

República de Colombia



Santiago de Cali

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL

SFP-GPF-0310  
Santiago de Cali, 03 de abril de 2006

**AUDITORIA GENERAL DE LA REPUBLICA**  
Al contestar cita N.U.R: **110-1-81300**, 07/04/2006 11:30 AM  
Trámite: 445 - CORRESPONDENCIA INFORMATIVA  
E-29420 Actividad: 01 INICIO, Folios: 1, Anexos: NO  
Origen: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICI  
Destino: 110 OFICINA JURIDICA

Doctora  
**ANA LIDIA PERAFÁN**  
Jefe de Oficina Jurídica  
Auditoria General de Republica  
Cra. 10 No. 17-18 Piso 9  
Edificio Col seguros  
Bogota; D.C.

*April 7 / 2006*

Cordial Saludo

Me dirijo a usted con el fin de solicitarle nos informe si los recursos del Sistema General de Participaciones que el ente territorial recibe y que son contratados con las Empresas Sociales del Estado de la Red de Salud del Municipio de Santiago de Cali mediante contratos de compra y venta de servicios de salud, están exentos del pago de cuota de auditaje.

La anterior inquietud obedece a que de acuerdo a lo manifestado por parte de las directivas de dichas empresas, estos recursos al ingresar a sus tesorerías no se clasifican como recursos propios, si no que conservan la destinación específica en concordancia con el Artículo 97 de la ley 715 de 2001.

Cordialmente,

**TULIO NELSON GALVEZ ROJAS**  
Jefe de Grupo de Plantación Financiera y Estudios Económicos  
Subdirección de Finanzas Publicas  
Departamento Administrativo de Hacienda Municipal

juridica

De: "olga garcia pacheco" <olgapacheco3@hotmail.com>  
 Para: <juridica@auditoria.gov.co>  
 Enviado: miércoles, 22 de marzo de 2006 16:34  
 Asunto: Municipio de Cali - Concepto Juridico cobro cuota auditaje ESE

4017023/2006  
 Ho:  
 Dais Pinzon.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL

D. 4731/05

D. 111/96 art. 123

ley 179/94 art. 69.

ley 812/03

Santiago de Cali, Marzo 22 de 2006

Doctora  
 Ana Lidia Perafán  
 Jefe de Oficina Jurídica  
 Auditoria General de Republica

Cordial Saludo

Me dirijo a usted con el fin de solicitarle nos informe si los recursos del Sistema General de Participaciones que el ente territorial recibe y que son contratados con las Empresas Sociales del Estado de la Red de Salud del Municipio de Santiago de Cali mediante contratos de compra y venta de servicios de salud, están exentos del pago de cuota de auditaje.

La anterior inquietud obedece a que de acuerdo a lo manifestado por parte de las directivas de dichas empresas, estos recursos al ingresar a sus tesorerías no se clasifican como recursos propios, si no que conservan la destinación específica en concordancia con el Artículo 97 de la ley 715 de 2001.

Cordialmente,

Tulio Nelson Galvez Rojas  
 Jefe de Grupo de Plantación Financiera y Estudios Económicos  
 Subdirección de Finanzas Publicas  
 Departamento Administrativo de Hacienda Municipal

MSN Amor: busca tu ½ naranja <http://latam.msn.com/amor/>

23/03/2006



110.021.2006  
Devolver Copia Firmada

14220386  
27-04-06

Bogotá, D. C., 26 de abril de 2006

Doctor  
**TULIO NELSON GALVEZ ROJAS**  
Jefe de Grupo de Planeación Financiera y Estudios Económicos  
**DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE HACIENDA MUNICIPAL**  
Municipio de Cali  
CAM – TORRE ALCALDÍA Piso 6º  
Cali - Valle

Ref. Respuesta Oficio NUR-110-1-31399 de 7 de abril de 2006

**Solicitud de concepto: Cobro de cuota de auditaje a empresas sociales del Estado**

### 1. SE CONSULTA

En su comunicación de 7 de abril de 2006, se ha solicitado a este Despacho emitir concepto acerca de *"[s]i los recursos del Sistema General de Participaciones que el ente territorial recibe y que son contratados con las Empresas Sociales del Estado de la Red de Salud del Municipio de Santiago de Cali mediante compra y venta de servicios de salud, están exentos del pago de cuota de auditaje"*.

