Sentencia C-457/20

Referencia: expediente D-13251

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 1797 de 2016, “por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.”

Actor: Juan Nicolás Medina Jiménez.

Magistrada ponente:

DIANA FAJARDO RIVERA

Bogotá D.C., veintiuno (21) de octubre de dos mil veinte (2020)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241 (numeral 4) de la Constitución Política y, cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. Juan Nicolás Medina Jiménez, en su calidad de ciudadano, presentó acción de inconstitucionalidad contra el tercer inciso del Artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, por considerar que viola los artículos 1, 29, 48, 49, 58, 83 y 365 de la Constitución Política.

II. NORMA DEMANDADA

2. A continuación, se cita la norma a la que se refiere la acción de inconstitucionalidad y se subraya el aparte que se acusa.

Ley 1797 de 2016

‘Por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de

Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones’

“ARTÍCULO 16. Descuentos por multiafiliación y obligación de restitución de recursos en el SGSSS. Cuando se haya efectuado un giro no debido por concepto de reconocimiento de UPC por deficiencias en la información, estos valores podrán ser descontados dentro de los dos (2) años siguientes al hecho generador de la multiafiliación. En los casos en que se efectúen los descuentos se tendrá en cuenta el derecho al reconocimiento de los gastos incurridos en la atención del afiliado a la EPS que los asumió, por parte de la Entidad que recibió la Unidad de Pago por Capitación o que tiene la responsabilidad de atender al usuario.

No habrá lugar a la restitución de recursos según lo establecido en el artículo 3° del Decreto-ley 1281 de 2002 cuando se trate de afiliados que hayan ingresado a la EPS en virtud del mecanismo de afiliación a prevención o por cesión obligatoria de afiliados. La EPS receptora contará con un término de un (1) año para verificar si el afiliado presenta o no multiafiliación con otra EPS o con los regímenes especiales o de excepción.

Los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados dos años antes de la vigencia de la Ley 1753 de 2015 quedarán en firme a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.”

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

3. Previo a formular los cargos contra la norma acusada, el actor explicó el alcance que, desde su perspectiva, ésta tiene. Es importante hacer referencia a dicha presentación del demandante, pues es el punto de partida para estructurar todas sus objeciones formuladas contra el tercer inciso de la Ley 1797 de 2016. En ese sentido, se refirió fundamentalmente a tres aspectos que resulta pertinente reseñar. En primer lugar, a los términos en que los reconocimientos y giros de los recursos en salud por compensación quedaban en firme antes de la Ley 1753 de 2015. En segundo lugar, al término de firmeza establecido desde el año 2015 en dicha Ley. Y, por último, a las consideraciones relacionadas con la aplicación de la norma demandada.

La firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos en salud por compensación, antes de la Ley 1753 de 2015

4. Para el accionante, con anterioridad al 9 de junio de 2015, fecha de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, en el ordenamiento jurídico existían distintos instrumentos de los cuales se derivaba la regla según la cual, durante el término de dos años desde su aprobación, los reconocimientos y giros de los recursos de aseguramiento en salud quedaban en firme. Como fundamentó, hizo referencia al Decreto 1725 de 1999, al Decreto 2280 de 2004 y al Decreto 4023 de 2011. Respecto de este último, aseguró que, al no indicar ningún término de firmeza, desde ese instante se empezó a entender que el plazo era el mismo que el de la caducidad de la acción de reparación directa. Esa posición, según el ciudadano, fue reafirmada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Dicha Corporación, en concepto del 7 de diciembre de 2015 y en respuesta a un requerimiento del Ministerio de Salud y Protección Social, sostuvo que:

"Antes del 9 de junio del año 2015, fecha de entrada en vigencia de la Ley 1753, el término con el que contaba la administración para iniciar el procedimiento de reintegro de recursos de la Salud apropiados o reconocidos sin justa causa como consecuencia del pago de lo no debido originado en el proceso de giro y compensación, es el término de caducidad de dos (2) años aplicable para la acción de reparación directa (literal i del numeral 2 del artículo 164 del CPACA), término que incluye la pretensión de enriquecimiento sin causa (actio in rem verso)."

