

6.2. Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial



Radicado: 2-2020-056999

Bogotá D.C., 9 de noviembre de 2020 08:30

Señora

MARIA ELIZABETH CARDONA OSORIO

Subgerente Administrativa

ESE Hospital Departamental Universitario del Quindío San Juan de Dios

Armenia – Quindío

sgadministrativa@hospitalquindio.gov.co

Radicado entrada 1-2020-081774
No. Expediente 25368/2020/RPQRSD

Tema: Impuesto predial unificado

Subtema: Pago vigencias anteriores

Respetada señora María Elizabeth:

Recibimos del Departamento Administrativo de la Función Pública su consulta remitida por correo electrónico, en la cual menciona que la entidad quiere hacer un pago del impuesto predial correspondiente a vigencias anteriores al 2019. En dicho contexto pregunta si es necesario contar con aprobación previa de la junta directiva y cuál debería ser el tratamiento presupuestal para que la entidad proceda a hacer el pago de obligaciones de vigencias anteriores que el hospital no ha contemplado nunca en sus estados financieros ni en sus presupuestos.

En atención a lo anterior, es importante informarle que la Dirección General de Apoyo Fiscal presta asesoría a las entidades territoriales y a sus entes descentralizados en materia fiscal, financiera y tributaria, la cual no comprende el análisis de actos administrativos particulares de dichas entidades, ni la solución directa de problemas específicos. No obstante, en respeto al derecho de petición damos respuesta en el ámbito de nuestra competencia y en los términos del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, de manera general y abstracta, por lo que no tiene carácter obligatorio ni vinculante, y no compromete la responsabilidad del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sobre la sujeción pasiva de los predios de propiedad de entidades públicas, el tema fue desarrollado ampliamente en el Boletín *Apoyo a la Gestión Tributaria de las Entidades Territoriales* No. 38 que puede consultarse en la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través del banner *Entidades del orden territorial/Biblioteca Virtual/Boletines*.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co

Se menciona en el boletín, con base en los pronunciamientos del Consejo de Estado, que se encuentran sujetos al impuesto predial unificado los bienes fiscales de las entidades públicas con personería jurídica que formen parte de la estructura orgánica del Estado con fundamento en la ley 489 de 1998 y demás normas que la modifiquen, tales como la Nación, los departamentos y los municipios. También se reitera que no están gravados con el impuesto predial unificado los bienes de uso público por la naturaleza jurídica misma de esos bienes, indistintamente de la entidad pública que los administra.

Ahora bien, en relación con los hospitales públicos conformados como Empresas Sociales del Estado, creemos importante determinar claramente el propietario del predio en el cual funciona el hospital para establecer su sujeción pasiva o el tratamiento especial que pueda recaer sobre este en caso de ser el municipio u otra entidad no sujeta o excluida del tributo por expresa disposición legal. Sin embargo, si el propietario del predio es la misma ESE, consideramos pertinente revisar la naturaleza jurídica de estas entidades a partir de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como lo es la sentencia C-171 de 2012, que menciona:

“4.1 El régimen y naturaleza jurídica de las Empresas Sociales del Estado se encuentra determinado por la Ley 100 de 1993, en sus artículos 194 a 197, con el fin de que presten los servicios de salud, como servicio público de la seguridad social. Estas empresas fueron creadas por el artículo 2 del Decreto 1750 de 2003 y reglamentadas en su objeto y estructura orgánica por esa misma normativa, en armonía con la ley 100 de 1993.

(...)

En este contexto, la Ley 100 de 1993 determinó que la prestación del servicio de salud en forma directa por la Nación o las entidades territoriales, se realizará principalmente mediante una figura empresarial denominada Empresa Social del Estado, habiendo destinado el Capítulo III del Libro Segundo para su regulación y puesta en marcha. De esta manera, el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 dispone que 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.^[3]¹

4.2 En armonía con lo anterior, la jurisprudencia de esta Corte ha explicado respecto del régimen y naturaleza de las Empresas Sociales del Estado que (i) la ley 100 de 1993 creó el sistema de seguridad social y definió en el artículo 94 la naturaleza de las Empresas Sociales del Estado; (ii) que el objeto de estas Empresas es la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado, o como parte del servicio público de seguridad social; (iii) que estas Empresas constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada creada por el Legislador en virtud de las facultades que le confiere

¹ [3] El artículo 194 de la ley 100 de 1993, consagró: “ARTICULO. 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.” Al respecto se puede consultar la Sentencia C-559 de 2004, M.P. Alvaro Tafur Galvis y Alfredo Beltrán Sierra.

