

Sentencia C-326/21

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Cumplimiento de requisitos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición en relación con el cargo por vulneración del derecho a la igualdad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL POR INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA-Incumplimiento de requisitos de certeza, especificidad y suficiencia en los cargos

Expediente D-14015

Demandante: Augusto Ramírez Camacho

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del párrafo transitorio -parcial- del artículo 3º de la Ley 2024 de 2020.

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D. C., veintitrés (23) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

I. ANTECEDENTES

1. El ciudadano Augusto Gutiérrez Camacho ha demandado la constitucionalidad de un aparte del párrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020, por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación, por presuntamente desconocer los artículos 13 y 333 de la Constitución.

1. Mediante auto de 9 de noviembre de 2020, el Despacho ha resuelto admitir la demanda en

lo que respecta a la presunta vulneración del artículo 13 Superior. Sin embargo, frente a la presunta vulneración del artículo 333 Superior ha resuelto inadmitir porque las razones presentadas no cumplieron con los requisitos de suficiencia y especificidad.

1. Transcurrido el término legalmente establecido, el 2 de diciembre de 2020, el Despacho ha rechazado el cargo por violación del artículo 333 constitucional por cuanto el accionante no corrigió su demanda en los términos indicados en el auto de 9 de noviembre de 2020 y ha informado al ciudadano que contra dicha decisión procedía el recurso de súplica ante la Sala Plena.

1. El 4 de diciembre de 2020, el accionante ha informado al Magistrado Sustanciador su decisión de desistir del recurso de súplica.

1. En el mismo auto de 19 de enero de 2021, se ha corrido traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor y se ha invitado a las siguientes entidades e instituciones para rendir concepto técnico, en relación con el cargo admitido en contra de la disposición demandada: Defensor del Pueblo; Ministro de Salud y Protección Social; Superintendente de Industria y Comercio; Superintendente Nacional de Salud; Federación Nacional de Comerciantes -FENALCO-, Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI-, Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-; Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas; Academia Colombiana de Jurisprudencia; Grupo de investigación Justicia, ámbito público y derechos humanos de la Universidad de la Sabana; CONFECÁMARAS; y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI).

1. Durante el término de fijación en lista se han recibido los conceptos técnicos de Asociación

Colombiana de Empresas de Medicina Integral – ACEMI–, la Superintendencia Nacional de Salud, la Universidad de la Sabana y la Academia Colombiana de Jurisprudencia.

1. Mediante comunicación de 27 de enero de 2021, la Procuradora General de la Nación ha remitido un escrito de manifestación de impedimento, invocando la causal contenida en el artículo 25 del Decreto 2067 de 1.991, de “haber intervenido en la expedición de la norma acusada, argumentando, como quiera que, en los términos del artículo 115 de la Constitución, suscribí el texto legal en mi condición de Ministra de Justicia y del Derecho. Lo anterior como consta en el Diario Oficial 51.384 de 23 de julio de 2020, en el cual fue publicada la Ley 2024 de 2020”¹.

1. Mediante Auto A-101 de 2021 del 4 de marzo de 2021 dicho impedimento de la Procuradora General ha sido aceptado, por lo cual se corrido traslado al Viceprocurador General para que rindiera concepto y el 24 de mayo siguiente se recibió su escrito.

I. NORMA DEMANDADA

10. A continuación se resalta el aparte demandado del artículo del artículo 3º de la Ley 2024 de 2020 es el siguiente:

“LEY 2024 DE 2020

(...)

ARTÍCULO 3º. Obligación de Pago en Plazos Justos. En aplicación del principio de buena fe contractual contemplado en el artículo 871 de Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) se adopta como deber de todos los comerciantes y de quienes sin tener calidad de comerciantes ejerzan operaciones mercantiles, la obligación general de efectuar el pago de sus obligaciones contractuales, en un término que se pactará para el primer año de entrada en vigencia de la presente ley de máximo 60 días calendario y a partir del segundo año,

máximo 45 días calendario improrrogables a partir de entrada en vigencia de la ley, calculados a partir de la fecha de recepción de las mercancías o terminación de la prestación de los servicios.

Parágrafo 1°. Se exceptúan de esta disposición las operaciones mercantiles realizadas entre sociedades consideradas como grandes empresas.

Parágrafo transitorio. Tránsito de legislación. El plazo previsto en el presente artículo tendrá la siguiente aplicación gradual:

1. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el plazo para el pago de obligaciones, en los términos del artículo, será de máximo sesenta (60) días calendario durante el primer año.
2. A partir del segundo año de la entrada en vigencia de la Ley, el plazo máximo será de cuarenta y cinco (45) días calendario.

