

**DECRETO 230 DE 21 DE DICIEMBRE DE 1993 - Anulados parcialmente los artículos 118 y 119 / SERVICIOS DE SALUD POR ENTIDADES PRIVADAS - No son gravados con Industria y Comercio por pertenecer al Sistema Nacional de Salud / CLINICAS PRIVADAS FRENTE AL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO - Por hacer parte del Sistema Nacional de Salud no están gravadas con el impuesto / ACTIVIDAD DE SERVICIOS DE SALUD POR CLINICAS PRIVADAS - No está gravada con el impuesto de industria y comercio por tales servicios, con excepción de los industriales y comerciales que realicen / SISTEMA NACIONAL DE SALUD - Las clínicas privadas que pertenecen a él no están gravadas con el impuesto de industria y comercio**

Sobre el tema en discusión, la Sala se ha pronunciado en varias oportunidades posición jurisprudencial que se reitera, en el sentido de que los servicios de salud prestados por entidades privadas como las clínicas, hacen parte del sistema nacional de salud no sujeto al impuesto de industria, comercio y avisos y por ende al municipio le está vedado gravar con este tributo dichas actividades. En efecto, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, el impuesto de industria y comercio grava el ejercicio en una jurisdicción municipal de actividades comerciales, industriales o de servicios. Los sujetos pasivos son las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho, que realizan el hecho gravado, independientemente de la naturaleza jurídica que ostenten, salvo que la ley las exceptúe, como ocurre en el artículo 39 de la misma norma, que prohíbe gravar con tal tributo, los servicios que prestan los hospitales adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud. Por consiguiente, en cuanto al tema de la no sujeción prevista en el numeral segundo literal d) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, en lo que se refiere a “los hospitales adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud”, la intención del legislador del año 1983, fue no someter a las entidades de salud al cumplimiento de ninguna de las obligaciones sustanciales ni formales relacionadas con el impuesto de industria y comercio. No obstante, es necesario precisar que si bien los recursos que perciban las clínicas y hospitales destinados al servicio público de salud, no son susceptibles de ser gravados con el impuesto de Industria y Comercio, en virtud de lo previsto en el artículo 39 de la Ley 14 de 1983, por disposición del artículo 11 de la Ley 50 de 1984, no corren la misma suerte, es decir, están sujetos al gravamen los recursos provenientes de actividades industriales y comerciales, que no sean propias de las entidades hospitalarias.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 39 / CONSTITUCION POLITICA - ARTÍCULO 150-12 / CONSTITUCION POLITICA - ARTÍCULO 287-3 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 300-4 / CONSTITUCION POLITICA – ARTÍCULO 313-4 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 338 / LEY 14 DE 1983 - ARTICULO 39 LITERAL D

**NOTA DE RELATORIA:** Se reiteran sentencias Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 2 de marzo de 2001, Rad. 10888, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié, 10 de junio de 2004, Rad. 13299, M.P. Elizabeth Whittingham, 9 de diciembre de 2004, Rad. 14174, M.P. Ligia López Díaz, 5 de mayo de 2005, Rad. 14442, M.P. María Inés Ortiz Barbosa, 28 de junio de 2007, Rad. 15465, M.P. María Inés Ortiz Barbosa,

**CODIGO DE RENTAS MUNICIPALES - Está subordinado a la Ley 14 de 1983 y debe expedirse conforme a las facultades otorgadas mediante Acuerdo Municipal / IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO - Floridablanca**

Así las cosas, como la potestad tributaria de los municipios es derivada, dado que solo pueden establecer aquellos tributos creados en la Ley, bajo los lineamientos y condiciones en ella previstos [Arts. 150-12, 287-3, 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución Política], y por supuesto si media prohibición legal de gravar una determinada actividad, corresponde a la entidad territorial respetar la voluntad legislativa y no le es permitido establecer el gravamen en su jurisdicción territorial. Por ello, como el artículo 39 de la Ley 14 de 1983 prohíbe gravar con el Impuesto de Industria y Comercio la actividad de servicios que ejercen las “clínicas”, por hacer parte del Sistema Nacional de Salud, hoy Sistema de Seguridad Social en Salud, aún cuando ostenten naturaleza privada, es evidente que el Concejo Municipal de Floridablanca excedió el ámbito legal al que debía sujetarse, como lo consideró el a quo.

**FUENTE FORMAL: LEY 14 DE 1983 – ARTICULO 39**

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009).

