

C-056-16

Sentencia C-056/16

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2018 “TODOS POR UN NUEVO PAÍS”-Procesos de recobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud

PROCESOS DE RECOBROS, RECLAMACIONES Y RECONOCIMIENTO Y GIRO DE RECURSOS DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos mínimos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Referencia: expediente D-10896

Actor: Winston Saavedra Chacón

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 73 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014- 2018, ‘Todos por nuevo un país’”

Magistrada Ponente:

María Victoria Calle Correa

Bogotá, D.C., diez (10) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Winston Saavedra Chacón presentó acción de inconstitucionalidad contra el artículo 73 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “todos por un nuevo país”. (Plan Nacional de Desarrollo o PND

2014-2018).

II. TEXTO DE LA NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto demandado, destacado, así como la disposición normativa que lo contiene:

“LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

[...]

“ARTÍCULO 73. PROCESOS DE RECOBROS, RECLAMACIONES Y RECONOCIMIENTO Y GIRO DE RECURSOS DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD. Los procesos de cobros, reclamaciones y reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en Salud que se surten ante el Fosyga o la entidad que asuma sus funciones se regirán por las siguientes reglas:

Tratándose de cobros y reclamaciones:

a) El término para efectuar reclamaciones o cobros que deban atenderse con cargo a los recursos de las diferentes subcuentas del Fosyga será de tres (3) años a partir de la fecha de la prestación del servicio, de la entrega de la tecnología en salud o del egreso del paciente. Finalizado dicho plazo, sin haberse presentado la reclamación o cobro, prescribirá el derecho a recibir el pago y se extingue la obligación para el Fosyga.

b) El término para la caducidad de la acción legal que corresponda, se contará a partir de la fecha de la última comunicación de glosa impuesta en los procesos ordinarios de radicación, por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) o quien este designe.

c) En el caso de los recobros y reclamaciones que hayan sido glosados por el Fosyga y sobre los cuales no haya operado el término de caducidad de la acción legal que corresponda, solo se exigirá para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación, los cuales serán determinados por el MSPS. Para tales efectos, las entidades recobrantes deberán autorizar el giro directo del valor total que se llegue a aprobar a favor de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) habilitadas. El pago de las solicitudes aprobadas estará sujeto a la disponibilidad presupuestal de recursos para cada vigencia, sin que haya lugar al reconocimiento de intereses moratorios por las solicitudes que se presenten bajo este mecanismo.

Los procesos de reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento de Seguridad Social en Salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna.”

1. En concepto del demandante, el enunciado demandado del artículo 73 del PND 2014-2018 desconoce el principio de igualdad, en sus dimensiones formal y material.

2. Después de transcribir el artículo 13 Superior, hace mención de la sentencia T-422 de 1999,[1] para destacar el carácter relacional del principio, que exige establecer dos grupos para desarrollar la comparación, su relación con el mandato de proporcionalidad, y el deber estatal del Estado de promover una igualdad real y efectiva.

3. Pasa entonces a explicar que la norma demandada genera una condición favorable para la Administración, frente a las entidades administradoras de planes y beneficios de salud, en materia de recobros. Indica que ello no permite realizar un “juicio de proporcionalidad razonable”, ni propende por una igualdad real y efectiva, sino que promueve el Estado de desigualdad, y premia el incumplimiento de las obligaciones que le corresponden al Fosyga, al eximirlo del pago de intereses de mora.

Su argumentación acerca de la violación al principio de igualdad material continúa señalando que existe un trato diferencial a situaciones similares, que favorece o privilegia la posición estatal sobre las empresas que prestan los servicios. Indica que ambas situaciones son equiparables porque derivan del reconocimiento o pago de recursos parafiscales, del sistema de seguridad en salud, de manera que la única diferencia radica en el sujeto que incurre en el incumplimiento.

Indica que resultan de importancia, para evidenciar el problema de igualdad material, los artículos 3º y 4º del Decreto Ley 1281 de 2002,[2] sobre el reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa a las administradoras de planes de servicios (el primero), y el reconocimiento de intereses moratorios por parte del incumplido (el segundo). Indica que el Ministerio de Salud y el administrador del Fosyga apelan a esas normas para cobrar intereses moratorios a las EPS, y eximir al Fondo, aunque estas normas no prevén esa distinción y el Consejo de Estado, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil (concepto del Consejo de Estado de 19 de agosto de 2010, radicado 11001-03-06-000-2010-00086-00, sobre la interpretación del artículo 4º del Decreto 1281 de 2002) ha conceptuado que ambas partes tienen la obligación de pagar intereses demora cuando incumplen sus deberes contractuales. (Cita, como sustento de esa afirmación, el concepto de 22 de abril de 2015, del Ministerio de la Protección Social, Nro. 201533100682061), e indica que los plazos que deben cumplir ambas partes (Fosyga y Empresas administradoras de planes de beneficios, se hallan definidos en la Resolución Nro. 5393 de 2013, del Ministerio de Salud).

Plantea que ello afecta el flujo de recursos parafiscales y que, en cambio, una regulación que reconociera el pago de intereses de mora en el supuesto descrito por la disposición demandada sería un valioso incentivo para las EPS. Al concluir este acápite, plantea: “podemos válidamente llegar a la premisa fundamental de que no existe razón válida para justificar, que mientras a quien debe integrar recursos al Fosyga se le imponga la carga de hacerlo de manera inmediata y reconociendo intereses moratorios, no se establezca la misma carga en contra del Ministerio de Salud y del Fosyga y antes por el contrario se le premie con una eximente legal expresa en este sentido (...) eximente que a todas luces resulta desproporcionada y sin fundamento fáctico y jurídico alguno”.

4. Acto seguido procede a describir la presunta violación al principio de igualdad formal. Argumenta que existe un conjunto de normas que evidencian un tratamiento igualitario entre particulares y el Estado en punto al deber de reconocer y pagar intereses de mora por el incumplimiento o por la tardanza en el cumplimiento de sus obligaciones.