En cuanto a las operaciones mercantiles que se realicen en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el plazo máximo y definitivo para el pago de obligaciones será de sesenta (60) días calendario. Dicho plazo comenzará a regir desde el inicio del tercer año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.”

I. DEMANDA

1. El accionante argumenta que la norma acusada establece un trato discriminatorio que afecta a las personas naturales y jurídicas que realicen operaciones mercantiles en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud porque: (i) estas deben esperar tres años de vigencia de la ley para acceder a los mismos beneficios a diferencia de los demás sectores económicos que lo pueden hacer desde que entra en vigor y, (ii) no les es aplicable el plazo máximo de 45 días para el pago justo vigente a partir del segundo año de vigencia³.

1. En criterio del accionante esta diferencia de trato no se justifica, por lo que “dado que esta

exclusión se basa en el criterio subjetivo del ente rector del sistema de salud, es necesario aplicar un test de proporcionalidad, para determinar si el trato desigual que de allí se deriva es constitucional o, por el contrario, es discriminatorio y por ende vulneratorio del derecho a la igualdad

-Art. 13 CP-4”.

1. Adicionalmente, señala que la Corte debe aplicar el precedente contenido en la Sentencia C-675 de 2008 sobre derechos de pago justo aplicable a las operaciones mercantiles en el marco del Sistema General de Seguridad Social

en Salud (SGSSS), por ser “la única sentencia de la Corte Constitucional que se ha referido al tema de pago de facturación de servicios de salud”. Dicha providencia encontró exequible el literal d) del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 que estableció una regulación de plazos para el pago de servicios prestados por las Instituciones Prestadoras de servicios de Salud a las Entidades Promotoras de Salud.

I. INTERVENCIONES

Intervenciones de entidades públicas e instituciones invitadas⁵

1. Durante el término de fijación en lista se han recibido cuatro intervenciones de entidades e instituciones invitadas a participar y rindieron concepto técnico en los siguientes términos:

Entidad o Institución

Exequibilidad

Inhibición como petición principal

Universidad de la Sabana

X

ACEMI

X

Superintendente de Salud

X

Academia Colombiana de Jurisprudencia

X

Concepto del Viceprocurador

X

Universidad de la Sabana

1. Fabio Enrique Pulido Ortiz y David Felipe Ramírez Pabón, ciudadanos colombianos, miembros del grupo de investigación Justicia, Ámbito Público y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, solicitan que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo en relación con el cargo de la demanda admitido.

En criterio de los intervinientes la acción no cumple con la carga argumentativa mínima que requieren las demandas por violación del artículo 13 constitucional, con lo cual se impide evaluar la existencia de un criterio verdaderamente discriminatorio en la aplicación de la norma. Adicionalmente, tampoco cumple con el requisito de certeza pues las premisas que plantea el demandante parten de una interpretación personal y equivocada de la norma.

Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral –ACEMI–

1. Gustavo Morales Covo, como representante legal de ACEMI solicita a la Corte que se declare inhibida toda vez que el demandante no “demostró que exista un trato diferenciado entre la regulación del plazo para el pago de las EPS a las IPS, y las demás situaciones que regula el inciso demandado”, en este sentido no se justificó con suficiencia el cargo admitido de violación del derecho a la igualdad.

Superintendencia Nacional de Salud

1. Esta entidad solicita que la disposición sea declarada constitucional teniendo en cuenta que resulta “justificado que la medida de pago en plazos justos entre en vigor a partir del 2023 y, que el plazo dispuesto para el pago sea de 60 días, por las condiciones particulares de la operación mercantil del sector salud y la importancia de articular la medida con la normativa [...]”⁷.

Luego de enunciar algunas de las particularidades que diferencian las operaciones mercantiles en el sector salud de cualquier otra operación mercantil⁸ y teniendo en cuenta que en materia de salud hay una intervención reforzada por parte del Estado en la búsqueda de la garantía del interés general, la entidad interviniente concluye que no hay un criterio de comparación que permita establecer un trato discriminatorio de la norma acusada en relación con la diferenciación de los plazos.