Lo anterior teniendo en cuenta que de acuerdo con lo manifestado por dichas empresas, *"[e]stos recursos al ingresar a sus tesorerías no se clasifican como recursos propios, sino que conservan la destinación específica en concordancia con el Artículo 97 de Ley 715 de 2001"*.

### 2. FUNDAMENTOS

De manera atenta, se da respuesta a los interrogantes planteados en el escrito en referencia, no sin antes mencionar que los conceptos que expide esta oficina son de

*Gestión para crear en lo público*

*[Handwritten signature]*  
2

carácter general y abstracto. Sobre ellos en su orden, me permito efectuar el siguiente análisis:

2.1.- Con ocasión de la expedición de la Ley 100 de 1993, se autorizó la constitución de Empresas Sociales del Estado –ESE-, para participar en la prestación del servicio público de salud, bajo la siguiente concepción:

*“Artículo 194.- Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.” –Se resalta por fuera del texto original-*

Como parte del nivel descentralizado, a la fecha de la expedición de la Ley 617 de 2000 se entendió, que las empresas sociales del Estado habían quedado obligadas a cancelar a favor de las contralorías departamentales, distritales y municipales, el porcentaje fijado por la respectiva corporación de elección popular, por concepto de cuota de auditaje, siempre que, sumadas las transferencias realizadas por el nivel central y descentralizado no se superaran los porcentajes autorizados por los artículos octavo a once de la referida ley.

2.2.- En relación con las cuotas de auditaje, establecieron los párrafos de los artículos noveno y once de la Ley 617 de 200:

*“Artículo 9o. Conc.: Ley 716 de 2001 Art. 17o. Período de transición para ajustar los gastos de las Contralorías Departamentales. Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los departamentos cuyos gastos en Contralorías superen los límites establecidos en los artículos anteriores en relación con los ingresos corrientes de libre destinación, de la siguiente manera:*

*[. . .] Parágrafo. Las entidades descentralizadas del orden departamental deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto dos por ciento (0.2%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización.*

*En todo caso, durante el período de transición los gastos de las Contralorías, sumadas las transferencias del nivel central y descentralizado, no podrán crecer en términos constantes en relación con el año anterior. A partir del año 2005 los gastos de las contralorías no podrán crecer por encima de la meta de inflación establecida por el Banco de la República. Para estos propósitos, el Secretario de*



Hacienda Departamental, o quien haga sus veces, establecerá los ajustes que proporcionalmente deberán hacer tanto el nivel central departamental como las entidades descentralizadas en los porcentajes y cuotas de auditaje establecidas en el presente artículo.

[ . . . ] **Artículo 11. Período de transición para ajustar los gastos de los concejos, las personerías, las contralorías distritales y municipales.** Se establece un período de transición a partir del año 2001, para los distritos y municipios cuyos gastos en concejos, personerías y contralorías, donde las hubiere, superen los límites establecidos en los artículos anteriores, de forma tal que al monto máximo de gastos autorizado en salarios mínimos en el artículo décimo se podrá sumar por período fiscal, los siguientes porcentajes de los ingresos corrientes de libre destinación de cada entidad:

[ . . . ] **Parágrafo.** Las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal deberán pagar una cuota de fiscalización hasta del punto cuatro por ciento (0.4%), calculado sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito; los ingresos por la venta de activos fijos; y los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización. [ . . . ] –Se resalta y subraya por fuera del texto original-

2.3.- Con posterioridad, los factores a ser excluidos de la base de liquidación de la cuota de auditaje fueron adicionados por lo previsto en el artículo 97 de la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001 "[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", en donde se estableció:

**"Artículo 97.- Gravámenes a los recursos del Sistema General de Participaciones. En ningún caso podrán establecer tasas, contribuciones o porcentajes de asignación a favor de las contralorías territoriales, para cubrir los costos del control fiscal, sobre el monto de los recursos del Sistema General de Participaciones.**

Los recursos transferidos a las entidades territoriales por concepto del Sistema General de Participaciones y los gastos que realicen las entidades territoriales con ellos, están exentos para dichas entidades del Gravamen a las transacciones financieras.