Así, afirma: “existen normas que desarrollan la procedencia de los intereses de mora a cargo de otros sectores por el incumplimiento en el pago oportuno de las obligaciones a su cargo, incluso cuando se encuentran comprometidos recursos parafiscales”, y cita, al

respecto, el artículo 23 de la Ley 100 sobre sanción moratoria por no consignación de aportes de seguridad social, por parte de los empleadores; el parágrafo 1o del artículo 24 del Decreto 4023 de 2011, que ordena el pago de intereses de mora por el no reconocimiento oportuno de prestaciones económicas por parte de las EPS; y los artículos 863 y 864 del Estatuto Nacional Tributario, sobre intereses a favor del contribuyente por pago en exceso. Concluye, a partir de esa exposición, que existe un conjunto de normas “en materia civil, comercial, aduanera [que] coinciden en la procedencia de la causación y pago de intereses moratorios cuando quiera que se verifique el incumplimiento en el pago de obligaciones a su cargo... cuando quiera que medie el incumplimiento de los `términos de la ley para el agotamiento de dicha obligaciones, situaciones todas en donde el ESTADO no es la excepción y no lo podría sea so pena de generar un absoluto estado de desigualdad frente a situaciones de igual categoría en su trato y abordaje”. (Cita la T-760 de 2008, en la que se consideró que la inexistencia de términos para el recobro suponía un grave problema para la prestación de los servicios y, argumenta que el reconocimiento de intereses demora a cargo del Fosita “de alguna manera incentiva el hecho de procurar una resolución más oportuna de los recursos a su cargo”.

5. En su concepto, las razones expuestas demuestran la inconstitucionalidad del enunciado normativo demandado, por violación del artículo 13 Superior.

IV. INTERVENCIONES

SECRETARIA JURÍDICA DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

6. La Secretaría General de la Presidencia de la República intervino en el presente asunto para solicitar a la Corte que se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, debido a que el cargo de inconstitucionalidad propuesto por el demandante carece de los requisitos de certeza y suficiencia.

7. Inicia su intervención advirtiéndole que todos los argumentos de la demanda se encaminan a señalar que el incumplimiento del Estado en el pago de los recobros no puede estar exento del pago de intereses moratorios, pues el actor pretende que estos intereses se cobren a todos los sujetos involucrados en el flujo de recursos de salud.

8. Con base en lo señalado, la Secretaría aduce que es evidente que la interpretación que el

actor le atribuye al literal c) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 no se desprende del contenido literal de esta norma, y como consecuencia, el cargo resulta inepto para promover un adecuado juicio de constitucionalidad, dado que “la hipótesis que regula la norma no se refiere a retrasos en el pago de las obligaciones a cargo del Fosyga, sino a hechos muy distintos, relacionados con la función de auditoría de las solicitudes de recobro y reclamación. La aplicación del principio de igualdad se ve por entero desvirtuada”.

9. En consecuencia, el interviniente estima que el cargo carece de certeza pues, como se indicó, la norma acusada regula el procedimiento en que el Fosyga glosa las solicitudes de pago de recobros, mientras que el cargo de la demanda hace alusión a los eventos en el que Fosyga incumple su obligación de pagar los recobros a las entidades administradoras del sistema, lo que conlleva a concluir que entre el cargo de la demanda y el contenido de la norma acusada no existe correspondencia lógico-jurídica alguna.

10. Señala además que el cargo es insuficiente porque (i) no alcanza a precisar por qué la ley debe dar un trato similar a las entidades que administran los recursos del sistema y al Estado, aspecto esencial para comprender la disposición demandada, dado que el Fosyga atiende las solicitudes de recobro presentadas por las entidades del sector, carga que no tienen las entidades administradoras de planes de beneficios en salud; de igual forma, el demandante (ii) no demostró por qué se rompe el principio de igualdad pues, en criterio del interviniente, los intereses representados por los particulares no son asimilables a los defendidos por el Fosyga. Y, finalmente, (iii) la argumentación del escrito de demanda no tiene la capacidad de generar una duda mínima o inicial sobre la inconstitucionalidad de la norma por violación al principio de igualdad. Al respecto, afirma, la jurisprudencia constitucional tiene establecido que los cargos por violación del principio de igualdad requieren de una exigencia argumentativa especial, que demuestre no solo la existencia de un trato diferenciado, sino que este carece de justificación constitucional.

11. Más adelante, pasa a exponer el alcance jurídico del literal c) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015. En esa dirección, indica que la insuficiencia del cargo de inconstitucionalidad se deriva de haber ignorado la función de auditoría que debe ejercer el Fosyga sobre las solicitudes de recobro, potestad que lleva incorporada la de verificar que las solicitudes correspondan a la prestación de servicios NO POS, evitando que los recursos del fondo se utilicen para cubrir obligaciones que debieron ser asumidas por las entidades

prestadoras del servicio con sus propios recursos. Esta auditoría sería una clara “manifestación del principio de legalidad del gasto público y está encaminada a evitar el detrimento patrimonial del erario”.

12. Indica que, ante el hallazgo de una inconsistencia, el Fosyga tiene el deber de suspender o rechazar el pago del recobro, mientras la administradora de servicios de salud la clarifica. Por lo tanto, “la glosa es una medida preventiva de legalidad del gasto que se ejerce en cumplimiento de un deber legal cuyo ejercicio oportuno no puede interpretarse como incumplimiento de los deberes estatales para con el sistema de salud”. Lo expuesto permite a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República concluir que “la norma [demandada] no se refiere al incumplimiento del Estado, sino al ejercicio de una competencia legal ejercida con el fin de garantizar la legalidad del gasto público. Y como la norma no se refiere al incumplimiento, los argumentos que la deslegitiman frente a la Constitución Política son infundados”.

13. Añade que, en su criterio, el caso de las solicitudes de recobro que han sido glosadas por el Fosyga no tienen que ver con eventuales incumplimientos de la autoridad pública y, por lo tanto, no puede considerarse una causal justificativa del cobro de intereses de mora. Así mismo, el no pago de un recobro glosado no es asimilable con el no pago de créditos derivados de obligaciones propias del flujo de los recursos del sistema de salud. Indica que ni la demanda ni el concepto del Consejo de Estado que el actor usó como fundamento de su acusación se refieren a la función de auditoría que efectúa el Fosyga para glosar las solicitudes de recobro, razón que impide aplicar este último como referente doctrinario de autoridad al caso concreto.

14. Por todo lo expuesto, en concepto de la Presidencia de la República, la Corporación debe abstenerse de pronunciarse sobre la constitucionalidad del enunciado demandado.

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL

15. El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante escrito radicada el 24 de agosto de 2015, participó en el proceso de la referencia para solicitar a la Corte Constitucional que se inhiba de adoptar una decisión de fondo; no obstante, solicita que, en caso de abordar el estudio del cargo, declare la exequibilidad del enunciado demandado.