Academia Colombiana de Jurisprudencia

1. Esta institución solicita la declaratoria de inexecutable de la norma. Argumenta que “No hay motivos razonables que justifiquen el trato diferenciado en retrasar la entrada en vigor y señalar un plazo justo distinto únicamente respecto al pago de obligaciones del sistema de seguridad social en salud. De los motivos de la ley y los fines perseguidos, no se revela la finalidad constitucional que justifique retrasar la entrada en vigor de la ley y señalar un plazo mayor únicamente al sector de la salud. Por el contrario, dicho trato constituye una medida de carácter regresivo. Tal diferenciación no es una medida idónea que permita maximizar la eficiencia del sistema de salud y no es un medio que se dirija a desarrollar materialmente el derecho fundamental a la salud. De igual modo, el trato diferenciado no es necesario, dado que retrasar la entrada en vigor de la ley impide a un sector de vital importancia como es el de la prestación de servicios de salud acceder a los beneficios que tendrían los demás sectores económicos. Además, no existe proporcionalidad en sentido estricto que justifique dar trato diferenciado únicamente a ese sector de la economía, como es el de la salud, en relación con todos los demás”.

I. CONCEPTO DEL VICEPROCURADOR GENERAL

1. El Viceprocurador General solicita que la norma sea declarada executable porque que no existe un trato discriminatorio en relación con las empresas del sector salud. A su juicio la regla diferencial en el plazo establecido para este sector, “busca precaver un cambio intempestivo y desarticulado en la forma de pago de las obligaciones entre los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud, con una medida potencialmente adecuada para cumplir dicho objetivo, como lo es: (i) posponer la entrada en vigencia de la nueva regulación por tres años mientras se implementa “Acuerdo de Punto Final del Sector Salud”, y (ii) replicar los plazos para el pago de obligaciones ya existentes, en otras normas aplicables a los sujetos del mercado de la salud”⁹.

En criterio de la vista fiscal, este trato diferenciado encuentra justificación en el principio de seguridad jurídica que implica una regulación previa dirigida a garantizar la eficiente gestión de los recursos económicos en el sector salud, teniendo en cuenta además que, desde hace varios años, se han adelantado esfuerzos para el saneamiento de las finanzas en el sector

salud con el objetivo principal de garantizar la sostenibilidad financiera de este sector.

Finalmente, y luego de revisar el debate parlamentario, el Viceprocurador encuentra que el tratamiento diferencial se justificó en la necesidad de armonizar los contenidos de la nueva ley, con los de la normativa especializada, entre otros el saneamiento a partir del “Acuerdo de Punto Final del Sector Salud” y lo previsto en el artículo 13 de la Ley 1122 de 2007.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

1. La Sala Plena de la Corte Constitucional es competente para decidir sobre la constitucionalidad de la disposición demandada, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

1. Ineptitud sustancial del cargo de inconstitucionalidad

1. En el auto admisorio de la demanda el magistrado sustanciador debe valorar si esta cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad. Sin embargo, este estudio corresponde a una revisión sumaria que no compromete ni define la competencia de la Sala Plena de la Corte, en la que reside la función constitucional de decidir de fondo sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos (C.P. art. 241, núm. 4 y 5).

1. El artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 regula el contenido de las demandas de inconstitucionalidad. A partir de esta disposición, la jurisprudencia ha considerado necesario que, para producir un pronunciamiento de fondo, la demanda debe contener (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las normas constitucionales que se consideren

infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados; (iv) en caso de que lo que se discuta sea el quebrantamiento del correcto trámite legislativo, se debe señalar cuál es el trámite que debió haberse observado; y (v) la razón por la cual la Corte es competente¹⁰. A partir de la Sentencia C-1052 de 2001, con fundamento en la precitada disposición, se ha precisado que constituyen exigencias mínimas y generales de los cargos de inconstitucionalidad las de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia.

2. Así, si bien en la fase de admisión de la demanda, el magistrado sustanciador ha podido aceptar el estudio de uno o más cargos, luego de recibir las intervenciones y conceptos de las entidades invitadas y adelantar un nuevo estudio con mayores elementos de juicio, al momento de dictar sentencia puede proferir un fallo inhibitorio. En efecto, el análisis sobre la aptitud de los cargos en la fase de admisión de la demanda es apenas preliminar y no compromete ni limita la competencia de la Sala Plena de la Corte para pronunciarse en la sentencia, con mayor razón cuando las demandas tienen como fundamento la violación del artículo 13 constitucional¹¹.