**Radicación No. 68001-23-15-000-2003-00491-01(17126)**

**Actor: OFELIA PATRICIA CARRERO Y OTRA**

**Demandado: MUNICIPIO DE FLORIDABLANCA**

### **FALLO**

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por la parte demandada, contra la sentencia del 5 de octubre del 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que en su numeral primero declaró la *“nulidad parcial de los Artículos 118 y 119 del Decreto No. 230 de 21 de Diciembre de 1.993, estrictamente en lo referente a “...servicios de clínicas y laboratorios...” y “...Servicios de clínicas y establecimientos de salud...”*, respectivamente”.

### **EL ACTO ACUSADO**

El Acuerdo 230 del 21 de diciembre de 1993 fue expedido por el Concejo Municipal de Floridablanca, cuyas expresiones demandadas disponen:

**ACUERDO 00230 de 1993.**

(21 DIC. 1993)

*Por el cual se revisan, actualizan, reforman, reúnen y codifican las normas sobre impuestos y rentas municipales que deben aplicarse en el Municipio de Floridablanca.*

**TITULO TERCERO  
IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO**

**CAPITULO I  
FUNDAMENTOS DEL IMPUESTO**

(...)

*Art. 118. Actividades de servicios. Serán consideradas actividades de servicios, las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad, que generan un ingreso para el que las desarrolla y un beneficio para el usuario, mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades:*

*Expendio de bebidas y comidas; (...) servicios de clínicas y laboratorios;*  
(...)

*Art. 119. Tarifas para las actividades de servicios. Las actividades de los servicios que a continuación se describen están gravadas con las siguientes tarifas:*

**ACTIVIDADES DE SERVICIOS**

**TARIFA MENSUAL**

(...)

Servicios de Clínicas y establecimientos de salud 4.0 por mil

(...)

(Las expresiones subrayadas son las que se demandan)

**LA DEMANDA**

Las ciudadanas Ofelia Patricia Carrero y Adriana Ospina Aragón, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandaron las expresiones “*Servicios de clínicas*” y “*Servicios de clínicas y establecimientos de salud*” contenidas en los artículos 118 y 119 del Acuerdo 230 de 1993 expedido por el Concejo Municipal de Floridablanca.

Invocaron como normas violadas los artículos 48 y 313 numeral 4° de la Constitución Política; 36 y 39 de la Ley 14 de 1983, en concordancia con la

Ley 10 de 1990; 9 y 154 literal g) y 155 numeral 3° de la Ley 100 de 1993 y 31 numeral 7 de la Ley 136 de 1994.

El concepto de violación de sintetiza en:

Manifiestan que desde el Decreto 356 de 1975, en su artículo 9°, se dispuso que las entidades de derecho privado que presten servicios de salud, por el sólo hecho de prestarlos se entienden vinculadas al Sistema Nacional de Salud al que se refirió la Ley 10 de 1990 y que posteriormente fue denominado Sistema General de Seguridad Social en Salud por la Ley 100 de 1993, por lo que se concluye que tales entidades de salud están inmersas dentro del literal d) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, que prohíbe gravarlas con el Impuesto de Industria y Comercio.

Sostienen que el artículo 48 de la Constitución Política expresamente dispone que los recursos de las instituciones de la Seguridad Social no se podrán destinar para fines diferentes a ella, lo cual fue reiterado en el literal g) del artículo 154 de la Ley 100 de 1993.

Con fundamento en lo anterior agregan que los artículos demandados permiten que los recursos de la seguridad social se destinen al pago de impuestos, lo que es ajeno a su finalidad constitucional y legal.

Afirman que para comprender el funcionamiento y financiación del sistema de seguridad social en salud, es conveniente remitirse a la sentencia C-828 de agosto de 2001 de la Corte Constitucional, de la cual se puede concluir: (i) que quienes prestan servicios de salud, son las instituciones prestadoras de salud, concretamente los hospitales públicos y privados o clínicas, (ii) que los recursos que perciben tales instituciones provienen en mayor proporción de las EPS, por el cubrimiento del Plan Obligatorio de Salud (POS) y (iii) que los recursos del POS son parafiscales y en consecuencia no pueden ser gravados con impuesto alguno. Acorde con lo anterior, agregan que los hospitales sólo podrían ser gravados con el impuesto de

industria y comercio respecto de aquellos servicios distintos a los previstos en el POS.