16. La apoderada de dicha entidad considera que la demanda es inepta, toda vez que los planteamientos en que se basa constituyen apreciaciones subjetivas del actor sobre aspectos que la norma no contempla, por lo que no se puede evidenciar oposición alguna entre la norma parcialmente acusada y los mandatos superiores de la Constitución. (El interviniente hace referencia a la posición de otras autoridades públicas que participaron en este trámite, especialmente, al concepto de la Presidencia de la República, ya descrita en acápites previos de esta providencia).

17. Por otra parte, sostiene que si la Corte decide estudiar de fondo el cargo por presunta violación al principio de igualdad, debe declarar su exequibilidad, porque “los supuestos de hecho de las normas citadas por el demandante para soportar la demanda y los supuestos de hecho de la norma acusada, son sustancialmente diferentes, de tal manera que ésta última no contiene regla que constituya un trato discriminatorio frente a un determinado sector del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y en consecuencia no existe vulneración del derecho a la igualdad”.

18. Finalmente, señala que la norma objetada lejos de constituir una medida arbitraria y perjudicial para una de las partes que intervienen en esta actividad, lo que busca es “favores económicamente a los intervinientes en el Sistema, inyectándole unos recursos correspondientes a recobros y reclamaciones sobre los cuales, en el mecanismo ordinario, no acreditaron la totalidad de los requisitos, y por ende ya no habrían de ser objeto de pago, exigiéndoles, bajo este mecanismo excepcional, únicamente los requisitos esenciales”.

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

20. En primera medida, considera que la demanda es inepta, debido a que el cargo por supuesta violación al principio de igualdad es insuficiente para generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de la norma; carece de especificidad, pues el actor se limita a afirmar que se viola la igualdad porque la norma acusada “apremia el incumplimiento del Estado en el reconocimiento y pago de los recursos de la seguridad social, mientras que no sucede lo mismo en el caso contrario, tratándose de reclamaciones efectuadas al Estado por las entidades obligadas a compensar, situación en la que proceden intereses mora”, afirmaciones que no demuestran cómo se produce la violación del derecho. Sostiene,

además, que el cargo resulta impertinente, porque confronta el contenido de la norma legal con normas de igual jerarquía, sin plantear un debate constitucional. Igualmente, señala que el razonamiento no es cierto, pues el accionante no tiene presente ni su tenor literal, ni el contexto dentro del que se enmarca el texto acusado, mientras que la comprensión adecuada del literal c) del artículo 73 de la Ley 1573 de 2015 requiere una lectura integral:

“Este establece que en el caso de los recobros y reclamaciones que hayan sido glosados por el Fosyga, sólo se exigirá para su reconocimiento y pago los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación. Consagra que, para tales efectos, las entidades recobrantes deberán autorizar el giro directo del valor total que se llegue a aprobar a favor de las instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) habilitadas. Y finalmente, dispone que el pago de las solicitudes aprobadas estará sujeta a la disposición presupuestal de recurso para casa vigencia, sin que haya lugar al reconocimiento de intereses moratorios por las solicitudes que se presenten bajo este mecanismo. De lo anterior se concluye por fuerza que el reconocimiento de la improcedencia de intereses moratorios refiere en el caso de las reclamaciones que hayan sido glosadas y no en uno en el que no han sido objeto de glosas” (negrilla dentro del texto original).

21. En segundo lugar, expresa que en el eventual caso de que la Corte se pronuncie de fondo la norma parcialmente acusada por la presunta vulneración al artículo 13 de la Constitución Política, debe declararla exequible, pues la aplicación del test de igualdad es improcedente, dado que se pretende comparar dos situaciones diferentes, que solo comparten el hecho de que implican la disposición del Recursos de la Seguridad Social en Salud, sin “atender al hecho de que versan sobre obligaciones completamente diferentes, tienen causas evidentemente diferentes y persiguen fines diametralmente diferentes”.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP)

22. El DNP intervino en el presente asunto para solicitar a la Corte Constitucional que se declare inhibida para pronunciarse de fondo por ineptitud de la demanda o, en su defecto, declarar la exequibilidad del aparte demandado, contenido en el literal c) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015.

23. Con el propósito de desvirtuar los argumentos presentados por el actor, el

Departamento Nacional de Planeación organiza una exposición a partir de los siguientes acápites: (i) el origen de la disposición demandada; (ii) su alcance y; (iii) la conclusión, según la cual el aparte demandado no otorga efectos jurídicos diferentes a situaciones similares, como lo afirma el demandante.

24. Como consideración previa, manifiesta que si bien la Constitución Política contempla unos principios que gobiernan los derechos a la seguridad social y a la salud, de igual manera establece que estos ámbitos están sujetos a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad “en los términos que establece la ley”, lo que se traduce en una amplia potestad en cabeza del legislador para regular la materia, siempre que no vulnere otros derechos y principios constitucionales. En ese entendido, afirma, el Congreso está constitucionalmente facultado para regular los procedimientos de recobro, reclamaciones, reconocimiento y giro de los recursos del aseguramiento en salud.

25. Plantea que, a raíz del elevado número de solicitudes glosadas por el Fosyga, que impedían el giro de recursos a la EPS, el legislador, a través del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 “otorgó una nueva oportunidad a las empresas prestadoras de salud para que ajusten o corrijan las glosas no subsanadas en la oportunidad inicialmente dispuesta para tal fin, con el propósito de efectuar un nuevo estudio de la documentación y, de encontrarse conforme con los requisitos exigidos para su reconocimiento, proceder a su pago”.

26. Agrega que la norma citada establece unos presupuestos para que su contenido sea aplicable: (i) que recaiga sobre recobros y reclamaciones que hayan sido glosados por el Fosyga, (ii) que no haya operado el término de caducidad de la acción legal que corresponda. En tales eventos, dispone que (iii) el Fosyga solo exigirá para su reconocimiento y pago el cumplimiento de los requisitos esenciales (determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social) que demuestren la existencia de la obligación, y que (iv) por tratarse de glosas que no han sido subsanadas por el prestador de salud, no surge la obligación por parte del Fosyga de pagar hasta que no se presente la solicitud en debida forma, como tampoco surge la obligación de reconocer intereses moratorios, bajo este mecanismo.