1. Para analizar la aptitud de cargos relacionados con la posible vulneración del derecho a la igualdad, la Corte ha señalado que estos reproches “no pueden limitarse a poner de presente un tratamiento distinto a dos o más sujetos o grupos de sujetos, pues ello desconocería que la Constitución no ordena que todas las personas reciban un tratamiento exactamente igual. Por ello, ha afirmado que debe cumplirse una carga de argumentación mínima para formular argumentos de inconstitucionalidad de esta naturaleza, que consiste en ‘señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas’”¹².

1. La Sala considera que, en este caso, es necesario analizar nuevamente la aptitud del referido cargo para producir un fallo de fondo, pues después de la fase de admisión, tanto los representantes de la Universidad de la Sabana como ACEMI formularon reparos sobre el cumplimiento de las exigencias mínimas de argumentación para ser admitido.

1. Se anticipa desde ya que para la Sala plena de la Corporación el cargo por violación del artículo 13 no es apto y por lo tanto se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo al respecto. En efecto, si bien el accionante (i) estableció los grupos involucrados y (ii) acreditó el trato diferencial entre los sujetos destinatarios de la disposición, (iii) no señaló las razones por las cuales los grupos eran sujetos comparables y, por tanto, no aportó razones que logran acreditar que el trato diferenciado que advirtió vulneraba el artículo 13 Superior, argumentación necesaria para fundamentar los cargos por desconocimiento del derecho a la igualdad de trato y, además, la demanda adolece de los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia.

La argumentación del accionante en su cargo por violación al derecho a la igualdad

1. Sujetos comparables. A partir del tipo de operaciones mercantiles que desarrollan uno de los destinatarios de la disposición, el accionante determinó que los sujetos a comparar son quienes realizan operaciones mercantiles en el marco del sistema general de seguridad social en salud y aquellos que no.

Así, el accionante afirmó que:

1. Trato diferencial. El trato diferencial consiste en que quienes adelantan operaciones mercantiles en el marco del sistema general de seguridad social en salud deben esperar tres años desde la entrada en vigor de la Ley 2024 de 2020 para ser beneficiarios de los plazos máximos de pago que incorpora el artículo 3, mientras que para quienes no realizan dichas operaciones la disposición entra a regir desde el 1 de enero de 2021.

1. Así mismo, mientras el plazo máximo de pago a partir del tercer año es de 60 días para quienes adelanten operaciones mercantiles en el marco del SGSSS, a todos los demás que realicen otras operaciones mercantiles su plazo será de 45 días. Afirmó el demandante:

“La disposición, contraria (sic) a lo dispuesto en el artículo 13 superior, ordena darle a las personas que actúan bajo los parámetros de la seguridad social en salud un trato discriminatorio al imponerle una carga desproporcionada, en cuanto a pesar de estar actuando como cualquier otra personas comercial se las obliga a permanecer durante tres años por fuera del ámbito de aplicación señalado del pago justo, además como si fuera poco, este plazo se extiende a 60 días, cuando este término se reduce a 45 días después del segundo año; para los demás operaciones mercantiles. No existe razón alguna para que estas personas tengan que esperar tres años para que opere el pago justo de sus acreencias contractuales, pues la necesidad de proteger el pago justo, surge desde el mismo momento en que surge la relación contractual, es discriminatorio que este plazo, que se da para todo el universo de actores comerciales, no sea aplicado en las mismas circunstancias de modo y tiempo para aquellas operaciones que se realicen en el marco del sistema general de seguridad social en salud”.

1. Justificación de la equivalencia de trato. El demandante justificó la necesidad de un trato igualitario planteando que todas las microempresas que participan en el sector salud tienen necesidades coincidentes con todas aquellas microempresas que participan en los demás sectores. En particular que quienes “participan del sector salud, presentan requerimientos análogos de protección que las personas que actúan en otros sectores de la economía, razón por la cual el hecho de que no puedan acceder en igual de condiciones a los mecanismos diseñados para satisfacer la necesidad de pago justo, con aquellos que intervienen en los otros sectores económicos diferentes a los de la seguridad social en salud, prueba la existencia de un déficit de protección”.

Del mismo modo, argumentó que quienes “hacen contratación con la seguridad social en salud tienen la carga legal, de soportar situaciones más estrictas para el pago de sus obligaciones, sin justificación objetiva alguna para determinar dicha restricción”.

Y concluyó: “El déficit de protección de los prestadores de servicios de salud, consistente en la imposibilidad de acceder sin condicionamientos a mecanismos como los mencionados, a pesar de tener necesidades coincidentes con todas aquellas microempresas que participan en los demás sectores, comporta así la violación del derecho a la igualdad -Art. 13 CP-; de los

prestadores de servicios de salud que conforman una empresa comercial como a las que va dirigido la norma”.