Las contralorías de las antiguas comisarías no podrán financiarse con recursos de transferencias. Su funcionamiento sólo podrá ser financiado con ingresos corrientes de libre destinación del Departamento dentro de los límites de la Ley 617 de 2000 menos un punto porcentual." –Resaltado por fuera de texto-

De esta forma, la disposición transcrita adicionó los conceptos que se pueden excluir de la base para el cálculo de las cuotas de auditaje que deben pagar las entidades territoriales a favor de sus contralorías, indicando de manera taxativa, que dentro de ella no se pueden incluir las sumas provenientes de las transferencias hechas por la Nación a su favor y que a su vez, bien podían ser transferidas a sus empresas sociales, como lo permite el numeral 8º del artículo 135 de la Ley 100 de 1993, que es del siguiente tenor literal:

*"Artículo 195.- Régimen Jurídico. Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:*

*[ . . . ] 8. Por tratarse de una entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la Nación o de las entidades territoriales. [ . . . ]"*

- 2.4.- Es preciso tener en cuenta que además de las transferencias, las Empresas Sociales del Estado obtienen ingresos por la venta y prestación de servicios, que por regla general no se encuentran excluidos de la base de liquidación de la cuota de auditaje, que deben cancelar a favor de las contralorías territoriales.
- 2.5.- No obstante lo anterior, es pertinente tener en cuenta lo establecido por los artículos artículo 97 de la ley 715 de 2001 y numeral 2, literal c) del artículo 8º de la ley 812 de 2003, "[p]or la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario", que para dar desarrollo al programa "Construir equidad social", en relación con los recursos del Sistema General de Participaciones y el pago de las cuotas de fiscalización, previó:

*"Los entes de control contemplados en el inciso tercero del artículo 97 de la Ley 715 de 2001 no podrán cobrar cuota de auditaje por ningún concepto a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o red hospitalaria. Ente de control que contravenga esta disposición o que esté inmerso en ella incurrirá en causal de mala conducta. Para este caso también tendrán potestad disciplinaria las dependencias de control interno de la respectiva entidad territorial." -Se resalta-*

De acuerdo con esta disposición, se tiene que en el caso de las contralorías de las antiguas comisarías, las empresas sociales del Estado constituidas dentro de sus respectivos territorios, se encuentran totalmente excluidas del pago de cuotas de auditaje que tengan por objeto financiar a cualquier ente de control, toda vez que estas hacen parte de la "red hospitalaria" existente en esos territorios y, al tenor de la disposición transcrita, es claro que las entidades

públicas que hagan parte de la red, no se encuentran obligadas a pagar suma alguna por dicho concepto.

- 2.6.- De acuerdo con las disposiciones transcritas se tiene que a nivel departamental es necesario distinguir entre el tratamiento dado a los departamentos de las antiguas comisarías y el reconocido para los demás departamentos del país y que tendrá vigencia hasta el año 2005.

En el caso de los departamentos de las antiguas comisarías ha sido decisión del legislador que a los límites de gasto establecidos en la Ley 617 de 2000, modificados temporalmente por lo previsto en el artículo 17 de la Ley 716 de 2001 se les deduzca un punto porcentual y que al valor resultante de esta operación se le adicione las cuotas de auditaje que deben cancelar las empresas industriales y comerciales del departamento, las áreas metropolitanas, las empresas de servicios y las sociedades de economía mixta.

De igual forma, se debe tener en cuenta que a estas contralorías se les ha prohibido financiarse con los recursos provenientes de las transferencias, así como cobrar cuotas de auditaje a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o red hospitalaria; estas prohibiciones tienen carácter permanente y, por tanto, tendrán aplicación aún después de la vigencia 2005.