27. Luego, el interviniente efectúa una comparación de las situaciones descritas en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, con los supuestos regulados por el artículo 3º del

Decreto Ley 1281 de 2002 (de donde el actor fundamenta la presunta desigualdad material), con el fin de evidenciar que tanto los sujetos, el alcance y los supuestos de hecho de una y otra disposición son diferentes:

28. Con base en lo expuesto, concluye que las dos normas (literal c) del artículo 73 del PND 2014-2018 y artículo 3º del Decreto Ley 1281 de 2002 no son equiparables desde ningún punto de vista y como consecuencia, la demanda parte de supuestos jurídicos diferentes que impiden realizar un test de igualdad, lo que conlleva a que los cargos presentados por el demandante no satisfagan los requisitos de certeza y pertinencia exigidos en la jurisprudencia constitucional a las demandas de inconstitucionalidad.

Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi)

29. La Vicepresidenta Jurídica de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi)[3] intervino en el proceso de la referencia para apoyar las pretensiones del actor y solicitar que se declare la inexequibilidad de la expresión demandada.

30. La interviniente empezó por explicar que los servicios no incluidos en el POS son una obligación del Estado, por lo tanto, una vez las EPS brindan un servicio de este tipo, el Estado debe reembolsar el costo de los mismos.

Luego, expuso el alcance de la norma demandada. Explicó que en su criterio, el literal c) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 crea un proceso especial para tramitar las solicitudes de recobro ante el Fosyga, que inicialmente fueron desglosadas, es decir, rechazadas, y señaló que permitir que en dicho proceso el Fosyga no reconozca intereses moratorios “constituye una excepción a la regla general contenido en el Decreto Ley 1281 de 2002 según la cual el Fosyga debe pagar interés de mora cuando incumple los términos reglamentarios para el pago de los recobros y reclamaciones a su cargo.”

31. La ciudadana explicó que existe una regla general sobre el reconocimiento de intereses moratorios dispuesta en el artículo 4 del Decreto 1281 de 2002, de acuerdo con la cual se entiende que el Fosyga debe pagar tales intereses cuando incumple el término para efectuar los pagos de reclamaciones y recobros y señaló que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en su concepto 2023 de agosto de 2010, sostuvo que el Decreto 1281 de 2002 es aplicable al Fosyga, por lo que cuando incumpla el término para pagar los

recobros y reclamaciones, debe pagar intereses de mora.

Expuesto lo anterior, en el escrito se identificaron dos situaciones que, en su criterio, merecen un trato semejante. La primera situación supone el incumplimiento del Fosyga en pagar los recobros y reclamaciones en los términos legales, lo cual genera intereses de mora (Decreto Ley 1281 de 2002).[4] Y la segunda situación ocurre cuando el Fosyga debe pagar solicitudes de recobros o reclamaciones que han sido glosados, hipótesis en la cual, según la norma demandada el Fosyga no paga intereses moratorios. Sin embargo, a juicio de la ciudadana, en ambos casos el efecto debe ser el mismo: el reconocimiento de intereses moratorios por parte del Fosyga.

32. Agrega en el escrito, que en caso de incumplimiento en los pagos el Fosyga debe reconocer intereses moratorios porque así lo establece el Decreto Ley 1281 de 2002, así que esta situación debe asimilarse al caso de los procesos especiales sobre recobros que inicialmente fueron glosados, frente a los cuales la norma dispone que no hay lugar a intereses moratorios, estos últimos consagrados en el literal c artículo 73 de la Ley 1753 de 2015. Para justificar que las dos circunstancias deberían generar las mismas obligaciones para el Fosyga, la interviniente señala que en ambos eventos se trata de supuestos en que el Estado tenía responsabilidad de financiar los servicios otorgados al paciente, y no la EPS. Además, se soporta también en el concepto 2023 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en el que la Sala consideró que los actores públicos y privados del sistema de salud deben tener la misma tasa de interés.

33. Finalmente, al analizar la desproporción de la norma en sentido estricto, la interviniente señala que la afectación a otros bienes jurídicos causada por la norma es mayor al beneficio que causa al Fosyga. Primero, señala que la exoneración de intereses moratorios al Fosyga que permite la norma acusada es una violación a la obligación constitucional de reparar el daño antijurídico, pues afecta el derecho de las EPS a obtener una reparación integral por el daño que se les causó al tener que brindar un servicio no incluido en el POS. Segundo, indica que la norma demandada tiene efectos negativos sobre los derechos colectivos a la salubridad y seguridad públicas, en especial al derecho a una prestación eficiente y oportuna del servicio de salud, porque permite que el Ministerio de Salud y el Fosyga continúen en la moratoria de los pagos a las EPS, dado que la no cobrarle intereses por los retrasos no incentivan su cumplimiento. Y tercero, la ciudadana indica que “los

partes demandados rompen nuestra tradición jurídica que enseña que una vez el deudor incurre en mora, se genera el pago de intereses moratorios”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

34. El Jefe del Ministerio Público, en ejercicio de sus competencias legales y constitucionales, emitió el concepto No. 5962 del 17 de septiembre de 2015, solicitando a esta Corporación declarar la exequibilidad de la expresión “sin que haya lugar al reconocimiento de intereses moratorios por las solicitudes que se presenten bajo este mecanismo” contenida en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, únicamente bajo el entendido que los pagos de los recobros y reclamaciones que reconozca el Fosyga con base en esta norma se efectúen de manera indexada, desde que hayan sido presentadas las reclamaciones o recobros, hasta el momento en que se haga efectivo el pago después de haberse depurado el valor de las obligaciones correspondientes.

En su análisis advierte que es necesario examinar (i) si lo dispuesto en la norma acusada configura un trato discriminatorio a favor del Estado, y de ser así, (ii) si desde el punto de vista legal y constitucional existe una justificación del trato señalado.

35. En primer lugar, explica que por mandato constitucional (arts. 48 y 49 CP) la seguridad social en salud y la atención en salud son servicios públicos a cargo del Estado, cuya prestación se realiza de forma descentralizada a través de entidades públicas y privadas. El Estado busca garantizar la cobertura en salud a través de contratos relacionados con planes obligatorios de salud, es decir, el deber contractual de los agentes de salud frente al Estado está ceñido a la prestación de los servicios contemplados en dichos planes.

Sin embargo, en virtud de la evolución jurisprudencial del derecho a la salud en sentencias de tutela y, dado que recientemente adquirió el rango de derecho fundamental, con la expedición de la Ley estatutaria 1751 de 2015, se tiene que los prestadores del servicio de salud también están en la obligación de suministrar los servicios que se encuentren por fuera del POS, cuando las personas los requieran con necesidad, pero con el derecho a recobrar al Estado los costos en que haya incurrido. Señala que “esta obligación se entiende como un deber contributivo de orden constitucional a manera de una respuesta solidaria que persigue proteger los derechos fundamentales que se ponen en riesgo, y que, así, deben asumir quienes decidan participar en el negocio de la prestación de servicio de

salud”.