Insuficiencia de la argumentación presentada por el accionante

1. A pesar de la argumentación, se observa que lo planteado por el demandante no es suficiente para adelantar un análisis de fondo, como se resalta a continuación.

En efecto, al leer el artículo 3 de la Ley 2024 se encuentra lo siguiente:

Texto del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020

Descripción

ARTÍCULO 3o. OBLIGACIÓN DE PAGO EN PLAZOS

JUSTOS. En aplicación del principio de buena fe contractual contemplado en el artículo 871 del Decreto 410 de 1971 (Código de Comercio) se adopta como deber de todos los comerciantes y de quienes sin tener calidad de comerciantes ejerzan operaciones mercantiles, la obligación general de efectuar el pago de sus obligaciones contractuales, en un término que se pactará para el primer año de entrada en vigencia de la presente ley de máximo 60 días calendario y a partir del segundo año, máximo 45 días calendario improrrogables a partir de entrada en vigencia de la ley, calculados a partir de la fecha de recepción de las mercancías o terminación de la prestación de los servicios.

* Determina el deber general de pago de obligaciones contractuales producto de operaciones mercantiles, a partir de la recepción de las mercancías o prestación de los servicios, en un plazo de 60 días calendario el primer año de vigencia de la Ley y 45 días el segundo.

PARÁGRAFO 1o. Se exceptúan de esta disposición las operaciones mercantiles realizadas entre sociedades consideradas como grandes empresas.

* Exceptúa de los anteriores plazos a las grandes empresas.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Tránsito de legislación.

El plazo previsto en el presente artículo tendrá la siguiente aplicación gradual:

* Reitera los plazos señalados anteriormente

Texto del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020

Descripción

1. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el plazo para el pago de obligaciones, en los términos del artículo, será de máximo sesenta (60) días calendario durante el primer año.

2. A partir del segundo año de la entrada en vigencia de

la ley, el plazo máximo será de cuarenta y cinco (45) días calendario.

En cuanto a las operaciones mercantiles que se realicen en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el plazo máximo y definitivo para el pago de obligaciones será de sesenta (60) días calendario. Dicho plazo comenzará a regir desde el inicio del tercer año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

* Fija un régimen especial para las operaciones mercantiles dentro del SGSSS

* Establece un plazo máximo de pago de 60 días calendario

* Determina la entrada en vigencia de dicho régimen a partir del tercer año de vigencia de la Ley.

1. En lo que tiene que ver con los sujetos, el artículo se refiere a tres grupos:

(a) Grandes empresas, (b) sujetos que realizan operaciones mercantiles y (c)

sujetos que realizan operaciones mercantiles en el marco del SGSSS.

* Nunca para grandes empresas, las excluye.

* 60 días en el primer año de vigencia de la ley para quienes realicen operaciones mercantiles.

* 45 días en el segundo año de vigencia de la ley para quienes realicen operaciones mercantiles.

* 60 días en el tercer año de vigencia de la ley para sujetos que realizan operaciones mercantiles en el marco del SGSSS.

1. Así las cosas, debe tenerse en cuenta que en relación con los cargos por presunta vulneración del derecho a la igualdad, según la Sentencia C-513 de 2019, el demandante debe cumplir con una carga argumentativa que hace necesario que explique el por qué los dos sujetos comparables deben recibir el mismo trato. No hacerlo implica desconocer las exigencias para este tipo de cargos.

A saber, “[e]n cuanto a la carga de pertinencia, porque no se verificaría el juicio de contradicción normativa entre una norma de rango legal y una de rango constitucional, al limitarse el alcance de la acusación a una valoración de conveniencia sobre la distinción de trato consagrada en la ley. En relación con la carga de especificidad, porque no se exhibiría cuál es el problema de legitimidad constitucional que surge de la norma demandada, como consecuencia de la posibilidad que tiene el legislador de prever consecuencias normativas distintas frente a supuestos de hecho no asimilables. Y, en cuanto a la carga de suficiencia, porque no existiría el mínimo razonamiento jurídico para cuestionar la presunción de constitucionalidad que ampara a todas las normas legales, como consecuencia de la aplicación del principio democrático”.