Para la definición del presupuesto de los demás departamentos, la normatividad vigente permite aplicar los porcentajes autorizados por la Ley 617 como límites de gasto para la vigencia 2001, adicionado con las cuotas de auditaje que deben cancelar las empresas industriales y comerciales del departamento, las áreas metropolitanas, las empresas de servicios y las sociedades de economía mixta. De igual forma se encuentran cobijadas por la prohibición de cubrir los costos del control fiscal con los recursos del sistema general de participaciones, prohibición establecida con carácter permanente.

Es necesario precisar que a éstas contralorías departamentales no las cobija la prohibición establecida por el numeral 2º del literal c) del artículo 8º de la Ley 812 de 26 de junio de 2003, razón por la cual es posible que cobren cuotas de auditaje a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o red hospitalaria, sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito, los ingresos por la venta de activos fijos; los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el



producto de los procesos de titularización y, los recursos provenientes del sistema general de participaciones.

Es necesario recordar que hacen parte del sistema general de participaciones los recursos que son transferidos por la Nación a las entidades territoriales en aplicación de lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, con el objeto de que puedan financiar los servicios de educación, salud y "de propósito general" a cargo de los departamentos, distritos y municipios.

2.7.- Respecto de las contralorías distritales y municipales cabe aplicar estas mismas precisiones, haciendo la salvedad de que en su caso, las cuotas de auditaje que finalmente deban ser asumidas por las Empresas Sociales del Estado que no pertenezcan a las antiguas comisarias, sólo podrán incluir dentro de la base, los recursos provenientes de las venta y prestación de servicios de salud, excluidos los conceptos a que hacen referencia el parágrafo del artículo noveno de la Ley 617 de 2000, así como el valor correspondiente a las transferencias de recursos del Sistema General de Participaciones, realizadas por la entidad territorial a la cual pertenezcan o por la Nación.

2.8.- En relación con este último tema, se estima procedente citar algunas precisiones conceptuales hechas por la Corte Constitucional, en relación con los recursos que perciben las entidades prestadoras de servicios de salud en el país, que será importante tener en cuenta, al momento de establecer qué parte de ellos pueden ser objeto de gravamen, toda vez que por regla general se califican como aportes parafiscales que no pueden estar sometidos a ningún tipo de impuesto, tasa o contribución. Ha indicado la Corte:

*"[ . . . ] 6.1. Acorde con la exigencia constitucional que prohíbe destinar o utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social "para fines diferentes a ella", la jurisprudencia constitucional viene sosteniendo en forma unívoca que los recursos del Sistema General de la Seguridad Social son rentas de naturaleza parafiscal.*

*6.2. Las rentas parafiscales, lo ha dicho la Corte, constituyen un instrumento para la generación de ingresos públicos, representadas en aquella forma de gravamen que se establece con carácter impositivo por la ley para afectar a un determinado y único grupo social o económico, y que debe utilizarse en beneficio del propio grupo gravado. De acuerdo con la concepción jurídica de este tipo de tributo, la Corte ha establecido que son características de los recursos parafiscales su obligatoriedad, en cuanto se exigen como los demás tributos en ejercicio del poder coercitivo del Estado; su determinación o singularidad, en cuanto sólo grava a un grupo, sector o gremio económico o social; su destinación específica, en cuanto redunda en beneficio exclusivo del grupo, sector o*



gremio que los tributa; su condición de contribución, teniendo en cuenta que no comportan una contraprestación equivalente al monto de la tarifa fijada, su naturaleza pública, en la medida en que pertenecen al Estado a un cuando no comportan ingresos de la Nación y por ello no ingresan al presupuesto nacional; su regulación excepcional, en cuanto a sí lo consagra el numeral 12 del artículo 150 de la Carta; y su sometimiento al control fiscal, ya que por tratarse de recursos públicos, la Contraloría General de la República, directamente o a través de las contralorías territoriales, debe verificar que los mismos se inviertan de acuerdo con lo dispuesto en las normas que los crean.