Precisa que, una vez la institución o los agentes que prestaron el servicio de salud efectúe el respectivo recobro, le corresponde al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) realizar un control y revisar sus soportes, de tal forma que en el evento en que el Fosyga esté de acuerdo proceda a efectuar el pago respectivo y, en caso contrario, formulará las respectivas glosas u objeciones sustentadas, a fin de que el prestador del servicio de salud las corrija, aclare, objete o acepte. Advierte que si la glosa no es desvirtuada, ésta adquiere el grado de glosa definitiva impidiendo al Fosyga hacer el reconocimiento solicitado, ante lo cual el recobrante deberá acudir a la acción judicial, mientras que si es desvirtuada procederá el pago del servicio NO POS prestado por el recobrante.

36. Respecto del contenido del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 demandado, el Jefe del Ministerio Público observa que éste fija el procedimiento general, entre otros, de los cobros por servicios de salud prestados por fuera del POS y, en tal sentido “i) establece un término de tres años para presentar al Fosyga los cobros y reclamaciones vencido el cual prescribe la obligación de pago; ii) fija en dos años el término de caducidad de las acciones judiciales por cobros y reclamos, contados a partir de la fecha de la última comunicación de glosa impuesta; y iii) indica que cuando el reclamo o cobro haya sido glosado sólo se requiere allegar los requisitos esenciales que demuestren la existencia de la respectiva obligación y que una vez ésta es reconocida, las entidades cobrantes o reclamantes deben autorizar el giro directamente a las instituciones prestadoras de servicios de salud del pago que el Fosyga llegue a aprobar a favor de estas últimas.”

37. Para terminar, añade, que la norma establece que los pagos que se aprueben estarán sujetos a la disponibilidad presupuestal de recursos para cada vigencia sin que haya lugar al reconocimiento de intereses moratorios, aspecto que es el señalado por el actor como inconstitucional.

38. El Procurador General de la Nación plantea que, siguiendo el trámite legislativo, la norma demandada tiene dos finalidades que justifican el no reconocimiento de intereses moratorios al pago de cobros y reclamaciones, suficientes desde el punto legal y jurisprudencial para tenerla ajustada a la Carta, teniendo en cuenta que esta obedece a la garantía de la prestación del servicio de salud por la vía del control financiero de sus

recursos. Estas son:

“i) Garantizar una estabilidad presupuestal para cada vigencia en relación con los recursos destinados a cubrir los pagos de los servicios que se prestan mediante los planes obligatorios de salud, por ser ésta una manera eficiente y universal como el Estado garantiza el derecho fundamental a la salud, teniendo en cuenta que los servicios de salud que se prestan y se cubren por fuera de los planes obligatorios de salud tienen un carácter extraordinario y residual, ya que la obligación de los agentes involucrados en la prestación del servicio de salud es agotar previamente todas las posibilidades de diagnóstico y terapéuticas que están cubiertas por los POS; y

ii) Desestimular el abuso de los agentes responsables de prestar los servicios de salud, en el sentido de inclinarse en forma excesiva o injustificada a prestar los servicios por fuera de lo cubierto por los planes obligatorios de salud con el fin de obtener mayores utilidades.”

39. No obstante lo señalado, advierte que la medida demandada no determina cómo se deben pagar los recobros y reclamaciones, por lo que en su pensar, el Fosyga estaría obligado únicamente a pagar su obligación a los precios vigentes al momento que se presentó el recobro o la reclamación, lo que implicaría que los agentes prestadores del servicio de salud asuman con su propio peculio las obligaciones del Estado que ellos ejecutan, en la medida en que los pagos que reciben han perdido su poder adquisitivo por la inflación y la devaluación del peso. Este vacío, en criterio de la vista fiscal, es irrazonable y desproporcionado desde el punto de vista de un orden justo y también en materia económica.

40. Frente a este escenario, el Jefe del Ministerio Público sugiere que haya un equilibrio de obligaciones entre el Estado y los agentes que prestan el servicio de salud, a través de la indexación de los costos de las obligaciones que reconozca el Fosyga al momento que se haga efectivo el pago.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

41. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del artículo 241, numeral 4º, de la Carta.

Problema jurídico planteado

42. Le corresponde a la Sala Plena establecer si la expresión demandada contenida en el literal c) del artículo 73 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, que establece, a propósito de los recobros, reclamaciones y giros de dinero por concepto de la prestación de servicios de salud, que en caso de que tales cobros o reclamaciones hayan sido aprobadas, deberán estar sujetas a la disponibilidad presupuestal de recursos para cada vigencia, “sin que haya lugar al reconocimiento de intereses moratorios por las solicitudes que se presenten bajo este mecanismo”. Refiriéndose a las reclamaciones glosadas por el Fosyga, que luego son aprobadas, desconociendo esta disposición, en criterio del actor, el derecho fundamental de igualdad contenido en el artículo 13 la Carta Política, al establecer un trato distinto entre las EPS (y de forma general las entidades obligadas a compensar), y el Fosyga, al eximir a este último a pagar intereses de mora por el incumplimiento de sus obligaciones, y exigirle a las primeras asumir esa sanción.

43. Antes de abordar el problema de fondo, y tomando en consideración que la mayor parte de los intervinientes cuestionan la aptitud de la demanda (la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación), se evaluará si esta reúne los requisitos argumentativos exigidos por la jurisprudencia de este Tribunal a los ciudadanos que, a través de la acción pública de inconstitucionalidad, pretenden controvertir la validez de las leyes dictadas por el Congreso de la República.

Cuestión previa. Aptitud de la demanda.

44. De conformidad con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben cumplir requisitos formales mínimos, que se concretan en (i) señalar las norma acusadas y las que se consideran infringidas; (ii) referirse a la competencia de la Corte para conocer del acto demandado; (iii) explicar el trámite desconocido en la expedición del acto, de ser necesario, y (iv) presentar las razones de la violación.