Dicha carga argumentativa, además, según la Sentencia C-043 de 2021, debe caracterizarse por tener “un alto grado de precisión”, pues por medio de esa exigencia se pretende proteger la libertad de configuración legislativa, que solo se ve limitada cuando se está en presencia de criterios sospechosos de discriminación. En tales casos corresponde a los

demandantes demostrar el trato desigual, siguiendo las pautas trazadas en la Sentencia C-635 de 2012:

“(i) determinar cuál es el criterio de comparación (“patrón de igualdad” o *tertium comparationis*), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe un tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual”.

1. A partir de lo anterior, la Sala considera que la argumentación brindada por el demandante no cumple la carga argumentativa mínima exigible para sustentar los cargos por vulneración del derecho a la igualdad de trato y los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia. Como pasa a explicarse.

1. Si bien el actor estableció los grupos involucrados y acreditó el trato diferencial entre los sujetos destinatarios de la disposición acusada, lo cierto es que no señaló las razones por las cuales los grupos son sujetos comparables desde el punto de vista fáctico y jurídico, pues su exposición en este aspecto es vaga y genérica y, por tanto, no aporta razones que brinden certeza sobre el alcance del trato diferente reprochado y que, de manera específica, logren acreditar que el trato diferenciado que advirtió de la norma acusada, vulnera el artículo 13 Superior.

Así las cosas:

i. estableció los grupos involucrados: pues a partir del tipo de operaciones mercantiles que desarrollan los sujetos destinatarios de la disposición acusada, determinó que los sujetos a comparar son quienes realizan operaciones mercantiles en el marco del sistema general de

seguridad social en salud y aquellos que no las realizan.

i. acreditó el trato diferenciado entre los sujetos destinatarios de la disposición: consistente en que quienes adelantan operaciones mercantiles en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud a) deben esperar tres años desde la entrada en vigor de la Ley 2024 de 2020 para ser beneficiarios de los plazos máximos de pago que incorpora el artículo 3, mientras que para quienes no realizan dichas operaciones la disposición entra a regir desde el 1 de enero de 2021 y b) tienen el plazo máximo de pago, a partir del tercer año, de 60 días mientras que todos los demás que realicen otras operaciones mercantiles tienen un plazo de 45 días.

Sin embargo, (iii) las razones que brindó, para resaltar que el trato diferenciado no se ajusta al artículo 13 constitucional, no fueron precisas pues dejaron de lado aspectos relevantes para hacer un análisis sustancial como quiera que no permiten acreditar que los grupos son sujetos comparables desde el punto de vista fáctico y jurídico y tampoco expuso por qué debían recibir el mismo trato pues, al establecer los sujetos comparables, el actor utilizó un criterio de comparación (v. gr. operaciones mercantiles en general vs. aquellas que se realicen en el marco del SGSSS) que no analizó otras formas de aproximación razonables a la disposición que podrían ilustrar por qué los sujetos diferenciados sí pueden recibir tratamientos distintos.

En ese sentido, se limitó a exponer de manera vaga y genérica que ambos sujetos requerían contar con ciertos plazos de pago, pero no hizo ninguna referencia a las diferencias que existen entre las operaciones mercantiles que realizan cada uno de los sujetos, las cuales son evidentes y han sido reconocidas por la Corte Constitucional como diferencias relevantes que justifican tratos disímiles en relación con los plazos de pago de obligaciones en el SGSSS¹³.

1. El demandante, entonces, no aportó razones claras que indiquen: a) a cuáles operaciones mercantiles se refiere la disposición y, en particular, b) qué comprende y cuál es el marco del SGSSS al cual se refiere el texto. Ese ámbito de indeterminación y vaguedad en que incurre el demandante en relación con los sujetos comparados no brinda a la Sala la certeza sobre el

alcance del trato diferente que reprocha en la medida en que no es claro si este se limita al giro inicial de los recursos por parte del administrador, o si se extiende y con qué alcance a las diferentes transacciones y giros que se realicen por los actores del sistema una vez recibidos los recursos o con independencia del tipo de servicios prestados.

Sobre este punto, resulta pertinente recordar que, en concordancia con el artículo 189.11, el artículo 270 de la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, reconoció al Gobierno nacional la facultad para reglamentar el pago en plazos justos de operaciones comerciales derivadas de actos mercantiles entre particulares con los objetivos de promover la competitividad empresarial, mejorar la liquidez de las empresas proveedoras y reducir las demoras en el pago una vez se ha finalizado la provisión de los bienes y servicios¹⁴. Expedida la Ley 2024 de 2020, dicha facultad deberá ser reglamentada teniendo en cuenta sus postulados, así como las reglas especiales con rango de ley que rigen para los distintos sectores económicos, incluido aquellos que regulan las operaciones mercantiles que se desarrollan en el marco del SGSSS.

