finalidad del cobro es la recuperación de los costos que genera su prestación, además de que su producto ingresará a las arcas de la entidad, como se consagra en el artículo 13 del mismo ordenamiento: "Los recaudos por venta de servicios asociados con licencias sanitarias de funcionamiento y registros sanitarios, publicaciones, multas o sanciones económicas que impongan, y por los controles de calidad que ejerza dentro del marco de las normas presupuestales vigentes para los Establecimientos Públicos", se llega a la conclusión de que tales tarifas encajan dentro del concepto de **tasas**.

En efecto, las tasas "son aquellos ingresos tributarios que se establecen unilateralmente por el Estado, pero sólo se hacen exigibles en el caso de que el particular decida utilizar el servicio público correspondiente. Es decir, se trata de una recuperación total o parcial de los costos que genera la prestación de un servicio público; se autofinancia este servicio mediante una remuneración que se paga a la entidad administrativa que lo presta".[1]

4. Autoridad competente para fijar las tarifas de las tasas. El punto siguiente a resolver es a qué autoridad compete fijar



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Normograma del Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)