Precisan que los artículos 32 del numeral 7° de la Ley 136 de 1994 y 313 numeral 4 de la Carta, prescriben que son atribuciones de los Concejos Municipales votar los tributos y gastos locales de conformidad con la Constitución y la ley.

Sostienen que las normas vigentes en los últimos 27 años han definido quiénes integran el sistema nacional de salud, en el sentido de indicar que del mismo hacen parte tanto el sector oficial como el sector privado. Indican que con la Constitución Política de 1991 y la Ley 100 de 1993, el Sistema Nacional de Salud desapareció para dar paso al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el cual está integrado por las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que pueden ser públicas, privadas o mixtas, es decir, por hospitales, cualquiera que sea su naturaleza.

Señalan que el Consejo de Estado en sentencia del 2 de marzo de 2001, expediente 10888, concluyó que las entidades privadas que prestan servicios de salud (clínicas), hacen parte del sistema nacional de salud, motivo por el cual le es inaplicable el ICA sobre sus ingresos.

### **SUSPENSION PROVISIONAL**

El Tribunal Administrativo de Santander mediante auto de 14 de agosto del 2003, admitió la demanda y accedió a decretar la suspensión provisional de los apartes acusados de los artículos 118 y 119 del Acuerdo 230 de 1993.

### **LA OPOSICIÓN**

El Municipio de Floridablanca, a través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda, al considerar que las normas acusadas no violan ninguna de las disposiciones invocadas, pues la prohibición legal está

referida únicamente a no gravar con impuestos a los hospitales adscritos y vinculados al Sistema Nacional de Salud.

Resalta que las normas municipales gravan el servicio de clínicas pero no el de hospitales, lo cual considera argumento suficiente para no acceder a la nulidad solicitada por las actoras.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Santander anuló las expresiones “servicios de clínicas y laboratorios” y “servicios de clínicas y establecimientos de salud”, contenidas en los artículos 118 y 119 del Decreto (sic) 230 del 21 de diciembre de 1993.

Estima el *a quo*, con fundamento en el artículo 39 de la Ley 14 de 1983, que los servicios de salud desarrollados por intermedio de entidades hospitalarias adscritas o vinculadas al Sistema Nacional de Salud, no son susceptibles de ser gravadas con impuesto de industria y comercio.

Explica que se entienden pertenecientes al mencionado Sistema, la totalidad de entidades prestadoras de servicios de salud, sin discriminación de su naturaleza pública o privada, toda vez que tal pertenencia surge por el hecho de desarrollar labores de esa índole, como lo señala el artículo 9° del Decreto 356 de 1975.

Expone que el Sistema Nacional de Salud fue reorganizado con la Ley 10 de 1990 y luego la Ley 100 de 1993 lo convirtió en el Sistema de Seguridad Social en Salud, del que también hicieron parte las entidades o instituciones prestadoras de salud, ya fueren públicas, mixtas o privadas. (art. 55 num. 3° íb).

Afirma que las clínicas son entidades prestadoras de servicios de salud por excelencia, éste hecho controvierte cualquier fundamento jurídico con base en el cual se les pretenda someter al pago del impuesto de industria y comercio.

Considera que las normas demandadas al señalar que los servicios prestados por las clínicas y laboratorios son tareas equiparables a las actividades de servicios sujetas al pago de impuesto de industria y comercio, riñen con las Leyes 14 de 1983 y 10 de 1990, por cuanto desconocen la exención del pago que por sus servicios reciben las instituciones que integran el servicio de salud que bien pueden ser privadas o mixtas.

### **LA APELACIÓN**

El municipio interpone recurso de apelación contra el fallo de primera instancia, para lo cual reitera los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

La **parte demandante** adujo que no existe norma de carácter legal que autorice el cobro del Impuesto de Industria y Comercio a los hospitales públicos y privados por expreso mandato de la Ley 14 de 1983, por lo que es ilegal que el Concejo Municipal de Floridablanca a través de las normas que se demandan, estableciera que los servicios que prestan las clínicas, que son los mismos hospitales privados, cancelen el tributo a una tarifa del 4 X 1000. Para reafirmar su criterio, cita apartes de sentencias proferidas por el Consejo de Estado, sobre el punto en discusión.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuradora Sexta Delegada ante la Corporación expone que el artículo 4 de la Ley 10 de 1990 dispuso que formaban parte del sistema de salud tanto el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como también, en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgos para la salud. Agrega que el artículo 5° íb., estableció

que el sistema estaba integrado por el subsector privado, conformado por todas las entidades o personas privadas que prestan servicios de salud.