1. A lo anterior se suma que su argumentación tampoco permite acreditar la especificidad del cargo, teniendo en cuenta que no todo trato diferenciado merece reproche constitucional, el demandante no aportó razones concretas que sustenten su solicitud de inexecutable.

En efecto, no es tan claro el problema de constitucionalidad que plantea la norma demandada, en la medida que el legislador tiene un amplio margen de configuración normativa que le permite prever tratos diferenciados frente a sujetos y circunstancias no asimilables. En particular, la ausencia de especificidad resulta evidente cuando se busca precisar cuáles son exactamente las operaciones mercantiles que se realizan dentro del marco del SGSSS a las que se excluye temporalmente de la aplicación de la Ley 2024 de 2020.

1. Finalmente, en lo que tiene que ver con la carga de suficiencia, la ausencia de una argumentación que dé cuenta de las particularidades de la regulación adoptada y la falta de un razonamiento jurídico que permita cuestionar la ley, es justamente lo que evidencia la

insuficiencia de los argumentos necesarios para analizar la constitucionalidad del texto cuestionado.

1. Por último, en relación con el precedente contenido en la Sentencia C-675 de 2008 y la manera cómo el demandante lo utiliza como recurso argumentativo en el marco de su demanda, es necesario precisar lo siguiente.

Según el demandante, en dicho proceso la Corte declaró exequible la norma señalando que el propósito es proteger de manera especial el servicio esencial y fundamental de salud, que se brinde de una manera eficiente por los prestadores de dicho servicio, lo cual justifica la implantación de términos perentorios para el pago de tales servicios de salud. Lo anterior en tanto la disposición analizada establece que a las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud se les debe pagar un anticipo mínimo del 50% del valor de la factura dentro de los cinco (5) días posteriores a su presentación, y el saldo se debe cancelar dentro de los treinta días (30) siguientes a la presentación de la factura, en caso de no presentarse objeción o glosa alguna.

Para el accionante, la Sentencia C-675 de 2008 constituye el precedente vigente en materia de derechos de pago justo en las operaciones mercantiles en el marco del sistema general de seguridad social en salud, dado que es la única sentencia de la Corte Constitucional que se ha referido al tema de pago de facturación de servicios de salud.

1. A juicio de la Corte Constitucional, las Sentencias C-260 y C-675 de 2008 que declaran exequible el literal d) del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007, por los cargos estudiados en dichas providencias, efectivamente constituyen un precedente constitucional. Sin embargo, el alcance de estos debe ser interpretado en el sentido de que dicha disposición no vulnera la Constitución en los aspectos que fueron analizados por la Sala Plena en su momento. En otras palabras, este precedente no plantea que las decisiones legislativas contenidas en dicha ley sean intangibles, o que solo puedan modificarse bajo ciertas condiciones. Simplemente dan cuenta de una decisión adoptada por el Congreso de la República en el marco de sus atribuciones que es conforme con la Constitución por los cargos estudiados por

la Corte.

1. Por lo anteriormente dicho, se concluye que el demandante no cumple con las exigencias de argumentación que los cargos por vulneración al principio de igualdad requieren y los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia, por lo tanto, la Corte se declarará inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo sobre el cargo analizado.

C. Síntesis de la decisión

1. La Corte Constitucional se inhibe de pronunciarse de fondo frente a la demanda de inconstitucionalidad del inciso segundo del párrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020 por violación del artículo 13 de la Constitución.

1. La Sala Plena encontró que la demanda no satisface la carga argumentativa exigida para adelantar el estudio de la violación del artículo

13 constitucional sobre igualdad de trato, ni cumple los requisitos de certeza, especificidad y suficiencia.

1. En consecuencia, la Sala Plena adoptará una decisión inhibitoria sobre la demanda planteada.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

INHIBIRSE de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el aparte demandado del párrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 2024 de 2021, por inepta demanda.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS ROJAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Escrito de impedimento. Página 2.

2 Diario Oficial No. 51.384 de 23 de julio de 2020.

3 Escrito de demanda. Página 6.

4 Ídem. Página 7.