45. La última de esas condiciones exige al ciudadano asumir cargas argumentativas mínimas, con el propósito de evitar que, de una parte, la Corporación establezca por su cuenta las razones de inconstitucionalidad, convirtiéndose entonces en juez y parte del trámite y generando una intromisión desproporcionada del Tribunal Constitucional en las funciones propias del Congreso de la República; y, de otra, que ante la ausencia de razones comprensibles, que cuestionen seriamente la presunción de corrección de las decisiones adoptadas en el foro democrático, deba proferirse un fallo inhibitorio, frustrándose así el objetivo de la acción de inconstitucionalidad.

46. En ese orden de ideas, las razones de inconstitucionalidad deben ser “(i) claras, es decir, seguir un curso de exposición comprensible y presentar un razonamiento inteligible sobre la presunta inconformidad entre la ley y la Constitución; (ii) ciertas, lo que significa que no deben basarse en interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables de los textos demandados, sino exponer un contenido normativo que razonablemente pueda atribuírseles; (iii) específicas, lo que excluye argumentos genéricos o excesivamente vagos; (iv) pertinentes, de manera que planteen un problema de constitucionalidad y no de conveniencia o corrección de las decisiones legislativas, observadas desde parámetros diversos a los mandatos del Texto Superior; y (v) suficientes, esto es, capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad del enunciado o disposición demandada”[5].

47. Además, cuando los accionantes plantean que se presenta un desconocimiento del principio de igualdad, la jurisprudencia ha previsto que la demanda debe establecer unos aspectos específicos de suficiencia, dada la naturaleza compleja del principio, y la facultad general del Congreso de distribuir los bienes y las cargas sociales, en ejercicio de su potestad general de configurar el derecho, por las razones que a continuación se explican:

47.1 El principio de igualdad es uno de los elementos más relevantes del Estado constitucional de derecho[6]. Este principio, en términos generales, ordena dar un trato igual a quienes se encuentran en la misma situación fáctica, y un trato diverso a quienes se hallan en distintas condiciones de hecho. Sin embargo, esta formulación amplia no refleja la complejidad que supone su eficacia en un orden jurídico orientado bajo los principios del Estado Social de Derecho, ni deja en claro qué elementos son relevantes, al momento de verificar las situaciones, personas o grupos en comparación.

47.3. Ahora bien, debido a la existencia de semejanzas y diferencias en todas las personas y situaciones de hecho, las dificultades del intérprete radican en escoger cuáles características son relevantes entre los grupos de comparación, sin basarse exclusivamente en juicios de valor. Es decir, escogiendo las cualidades evaluando su relevancia jurídica, y ponderando, en cada caso, si las semejanzas superan a las diferencias. Así, casos idénticos deberán recibir consecuencias idénticas; casos semejantes, un tratamiento igualitario; y casos disímiles uno distinto, pero solo después de que el juez evalúe la relevancia de los criterios de comparación y pondere cuáles resultan determinantes en cada caso.

47.4. En ese orden de ideas, la Corporación ha resaltado que el principio de igualdad posee un carácter relacional, lo que significa que deben establecerse dos grupos o situaciones de hecho susceptibles de ser contrastadas, antes de iniciar un examen de adecuación entre las normas legales y ese principio. Además, debe determinarse si esos grupos o situaciones se encuentran en situación de igualdad o desigualdad desde un punto de vista fáctico, para esclarecer si el Legislador debía aplicar idénticas consecuencias normativas, o si se hallaba facultado para dar un trato distinto a ambos grupos; en tercer término, debe definirse un criterio de comparación que permita analizar esas diferencias o similitudes fácticas a la luz del sistema normativo vigente; y, finalmente, debe constatarse si se presenta un tratamiento distinto entre iguales (o igual entre desiguales) y si este resulta razonable. Es decir, si persigue un fin constitucionalmente legítimo y no restringe en exceso los derechos de uno de los grupos en comparación.

48. Por ese motivo, la Corte exige que las demandas por presunta violación a la igualdad señalen, por lo menos, los grupos objeto de comparación; las circunstancias de hecho comunes a esos grupos, que justifican iniciar el examen de igualdad; la existencia de un trato diverso, a partir de un parámetro de comparación constitucionalmente relevante; y la inexistencia de razones válidas desde el punto de vista constitucional que justifiquen ese tratamiento distinto.

Como ya se mencionó, en este trámite, la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República; el Ministerio de salud y Protección Social; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación, solicitaron a la Corte declararse inhibida para conocer de la demanda por falta de aptitud de los cargos, y los tres últimos en su defecto dicen que en caso de un pronunciamiento de fondo la norma debe ser declarada

exequible. En similar sentido el Procurador General de la Nación pide que la Corte declare la exequibilidad de la expresión demandada.

A su vez la Asociación Colombiana de Medicina Integral, coadyuva la demanda pidiendo que el aparte demandado sea declarado inexecutable.

Se procederá entonces a dar respuesta a las intervenciones, partiendo de la jurisprudencia de la Corporación a propósito de los requisitos que debe contener la acción pública de inconstitucionalidad.

La demanda objeto de estudio no satisface los requisitos de certeza, pertinencia y suficiencia

49. En el caso objeto de estudio, el actor propone que el literal c) del artículo 10º de la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018) desconoce el principio de igualdad en sus facetas material y formal.

50. La demanda presenta problemas de claridad, como puede observarse en los apartes transcritos. Los cuestionamientos del actor se cifran en que el Legislador, al dictar el enunciado normativo objeto de censura, previó que en materia de recobros, reclamaciones y giro de recursos derivados de la prestación de servicios de salud no incluidos en el POS, el Fosyga está exento de reconocer el pago de intereses moratorios por el incumplimiento de sus obligaciones, mientras que las EPS sí deben hacerlo.

50.1. En su criterio, esta situación viola la igualdad material porque genera una asimetría entre el Estado y las EPS, carente de justificación. Añade que esta norma, junto con los artículos 3º y 4º del Decreto Ley 1281 de 2002 “Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación”, ha sido utilizada como fundamento para que el Fosyga niegue el reconocimiento de intereses de mora el incumplimiento de sus obligaciones en materia de recobros, y todo ello a pesar de que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado (Concepto 11001-03-06-000-2010-00086-00)[7] ha explicado que la interpretación correcta del artículo 4º del Decreto citado sí exige al Fosyga el pago de intereses, a título de sanción.

Añade que esta desigualdad puede percibirse también en la Resolución 3361 de 2012, del Ministerio de Salud en la que, según el actor, se establece que los intereses de mora por incumplimiento de obligaciones relacionadas con el giro de recursos del sistema de salud solo deben ser pagados por las EPS o las entidades administradoras de los planes de beneficios de salud, y no por el Estado a través del Fondo de solidaridad y garantía.