el artículo 150, numeral 7; (iv) que son entes que no pueden confundirse y se diferencian claramente de los establecimientos públicos, ya que la Ley 489 de 1998, al definir en el artículo 38 la integración de la rama ejecutiva del poder público, incluyó dentro de ésta a las Empresas Sociales del Estado, reconociéndoles una categoría diferente a la de los establecimientos públicos; (v) que estas Empresas como nueva categoría de entidades descentralizadas y concebidas con un objeto específico definido por la propia ley, de conformidad con los propósitos constitucionales que mediante su existencia persigue el Legislador, se rigen por unas reglas y una normatividad especial; (vi) que la Ley señala que estas entidades descentralizadas son creadas por la Nación o por las entidades territoriales para la prestación de servicios de salud, en forma directa; y (vii) que es al Legislador a quien corresponde su creación, por la propia naturaleza de creación legal de estas entidades, y que igualmente se encuentra facultado ampliamente para determinar su estructura orgánica.”

Acorde con lo anterior, las Empresas Sociales del Estado conforman una *categoría especial de entidad pública descentralizada creada por el Legislador*, cuyo principal es la prestación de servicios de salud, razón por la cual creemos debe considerarse la protección constitucional que recae sobre los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Social en Salud, contenida en el artículo 48 de la Constitución Política y los diferentes pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre su especial destinación.

De acuerdo con el artículo 48 de la Constitución Política, los recursos de la seguridad social no se podrán destinar para fines diferentes a los perseguidos por el sistema. Por esta razón la Corte Constitucional se ha pronunciado en relación con la imposibilidad de gravar las actividades realizadas por los organismos que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud. *“Debido a la destinación específica que tienen los recursos de la seguridad social en salud, los mismos no pueden ser objeto de impuestos, pues el establecimiento de esta clase de gravámenes altera la destinación específica de dichos recursos desviándolos hacia objetivos distintos de la prestación del servicio de salud.”* (Sentencia C-1040 del 5 de noviembre de 2003, M. P. doctora Clara Inés Vargas Hernández).

Respecto de la necesidad de aprobación por parte de la junta directiva para efectuar el pago, si fuere el caso, el artículo 2.5.3.8.4.2.7 del Decreto 780 de 2016 Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, relativo a Funciones de la Junta Directiva, señala en el numeral 4 que corresponde a la junta *“Analizar y aprobar el proyecto de presupuesto anual, de acuerdo con el Plan de Desarrollo y el Plan Operativo para la vigencia (Art. 11 del Decreto 1876 de 1994)”*; por consiguiente, si la obligación objeto de pago no se encuentra contemplada en el presupuesto de la ESE, necesariamente deberá aprobarse por la junta directiva con su incorporación en el presupuesto de gastos.

Debe tenerse presente que *“De conformidad con lo establecido en el numeral 7 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, el régimen presupuestal será el que se prevea en la ley orgánica de presupuesto, de forma tal que se adopte un régimen con base en un sistema de anticipos y*

reembolsos contra prestación de servicios, y se proceda a la sustitución progresiva del sistema de subsidios de oferta por el de subsidios a la demanda, conforme a la reglamentación que al efecto se expida”, de conformidad con el artículo 18 del Decreto 1876 de 1994, compilado en el artículo 2.5.3.8.4.3.4 del Decreto Único 780 de 2016.

Sobre el manejo presupuestal, es importante señalar que de acuerdo con el artículo 352 de la Constitución Política y los artículos 104 y 109 del Decreto 111 de 1996, las entidades territoriales deben expedir las normas que en materia presupuestal deben aplicar, tanto en el nivel central como en el descentralizado, respetando en todo caso los principios y las disposiciones contenidos en el ordenamiento constitucional, Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, Decreto 115 de 1996, Ley 617 de 2000 y Ley 819 de 2003. En ausencia de normas particulares, aplicarán en lo que fuere pertinente las normas orgánicas de presupuesto Nacional.

De conformidad con el artículo 5 del Decreto 111 de 1996, para efectos presupuestales las Empresas Sociales del Estado se sujetarán al régimen de las empresas industriales y comerciales del estado, por lo que les aplica el Decreto 115 de 1996. Por lo anterior, anexamos para su conocimiento copia electrónica de los oficios 2-2015-005772 y 2-2015-008393 que desarrollan el manejo presupuestal de obligaciones pendientes de pago en el marco del Decreto 115 de 1996.

Cordialmente,

LUIS FERNANDO VILLOTA QUIÑONES

Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial
Dirección General de Apoyo Fiscal

Anexos: archivo pdf de oficios 005772-15 y 008393-15

ELABORÓ: Claudia H Otálora C

Firmado digitalmente por: LUIS FERNANDO VILLOTA QUINONES

Subdirector De Fortalecimiento Institucional Territorial

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Código Postal 111711

PBX: (571) 381 1700

Atención al ciudadano (571) 6021270 - Línea Nacional: 01 8000 910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

Carrera 8 No. 6C- 38 Bogotá D.C.

www.minhacienda.gov.co