6.3. En atención a las características citadas, no duda la Corte en calificar los recursos de la seguridad social como rentas parafiscales, pues en verdad éstos comportan contribuciones obligatorias de naturaleza pública, fruto de la soberanía fiscal del Estado, que no ingresan al presupuesto nacional, que tienen como sujeto pasivo un sector específico de la población, y que deben ser utilizadas para financiar globalmente los servicios que se prestan y para ampliar su cobertura. De hecho, el Sistema de Seguridad Social Integral, consagrado en la Ley 100 de 1993 y en otras disposiciones complementarias, se ocupó de regular todos los elementos que definen una renta parafiscal, señalando quienes son los destinatarios de los servicios de la seguridad social, cuales sus beneficiarios, las prestaciones económicas, de salud y de servicios complementarios que se ofrecen, y principalmente, identificando la fuente de los recursos que se destinan para obtener las finalidades propuestas.

[ . . ] 6.4. En armonía con el criterio hermenéutico citado, ha insistido la jurisprudencia en sostener que las entidades públicas y privadas que tienen a su cargo el manejo de recursos del sistema integral de la seguridad social, como ocurre con los fondos de pensiones y las Empresas Promotoras de salud -E.P.S.-, administran recursos parafiscales, los cuales, en ningún caso, pueden ser destinados a fines distintos de los provistos en las normas que los regulan.

[ . . ] 7.1. En el caso específico de las EPS, estas son las entidades responsables de la afiliación y registro de los afiliados y, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga-, del recaudo de las cotizaciones, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones en el Plan Obligatorio de Salud -POS-. Su función básica es organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del servicio de salud obligatorio y girar la diferencia entre los ingresos por cotizaciones y el valor de las correspondientes Unidades de Pago por Capitación -UPC- al Fosyga.

7.2. Es de interés precisar que la UPC es la cuota de valor anual que reciben las EPS por cada una de las personas afiliadas, cotizantes o beneficiarias, para garantizar la adecuada prestación de los servicios que ofrece el POS durante ese período de tiempo. Constituye los "ingresos de las Entidades Promotoras de Salud" y el centro del equilibrio financiero del sistema obligatorio de salud. La UPC debe ser definida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, quien está llamado a establecerla en función del perfil epidemiológico de la población relevante, de los riesgos cubiertos y de los

costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería.

7.3. Respecto a las UPC, es decir, respecto de los recursos que manejan y administran las EPS, hay que decir que éstos conservan la naturaleza de parafiscales, y en ningún caso pasan a ser privados, por cuanto se encuentran en el ciclo del uso de los recursos dispuestos para garantizar el servicio de la Seguridad social en Salud. En reciente pronunciamiento, la Corte, interpretando el contenido de las disposiciones que regulan el sistema de seguridad social en salud, y siguiendo el precedente fijado en las Sentencias SU-480 de 1997, C-139 de 1999 y C-363 de 2001, aclaró que los recursos destinados al plan obligatorio de salud pertenecen al sistema, y que no pueden calificarse como rentas propias de las EPS por cuanto no configuran el simple el pago por los servicios administrativos que ellas prestan, sino que fundamentalmente representan el cálculo de los costos para la adecuada prestación del servicio.

A juicio de la Corte, entre las EPS y los recursos del sistema de seguridad social en salud surge una relación indisoluble e inescindible que impide considerar dichos recursos, en algún momento del ciclo en que intervienen, como propios de aquellas. La posibilidad de que las EPS obtengan una legítima ganancia, rendimientos o excedentes, no desvirtúa en modo alguno el carácter parafiscal de los recursos, pues ello es atribuible a la forma como ha sido diseñado el sistema, en el que se admite la participación de entidades privadas, públicas o mixtas. Además, como ya se anotó, los recursos que recaudan y manejan las EPS a través de la UPC, se calculan es sobre la base del estimativo del costo de los servicios, sin mayores consideraciones a la posibilidad de que las EPS obtengan una ganancia. Sobre el punto, manifestó esta Corporación:

[ . . . ] 'Hay que admitir que al delegarse la prestación del servicio público de salud a una entidad particular, ésta ocupa el lugar del Estado para algo muy importante cual es la prestación de un servicio público; pero eso no excluye que la entidad aspire a obtener una legítima ganancia. Así está diseñado el sistema. Pero, lo principal es que se tenga conciencia de que lo que se recauda no pertenece a las EPS, ni mucho menos ontra al presupuesto nacional ni a los presupuestos de las entidades territoriales, sino que pertenece al sistema general de seguridad social en salud, es, pues, una contribución parafiscal. Por tal razón, la Corte no puede ser indiferente al equilibrio estructural del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, al plan obligatorio de salud del régimen subsidiario y a los principios de universalidad y solidaridad que deben ir paralelos. La vigilancia de estos preceptos forma parte de uno de los objetivos del Estado social de derecho: la solución de las necesidades insatisfechas de salud'.

En este sentido, las UPC no son recursos que pueden catalogarse como rentas propias de las EPS, porque en primer lugar, las EPS no pueden utilizarlas ni disponer de estos recursos libremente. Las EPS deben utilizar los recursos de la UPC en la prestación de los servicios de salud previstos en el POS. En segundo lugar, la UPC constituye la unidad de medida y cálculo de los mínimos recursos que el Sistema General de Seguridad Social en Salud requiere para cubrir en condiciones de prestación media el



*servicio de salud tanto en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado." (Sentencia C-828 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño).*

*7.4. De acuerdo con las consideraciones precedentes, en la misma Sentencia se sostiene que considerar la UPC como recursos privados o propios de las EPS "es un error que se deriva de equiparar el Plan obligatorio de Salud POS con un contrato tradicional de seguro". En cuanto el objetivo del sistema de seguridad social en salud es privilegiar el subsidio de la demanda, las entidades administradoras actúan como simples intermediarias entre los recursos que manejan y los usuarios del servicio, asimilándose su función a un contrato de aseguramiento especial en el que las EPS asumen el riesgo de la actividad y la administración de los recursos. Pero no se trata de un contrato de seguro clásico. No "porque en primer lugar, construye un manejo financiero de prestación media para todos por igual, tanto para el régimen contributivo, como para el régimen subsidiado, y en segundo lugar, los recursos, una vez son captados por el Sistema de Salud, no le pertenecen a quien los cancela, sino al sistema en general. Las cotizaciones que hacen los afiliados al sistema de salud no se manejan como cuentas individuales en donde existe una relación conmutativa entre lo que se paga y lo que se recibe. Estos aspectos, de la relación entre afiliados y asegurador distinguen de fondo el contrato de aseguramiento en salud del contrato de seguros tradicional".*

*7.5. Ahora bien, teniendo en cuenta que los recursos que manejan las EPS dentro del plan obligatorio de salud son parafiscales, y que por mandato constitucional los mismos no deben tener una destinación diferente a la seguridad social, la jurisprudencia constitucional ha venido considerando que éstos no pueden ser gravados a través de la imposición de tributos, pues ello constituye un clara violación a la previsión contenida en el artículo 48 de la Constitución Política. Para la Corte, sólo los recursos que se captan por fuera del plan obligatorio de salud, a título de sobreaseguramiento o planes complementarios, son considerados rentas propias de las EPS, y por lo tanto, no tienen la naturaleza de recursos parafiscales pudiendo ser objeto de gravámenes en los términos en que lo defina la ley. Al respecto, se lee en la Sentencia C-828 de 2001:*

***"Otra cosa diferente son los recursos que tanto las EPS como las IPS captan por los pagos de sobreaseguramiento o planes complementarios que los afiliados al régimen contributivo asumen a mutuo propio, por medio de un contrato individual con las entidades de salud para obtener servicios complementarios, por fuera de los previstos en el POS. Estos recursos y todos los demás que excedan los recursos exclusivos para prestación del POS son rentas que pueden ser gravadas con impuestos que den, a los recursos captados, una destinación diferente a la Seguridad Social. Las ganancias que las EPS y las IPS obtengan por la prestación de servicios diferentes a los previstos legal y jurisprudencialmente como Plan Obligatorio de Salud no constituyen rentas parafiscales y por ende pueden ser gravados."*** -Se resalta y subraya por fuera del texto original-

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-655 de 5 de agosto de 2003. Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil.