Explica que la Ley 100 de 1993 reorganizó el sector salud, bajo la denominación “Sistema de Seguridad Social en Salud”, e hizo concurrentes en su conformación a entidades como el FOSYGA, las EPS y las IPS, y respecto de éstas últimas, el artículo 156 íb., dispuso que fueran entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de servicios de salud a los afiliados al Sistema General, dentro de las EPS o fuera de ellas.

Sostiene que con fundamento en lo anterior, el Consejo de Estado señaló en la providencia de 30 de noviembre del 2006, Exp. 15608, C.P. Dra. Ligia López Díaz, que los servicios de salud prestados por entidades privadas que hacen parte del sistema nacional de salud, no están sujetos al impuesto de industria y comercio, porque esa fue la intención del legislador al expedir la Ley 14 de 1983.

De otra parte señala, que frente a la similitud entre ‘hospital’ y ‘clínica’, esta Corporación en sentencia del 22 de abril del 2004, Exp. 13224, C.P. Dr. Germán Ayala Mantilla (sic), que tales expresiones en su sentido natural y obvio son sinónimas, toda vez que no tienen una referencia técnica ni han sido definidos por el legislador, en cambio, los diccionarios de lengua usual y de expresión especializada, se refieren indistintamente a ellos, como establecimientos destinados al tratamiento de enfermos.

Finalmente precisó que la sentencia de primera instancia incluyó en la expresión demandada del artículo 188 “y laboratorios” que no fue objeto de demanda, por lo que pide que se confirme la providencia apelada con tal aclaración.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**



Del asunto debatido en el proceso, se advierte que lo discutido ha sido objeto de estudio por la Sala en múltiples oportunidades, por lo que esta Corporación advierte que la sentencia del Tribunal Administrativo de Santander, objeto de apelación, deberá ser confirmada en principio, con la modificación que más adelante se explicará, con base en lo siguiente:

Las actoras solicitan la nulidad de las expresiones "*Servicios de clínicas*" y "*servicios de clínicas y establecimientos de salud [tarifa] 4 x 1000*", contenidas en los artículos 118 y 119, respectivamente, del Acuerdo 230 de 1993 expedido por el Concejo Municipal de Floridablanca.

Por tanto, el problema jurídico se centra en determinar si el Concejo Municipal excedió la Ley al gravar con ICA la actividad de servicios que desarrollan las clínicas.

Como se advirtió, sobre el tema en discusión, la Sala se ha pronunciado en varias oportunidades<sup>1</sup> posición jurisprudencial que se reitera<sup>2</sup>, en el sentido de que los servicios de salud prestados por entidades privadas como las clínicas, hacen parte del sistema nacional de salud no sujeto al impuesto de industria, comercio y avisos y por ende al municipio le está vedado gravar con este tributo dichas actividades.

En efecto, de conformidad con el artículo 32 de la Ley 14 de 1983, el impuesto de industria y comercio grava el ejercicio en una jurisdicción municipal de actividades comerciales, industriales o de servicios. Los sujetos pasivos son las personas naturales, jurídicas y sociedades de hecho, que realizan el hecho gravado, independientemente de la naturaleza jurídica que ostenten, salvo que la ley las exceptúe, como ocurre en el artículo 39 de la misma norma, que prohíbe gravar con tal

---

<sup>1</sup> Sentencias del 2 de marzo de 2001, Expediente 10888, C.P. Dr. Juan Angel Palacio Hincapié, del 10 de junio de 2004, Expediente 13299, C.P. Dra. Elizabeth Whittingham García, del 9 de diciembre del 2004, Expediente 14174, C.P. Dra. Ligia López Díaz y de mayo 5 de 2005, expediente 14442, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

<sup>2</sup> En esta oportunidad la Sala reiterará las consideraciones expuestas en la sentencia del 28 de junio del 2007, Exp. 15465, C.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa.

tributo, los servicios que prestan los hospitales adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud.