50.2. En segundo lugar, propone que la disposición viola la dimensión formal de la igualdad porque, mientras que en un amplio conjunto de cláusulas normativas el Legislador ha insistido en prever un tratamiento similar entre las autoridades públicas y los particulares en relación con el deber de pagar intereses de mora por el incumplimiento de sus obligaciones, la norma demandada constituye una excepción injustificada a ese conjunto de mandatos.

51. El cargo que eleva el actor por presunta violación al derecho a la igualdad carece de certeza porque le confiere al enunciado demandado un contenido normativo que no se desprende de su tenor literal, no se infiere de su contexto, ni se evidencia a partir de la interpretación sistemática que el actor pretende construir en su escrito. Estos defectos, en materia de certeza, terminan por generar un problema adicional en cuanto a la identificación de la proposición normativa demandada y la pertinencia de la acción, pues el actor involucra en su juicio al artículo 4º del Decreto Ley 1281 de 2002 “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación”, norma que no fue demandada, ni puede operar como parámetro de control pues se trata de un decreto con fuerza de ley, y no de un mandato constitucional.

Pero, en su argumentación, el actor omite señalar que el literal c) del artículo 73 del PND 2014-2018 regula un supuesto especial, en materia de recobros, en la medida en que se limita a definir lo que ocurre en casos de reclamaciones glosadas[8], es decir, aquellas en las que el Fosyga encuentra motivos para solicitar justificación adicional a las EPS para el pago de las cuentas correspondientes a la prestación de servicios no - pos.

El problema de certeza se agudiza cuando el propio actor indica que es el artículo 4º del Decreto 1281 de 2002 2002 prevé las reglas generales en materia de recobro, pues ello implicaría que, de existir una desigualdad en las reglas generales sobre reembolsos y giro

de recursos del sistema entre Fosyga y EPS, esta se desprendería de esa disposición, y no del enunciado efectivamente demandado.

Y en esa dirección, el accionante señala en algunos apartes de su escrito, que tanto el artículo demandado (reclamaciones glosadas), como los artículos 3º y 4º del Decreto 1281 de 2002 (normas generales en materia de recobros) son utilizados por el Ministerio de Salud y el Fosyga para evadir el pago de intereses de mora por el incumplimiento de los términos en materia de reembolsos o recobros, a pesar de que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado ha considerado que ambas partes de la relación tienen la obligación de pagarlos.

En ese marco, a los problemas de certeza de la demanda se añaden otros, que afectan la competencia de la Corte para pronunciarse sobre el conflicto propuesto. Primero, el actor parece acusar una norma que no fue demandada de generar la situación desigual que censura (el artículo 4º del Decreto 1281 de 2002) pero, posteriormente, describe un problema en la interpretación de esa disposición, derivado de la existencia de opciones hermenéuticas opuestas entre el Ministerio de Salud y el Consejo de Estado, en su Sala de Consulta y Servicio Civil.[9]

Como la acción pública de inconstitucionalidad está diseñada para controlar la validez de la ley, únicamente en cuanto a su conformidad con la Constitución Política, la pretensión del actor, en el sentido de desentrañar el correcto sentido de un conjunto de normas de naturaleza legal; o de despejar los conflictos jurídicos derivados de interpretaciones inconsistentes de esas normas, no puede ser asumida por este Tribunal. Ello implicaría una intromisión en las funciones de interpretación y aplicación del derecho, que corresponden a la justicia ordinaria y de lo contencioso administrativo, según el caso.

53. Así las cosas, los problemas de certeza de la demanda vienen acompañados con problemas en la identificación de la proposición objeto de control y, como se verá en el acápite siguiente, de pertinencia de la argumentación.

La demanda carece de pertinencia

54. Como se ha indicado, en los acápites que se refieren a la presunta violación del principio de igualdad material, el actor plantea que la norma accionada desconoce la igualdad

material porque crea una situación asimétrica o inequitativa entre las EPS frente al Fosyga en lo que tiene que ver con el pago de intereses de mora por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de recobros, reembolsos o reclamaciones por la prestación de servicios excluidos de los planes obligatorios de Salud y, según el demandante, en contra de lo establecido en un concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado acerca de la interpretación del artículo 4º del Decreto 1281 de 2002. Además, plantea que el legislador viola el principio de igualdad material porque, al establecer una excepción al pago de intereses moratorios en la disposición demandada, deja de lado un conjunto de normas legales en las que se ha previsto un tratamiento igual entre particulares y autorizados, en lo concerniente al incumplimiento de sus obligaciones legales, reglamentarias y contractuales.

Estos argumentos parten de una premisa implícita según la cual el Legislador estaría obligado a seguir, al momento de dictar la norma objeto de censura, el enfoque normativo contenido en (i) un decreto ley (1281 de 2002), (ii) un concepto no vinculante de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado o el conjunto de normas en que el propio legislador, o el Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria han establecido el deber de las autoridades y de otros actores de pagar intereses de mora, en materias tan variadas como el pago de aportes de seguridad social por parte de los empleadores, o la devolución del pago de tributos por parte de la Dian, cuando el contribuyente realizó un pago que excedía sus deberes.

En la medida en que ninguna de esas fuentes normativas posee rango constitucional, esos problemas no pueden ser resueltos por este Tribunal pues, como ya se ha indicado, carece de funciones asociadas a la solución de conflictos normativos entre normas infra constitucionales, al esclarecimiento del alcance o interpretación correcta de las leyes o a garantizar la exigibilidad de los conceptos proferidos por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional (C-1052 de 2001), cuando una demanda de inconstitucionalidad pretende que la Corte controle la labor del congreso tomando como parámetros normas y conceptos de inferior jerarquía a los mandatos de la Carta Política, incurre en el defecto de impertinencia y, en este caso, esta falencia resulta evidente.

La demanda carece de suficiencia

Para terminar, la demanda carece de suficiencia para generar una duda inicial acerca del respeto por el principio de igualdad, pues el actor no logró demostrar que el Fosyga y las empresas prestadoras de salud se encuentran en una situación de hecho similar, que determine la obligación de darles un trato idéntico.