2.9.- Para el caso de las contralorías municipales es preciso tener en cuenta que el límite de gastos de estos organismos tan sólo está constituido por el valor que arroje la aplicación del porcentaje autorizado sobre los ingresos corrientes de libre destinación del distrito o municipio.

Lo anterior significa, que el resultado de la aplicación del porcentaje autorizado sobre los ingresos corrientes de libre destinación constituye la suma máxima que puede ser reconocida para gastos de funcionamiento de las contralorías por parte de los concejos distritales y municipales. De allí que la suma de las transferencias que deben realizarse por el sector central y descentralizado a favor de las contralorías distritales y municipales en ningún caso puede superar el valor arrojado por la operación matemática descrita, ni puede comprender la liquidación de cuotas de auditaje calculadas sobre los recursos del sistema general de participaciones.

En relación con las cuotas de fiscalización se debe precisar que al igual de lo que ocurre en la gran mayoría de departamentos, a ellas no las cubre la prohibición establecida por el numeral 2º del literal c) del artículo 8º de la Ley 812 de 26 de junio de 2003, razón por la cual es posible que cobren cuotas de auditaje a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) o red hospitalaria, sobre el monto de los ingresos ejecutados por la respectiva entidad en la vigencia anterior, excluidos los recursos de crédito, los ingresos por la venta de activos fijos; los activos, inversiones y rentas titularizados, así como el producto de los procesos de titularización y, los recursos provenientes del sistema general de participaciones. Lo anterior siempre que el valor de las cuotas de auditaje sumadas a las transferencias realizadas por el sector central, no superen los porcentajes de participación establecidos en la Ley 617 de 2000 sobre los ingresos corrientes de libre destinación del respectivo ente territorial.

2.10.-La Dirección de Apoyo Fiscal –DAF-, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se ha pronunciado en este mismo sentido en concepto emitido el 22 de junio de 2004, del cual se estima pertinente transcribir los siguientes apartes:

*"De las normas transcritas es posible colegir, que a la base para el cálculo de la cuota de fiscalización establecida en el parágrafo del artículo 11 de la ley 617 antes citada, se agregó, con la expedición del artículo 97 de la ley 715 de 2001, un nuevo rubro excluido, cual el recurso del Sistema General de Participaciones. Así las cosas, todas las entidades descentralizadas del orden distrital o municipal están obligadas al pago de la mencionada cuota de fiscalización, pero estarán excluidos por ministerio de la ley los recursos de crédito, los ingresos*

*por la venta de activos fijos y los activos, inversiones y rentas titularizados, el producto de los procesos de titularización y los recursos del Sistema General de Participaciones, para determinar los ingresos base sobre los cuales se aplica el porcentaje de 0.4% de que trata la ley 617 de 2000.*

*En consecuencia, creeríamos que los demás ingresos percibidos por las entidades descentralizadas del orden distrital y municipal, estarían afectados a servir de base para determinar la cuota de fiscalización a favor de las entidades de control del mismo orden territorial, en los términos del párrafo del artículo 11 de la ley 617 de 2000.*

*Ahora bien, exclusivamente en relación con los entes de control de las antiguas comisarías, la ley 812 estableció la prohibición de cobrar la cuota de fiscalización a Instituciones Prestadoras de Salud o red hospitalaria respecto de ningún concepto, es decir, que en este caso no se trata de la depuración de la base sobre la cual se calcula la cuota, sino de la exclusión total de la obligación del pago por dicho concepto."*

Sólo resta puntualizar que este concepto se emite dentro de los parámetros establecidos en el artículo 25 del Código Contencioso Administrativo y con base en la información que ha sido suministrada por usted a este Despacho.

Confiando en que la inquietud planteada haya sido absuelta, me suscribo de usted,

Atentamente,

**ANA LYDA PERAFFÁN CABRERA**  
Directora Oficina Jurídica

C.C. Grupo Participación Ciudadana  
DPA