Reza el artículo 39 de la Ley en mención, en el aparte que interesa al caso:

*“Artículo 39.—No obstante lo dispuesto en el artículo anterior continuarán vigentes:*

*(...)*

*2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904; además, subsisten para los departamentos y municipios las siguientes prohibiciones:*

*(...)*

*d) La de gravar con el impuesto de industria y comercio, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud;*

*(...) (Subraya la Sala)*

Ahora bien, el sistema nacional de salud existente para la época de la expedición de la Ley 14 de 1983, fue cambiado por el “Sistema de Salud” en la Ley 10 de 1990 “por la cual se reorganiza el sistema nacional de salud y se dictan otras disposiciones” que en su artículo 4° expresa:

*“Para efectos de la presente ley, se entiende que el sistema de salud comprende los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación: que en él intervienen diversos factores tales como los de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención propiamente dicha, y que de él forman parte, tanto el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como también en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud....”.*

Por su parte, el artículo 5° de la misma Ley señaló:

*“El sector salud está integrado por:*

*(...)*

*2. El subsector privado, conformado por todas las entidades o personas privadas que presten servicios de salud y, específicamente por:*

- a. *Entidades o instituciones de seguridad social y cajas de compensación familiar en lo pertinente a la prestación de servicios de salud;*
- b. *Fundaciones o instituciones de utilidad común;*
- c. *Corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro;*
- d. *Personas privadas naturales o jurídicas”.*

En relación con las entidades privadas, dispone el artículo 7º de la ley en comento:

*“ART. 7º—Prestación de servicios de salud por entidades privadas. Las fundaciones o instituciones de utilidad común, las asociaciones y corporaciones, sin ánimo de lucro, y en general, las personas privadas jurídicas, podrán prestar servicios de salud en los niveles de atención y grados de complejidad que autorice el Ministerio de Salud o la entidad territorial delegatoria”.*

De acuerdo con los preceptos legales transcritos, se infiere que los hospitales hacían parte del sistema de salud, así pertenecieran al sector privado, incluidas las fundaciones, corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro o de utilidad común.

Ahora bien, con la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 se reorganizó nuevamente el sector salud, ahora bajo el nombre de “Sistema de Seguridad Social en Salud” en el cual, conforme al artículo 156 ib., concurren entre otros en su conformación, el Gobierno Nacional, el FOSYGA, las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las instituciones prestadoras de salud (IPS).

Respecto de las Entidades Promotoras de Salud el artículo 177 de la misma Ley 100 las define como *“las entidades responsables de la afiliación y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía...”*.

Por otro lado las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud según el artículo 156 de la Ley 100 de 1993 son *“entidades oficiales, mixtas, privadas, comunitarias y solidarias, organizadas para la prestación de los*

*servicios de salud a los afiliados del sistema general de seguridad social en salud, dentro de las promotoras de salud o fuera de ellas...”.*

Por consiguiente, en cuanto al tema de la no sujeción prevista en el numeral segundo literal d) del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, en lo que se refiere a “los hospitales adscritos o vinculados al Sistema Nacional de Salud”, la intención del legislador del año 1983, fue no someter a las entidades de salud al cumplimiento de ninguna de las obligaciones sustanciales ni formales relacionadas con el impuesto de industria y comercio.

Al respecto esta Corporación expresó:

*“... Lo anterior permite concluir que, contrario a lo estimado por el Tribunal, la prestación de servicios de salud por parte de entidades privadas, tales como las asociaciones y corporaciones sin ánimo de lucro, hacen parte del sistema nacional de salud, y que, concretamente en el caso de la actora, se cumplen los presupuestos que la ley consagra para que se le reconozca su actividad de servicios de salud adscrita o vinculada al sistema nacional de salud, y concretamente en lo que hace a la autorización del Ministerio de Salud y la entidad territorial delegada.*

*"Así las cosas, y teniendo en cuenta que la normatividad fiscal referenciada en acápite anteriores, no hace distinción alguna cuando consagra la no sujeción del impuesto de industria y comercio para la actividad de servicios de salud hospitalaria, tratándose de entidades adscritas o vinculadas al sistema nacional de salud; estando demostrado que el subsector privado integra con el subsector oficial dicho sistema; ... Debe necesariamente concluirse que la actividad de servicios de salud desarrollada por dicha fundación, no está sujeta al impuesto de industria y comercio".<sup>3</sup>*

El criterio expuesto, que se reitera en esta oportunidad, reconoce la vigencia del artículo 5° de la Ley 10 de 1990, en consideración a que, tal como lo precisara la Sala en la sentencia de 22 de abril de 2004, Exp.13224 M. P. Germán Ayala Mantilla, el Sistema de Seguridad Social en Salud que desarrolló la Ley 100 de 1993 en nada afecta la no sujeción subjetiva del artículo 39 de la Ley 14 de 1983, si se tiene en cuenta el criterio teleológico de la norma en virtud del cual se concluye que *“la intención del legislador del año 1983 fue no someter al cumplimiento de ninguna de las obligaciones*