5 Artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

6 Escrito de intervención de ACEMI, página 14.

7 Escrito de intervención Superintendencia Nacional de Salud, página 9.

8 Según su escrito, algunas de las “particularidades que diferencian las operaciones mercantiles en el sector salud de cualquier otra operación mercantil” y que justifican “un tratamiento diferencial en la transición y plazos, de las demás operaciones de mercado”, son:

* La relación entre los agentes en el sector salud se diferencia de las operaciones mercantiles por la naturaleza del bien jurídico en medio -derecho a la salud-, y la diversidad de factores que rodean la prestación y el acceso a los servicios de salud.

* Existen diversidad de modalidades de contratación y de pago, con fundamento legal, entre la entidad responsable del pago y el prestador de servicios de salud (Ley 100 de 1993, la Ley 1122 de 2007 y el Decreto 780 de 2016), incluso dejando a discrecionalidad de las partes la posibilidad de crear las que considere.

* Auditorías previas al pago. Auditoría médica y control de gastos (art. 2.2.4.1.30 del D. 780 de 2016). Auditoría para el Mejoramiento de la Calidad de la Atención de Salud (art. 2.5.1.4.1 del D. 780 de 2016).

* Manual Único de Glosas, Devoluciones y Respuestas, de obligatoria adopción por todas las entidades del SGSSS (art. 2.5.3.4.12 del Decreto 780 de 2016).

* Soportes a la factura según la modalidad de contratación y de pago que determine el Ministerio de Salud y Protección Social (art. 2.5.3.4.10 Decreto 780 de 2016).

* Condiciones de pago según la modalidad de contratación, dispuestas en el literal d) del art. 13 de la Ley 1122 de 2007. El cual señala “Las Entidades Promotoras de Salud EPS de ambos regímenes, pagarán los servicios a los Prestadores de Servicios de salud habilitados, mes anticipado en un 100% si los contratos son por capitación. Si fuesen por otra modalidad, como pago por evento, global prospectivo o grupo diagnóstico se hará como mínimo un pago anticipado del 50% del valor de la factura, dentro de los cinco días posteriores a su presentación. En caso de no presentarse objeción o glosa alguna, el saldo se pagará dentro de los treinta días

(30) siguientes a la presentación de la factura, siempre y cuando haya recibido los recursos del ente territorial en el caso del régimen subsidiado. De lo contrario, pagará dentro de los quince (15) días posteriores a la recepción del pago. El Ministerio de la Protección Social reglamentará lo referente a la contratación por capitación, a la forma y los tiempos de presentación, recepción, remisión y revisión de facturas, glosas y respuesta a glosas y pagos e intereses de mora, asegurando que aquellas facturas que presenten glosas queden canceladas dentro de los 60 días posteriores a la presentación de la factura” (negrilla fuera de texto).

* Presencia de varios mercados en salud, de servicios médicos y hospitalarios, de servicios ambulatorios, de seguros de salud y de productos farmacéuticos.

* Recursos parafiscales involucrados en el pago para garantizar el servicio público de salud.

* Se identifican varios eslabones en el flujo de recursos. El primero, entra la –ADRES– que administra de manera centralizada (arts. 66 y 67 de la Ley 1753 de 2015). El segundo, las EPS y/o IPS. El tercero, las IPS. Adicionalmente, pueden estar en el medio los operadores logísticos, distribuidores de medicamentos, farmacias.

* En salud hay una intervención reforzada del Estado para superar la tensión entre el interés

privado y el interés general, y procura por garantizar el derecho a la salud (Sentencia C-252 de 2010).

* El acuerdo de punto final, es un paquete de medidas para hacer más eficiente el gasto en salud, que busca sanear diferencias y deudas históricas entre los agentes del sector, garantizar el financiamiento del sistema y generar mayor liquidez, sin que esto represente una restricción al derecho a la salud. Además, implica medidas para evitar que las deudas se vuelvan a generar con el paso del tiempo. Página 6 de su escrito de intervención.

9 Escrito de concepto. Página 6.

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-039 de 2020, entre otras.

11 Sobre esta carga argumentativa especial se puede tener en cuenta, entre otras, las Sentencias C-513 de 2019 y C-038, C-043 y C-050, todas de 2021.

12 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-137 de 2018.

13 En relación con este tema se puede consultar la Sentencia C-675 de 2008.

14 Ley 1955 de 2019. Artículo 270. Obligación de pronto pago en contratos y actos mercantiles. El Gobierno nacional establecerá las condiciones para reglamentar el pago en plazos justos de operaciones comerciales derivadas de actos mercantiles entre particulares con los objetivos de promover la competitividad empresarial, mejorar la liquidez de las empresas proveedoras y reducir las demoras en el pago una vez se ha finalizado la provisión de los bienes y servicios.