Dejando de lado el hecho de que la demanda hace un uso de los conceptos de igualdad formal e igualdad material que no se basa en la interpretación que ha dado la jurisprudencia de la Corte a los mismos y que, por el contrario se limita a repetir que el Legislador otorgó un trato desigual, asimétrico e inequitativo a las EPS en relación con el Fosyga en materia de recobros salud, lo cierto es que hace falta un elemento esencial a la argumentación para poder iniciar un juicio por la eventual trasgresión del principio de igualdad. En concepto de la Sala, resulta oportuno precisar esta afirmación.

Para el actor, la norma viola el principio de igualdad material por ser inequitativa con las EPS. Sin embargo, la dimensión material de la igualdad hace referencia a la obligación de las autoridades de adoptar medidas especiales para superar las desigualdades de hecho y, especialmente, para superar situaciones de marginalidad, indefensión o vulnerabilidad social. Este principio (igualdad material) no pretende llevar a las empresas a gozar de las mismas condiciones, prerrogativas ni de los mismos deberes que ostentan (o que deben respetar) las autoridades públicas, como lo supone el accionante, sino lograr la construcción del Estado social de derecho superando las difíciles situaciones que atraviesan los grupos de especial protección constitucional, los déficit de oportunidades para el acceso a los bienes del Estado, o los patrones de discriminación histórica contra determinados colectivos.

En ese orden de ideas, no es posible enmarcar en la comprensión constitucional del principio de igualdad material, el que la existencia de un trato distinto entre EPS y Fosyga viole el mandato de igualdad material. No sobra reiterar que los actores privados que participan de la prestación de servicios de salud no constituyen grupos de especial protección constitucional sino, por el contrario, personas jurídicas que deben soportar determinadas cargas, dada la función social de la actividad que realizan.

En cuanto a la dimensión formal de la igualdad, esta se relaciona con la generalidad de las

leyes, y se concreta en el legislador no establezca tratos distintos al momento de establecer mandatos para situaciones o sujetos que se hallan en igualdad de condiciones (o viceversa).

Obviamente, la construcción de un cargo por la violación de este principio requiere la identificación de los grupos en comparación (carácter relacional de la igualdad), la presentación de argumentos convincentes acerca de las características que hacen iguales a ambos extremos de la comparación y que, por lo tanto, demuestren que existía una obligación en cabeza del legislador, en el sentido de ordenan al legislador otorgarles el mismo trato; o bien, las cualidades que permiten diferenciarlos y que, en consecuencia, prohibían al Congreso brindarles un trato igualitario. Estas características, finalmente, deben tener relevancia constitucional.

Pues bien, aunque el actor logra identificar los grupos entre los que pretende realizar la comparación (de un lado, las EPS y, de otro, el Fosyga), argumenta que se presenta un trato desigual entre ellos en cuanto al pago de intereses de mora (omitiendo, sin embargo, describir adecuadamente el supuesto de hecho de la norma, como se explicó al evaluar la certeza de la demanda), no logra demostrar que los dos grupos en comparación se hallan en la misma situación de hecho y, específicamente, no expone ningún argumento para explicar por qué deberían recibir el mismo trato en el punto específico del pago de reclamaciones previamente glosadas.

Para terminar, la Sala considera relevante responder las solicitudes de Acemi y del Procurador General de la Nación, únicos intervinientes que consideraron apta la demanda.

Acemi propone que la Corte debería declarar la inexecutable de la norma porque el Legislador debió dar a las reclamaciones glosadas el mismo trato que aquellas que no fueron objeto de glosas por el Fosyga, lo que explica indicando que no hay razón para que el Legislador haya establecido en el enunciado normativo demandado reglas distintas a las que se encuentran en el artículo 4º del Decreto 1281 de 2002.

El Procurador General de la Nación, a su turno, plantea que aunque no se demostró una violación al principio de igualdad, sí existe un vacío en la norma cuestionada, pues no ordena indexar (actualizar el poder adquisitivo) el valor de las obligaciones que el Fosyga

pague por fuera de los términos legales, en aplicación del literal c) del artículo 73 de la Ley 1573 de 2015.

La Corte no puede acceder a ninguna de estas solicitudes. En primer lugar, porque no constituyen respuestas al problema jurídico planteado, sino nuevos problemas constitucionales que, por lo tanto, no han recibido la participación ciudadana que caracteriza a la acción pública de constitucionalidad. En segundo lugar, y en lo que tiene que ver con Acemi, su censura nuevamente se refiere a un problema de contradicción normativa, entre mandatos de jerarquía legal, y no constitucional. Y, en lo que hace a la propuesta de la Procuraduría, esta no tiene que ver con el principio de igualdad, sino con una preocupación porque los actores privados del sistema de salud conserven el poder adquisitivo del dinero, asunto ajeno al caso objeto de estudio.

En consecuencia, la Sala se declarará inhibida para pronunciarse de fondo.

VII. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato expreso de la Constitución

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para pronunciarse sobre la exequibilidad de la expresión “sin que haya lugar al reconocimiento de intereses moratorios por las solicitudes que se presenten bajo este mecanismo” contenida en el literal c) del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] MP. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[2] “Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación”.

[3] La ciudadana Ana Cecilia Santos Acevedo.

[4] “Por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación”.

[5] Es un resumen de los apartes centrales de la sentencia T-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) en la que se abordó, con amplitud, el estudio de los requisitos argumentativos mínimos de las demandas de inconstitucionalidad.

[6] La Corte Constitucional se ha referido al principio de igualdad en un amplio conjunto de fallos. Entre estos pueden consultarse las sentencias T-422 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-371 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-093 de 2001 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-671 de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. AV Jaime Araújo Rentería), entre muchas otras. La exposición que se adopta en esta providencia constituye una síntesis de la efectuada en la reciente sentencia T-340 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

[8] Según el Anexo Técnico No. 6 “Manual único de glosas, devoluciones y respuestas” de la Resolución número 3047 de 2008 “Por medio de la cual se definen los formatos, mecanismos de envío, procedimientos y términos a ser implementados en las relaciones entre prestadores de servicios de salud y entidades responsables del pago de servicios de salud, definidos en el Decreto 4747 de 2007”, del entonces Ministerio de la Protección Social, (modificada por la Resolución número 416 de 2009, y adicionada y modificada parcialmente la Resolución 4331 de 2012), una glosa es “una no conformidad que afecta en forma parcial o total el valor de la factura por prestación de servicios de salud, encontrada por la entidad responsable del pago durante la revisión integral, que requiere ser resuelta por parte del prestador de servicios de salud”.

[9] Concepto de 19 de agosto de 2010, de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, CP William Zambrano Cetina.