---

<sup>3</sup> Sentencia de 2 de marzo de 2001, Exp. 10888, C.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

*sustanciales ni formales relacionadas con el impuesto de industria y comercio, cuando las entidades de salud estuvieran organizadas como clínica u hospitales y se ocupan de un servicio público de salud”.*

Además, el concepto “Sistema de Salud”, hoy “Sistema de Seguridad Social en Salud”, debe ser apreciado en su alcance bajo las consideraciones existentes en la Ley 14 de 1983, que es la fuente normativa remota de la cual surge el beneficio fiscal para las entidades públicas o privadas del sector salud.

Lo anterior permite igualmente desvirtuar lo alegado por la parte demandada en cuanto a la distinción que plantea entre “hospital” y “clínica”, pues esta Corporación ha indicado que *“tales expresiones en su sentido natural y obvio vienen a ser sinónimas, toda vez que no tienen una referencia técnica ni ha sido definida especialmente por el legislador, y en cambio, los diccionarios de lenguaje usual y de expresión especializada se refieren indistintamente a ellos como “establecimientos destinados al tratamiento de enfermos”<sup>4</sup>.*

No obstante, es necesario precisar que si bien los recursos que perciban las clínicas y hospitales destinados al servicio público de salud, no son susceptibles de ser gravados con el impuesto de Industria y Comercio, en virtud de lo previsto en el artículo 39 de la Ley 14 de 1983, por disposición del artículo 11 de la Ley 50 de 1984, no corren la misma suerte, es decir, están sujetos al gravamen los recursos provenientes de actividades industriales y comerciales, que no sean propias de las entidades hospitalarias.

Así las cosas, como la potestad tributaria de los municipios es derivada, dado que solo pueden establecer aquellos tributos creados en la Ley, bajo los lineamientos y condiciones en ella previstos [Arts. 150-12, 287-3, 300-4, 313-4 y 338 de la Constitución Política], y por supuesto si media prohibición legal de gravar una determinada actividad, corresponde a la entidad territorial respetar

---

<sup>4</sup> Sentencia de 10 de junio del 2004, Exp. 13299, C.P. Dra. Elizabeth Whittingham García.

la voluntad legislativa y no le es permitido establecer el gravamen en su jurisdicción territorial.

Por ello, como el artículo 39 de la Ley 14 de 1983 prohíbe gravar con el Impuesto de Industria y Comercio la actividad de servicios que ejercen las “clínicas”, por hacer parte del Sistema Nacional de Salud, hoy Sistema de Seguridad Social en Salud, aún cuando ostenten naturaleza privada, es evidente que el Concejo Municipal de Floridablanca excedió el ámbito legal al que debía sujetarse, como lo consideró el *a quo*.

Ahora bien, la Sala observa que aunque comparte las consideraciones en que se fundamentó la decisión recurrida, en la sentencia apelada el Tribunal incurrió en dos imprecisiones en la parte resolutive, por cuanto de un lado y como lo advirtió el Ministerio Público, anuló, respecto del artículo 118, la expresión “servicios de clínicas y laboratorios”, cuando en realidad las pretensiones de la demanda y el concepto de violación se limitaron a controvertir la legalidad de “servicios de clínicas” y acorde con ello ejerció su derecho de defensa el Municipio demandado. De otro lado, en la parte resolutive, se hace referencia a un “Decreto”, cuando la norma acusada es el Acuerdo 230 del 21 de diciembre de 1993, expedido por el Concejo Municipal de Floridablanca.

En consecuencia, esta Corporación modificará el numeral 1° de la sentencia apelada, para precisar los aspectos antes indicados y confirmará en lo demás la providencia recurrida.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

## **FALLA**

**1. MODIFÍCASE** el numeral 1° de la sentencia apelada, en el sentido de indicar que la expresión anulada del artículo 118 es únicamente, “servicios de clínicas” y que los apartes acusados corresponden a disposiciones

contenidas en el *Acuerdo* 230 del 21 de diciembre de 1993, expedido por el Concejo Municipal de Floridablanca.

**2. CONFIRMASE** en lo demás la providencia recurrida.

Cópiese. Notifíquese y comuníquese. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Esta providencia fue estudiada y aprobada en la Sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA  
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