El término de firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos en salud por compensación, a la luz de la Ley 1753 de 2015

5. El último inciso del artículo 73 de dicha Ley dispuso: "[l]os 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." Para el actor, es evidente que esta norma sólo se ocupó de elevar a rango legal un término que, desde hace mucho tiempo, venía aplicándose frente a las operaciones de compensación mencionadas. En su criterio, se trató simplemente de un reconocimiento de los instrumentos que venían definiendo el plazo de 2 años mencionado. Por ello, consideró que las operaciones anteriores a la Ley 1753 de 2015 deben entenderse cobijadas por dicho término, ya sea por vía de reconocerle efectos retrospectivos a dicha ley, o por simple aplicación del marco jurídico existente al momento en que ocurrieron los reconocimientos y giros.

El alcance que, según el actor, tiene la norma demandada (tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016)

6. El demandante afirmó que el hecho de que la Ley 1753 de 2015 entrara en vigencia el 9 de junio de 2015, y aplicara hacia el futuro, es lo que al parecer habría justificado que, a través de la disposición acusada, se adoptara un pronunciamiento legislativo sobre la firmeza de los procesos de compensación anteriores a dicha fecha. Es decir, de entrada, el actor planteó que el tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016 regula la firmeza de las operaciones de compensación realizadas antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015.

7. Desde la perspectiva del accionante, la regulación contenida en el precepto acusado se hizo desconociendo que, con base en lo reseñado, antes del año 2015 existía un marco jurídico que establecía el término de 2 años para la firmeza de los reconocimientos y giros de recursos del aseguramiento en salud. Esto significó una variación en los plazos de consolidación jurídica de tales operaciones porque, en su parecer, "una lectura textual" de la norma demandada conduciría a que: (i) sólo quedaron en firme "aquellos procesos que tuvieran una antigüedad mayor a los 2 años a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015", "es decir, toda declaración de giro y compensación aprobada por el FOSYGA con anterioridad al 9 de junio de 2013 expresamente se le reconoció su firmeza." Por tanto, (ii) "este reconocimiento expreso de firmeza que efectúa la Ley 1797 excluye aquellas declaraciones de compensación efectuadas con posterioridad al 9 de junio de 2013." A partir de ello, el actor consideró que estas últimas operaciones, causadas durante los dos años inmediatamente anteriores a la expedición de la Ley 1753 de 2015, quedaron indefinidamente sin consolidación jurídica.

8. Según el demandante, "esta circunstancia nos lleva a cuestionar la exequibilidad de este aparte de la ley 1797 de 2016, por cuanto difiere en el tiempo la firmeza de situaciones que en virtud de normas anteriores ya la habían adquirido (…). Al limitar la firmeza solamente a los ocurridos con anterioridad al 9 de junio de 2013, desconoció los derechos consolidados y concretos que derivaron de la aplicación de los precedentes normativos y jurisprudenciales vigentes para el momento de cada giro." (Subraya fuera del texto original).

9. A partir de todo lo anterior, el ciudadano Juan Nicolás Medina Jiménez formuló cuatro

cargos contra el inciso acusado, los cuales se presentan enseguida.

1. Cargo por violación del derecho al debido proceso (Art. 29 de la CP) y principio de legalidad (Art. 84 de la CP)

10. Para el accionante, el inciso demandado constituye una violación de “los principios de certeza, seguridad jurídica y perención.” Esto, porque la norma, según él, dejó de lado la firmeza jurídica de los reconocimientos y giros realizados entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015. Esto haría posible reabrir controversias por parte de, por ejemplo, los administradores fiduciarios del FOSYGA, la Superintendencia Nacional de Salud o el Ministerio de Salud, pese a que, insistió, se trata de situaciones jurídicamente consolidadas.

11. Por esta vía, reiteró que el Legislador desconoció que el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 había establecido el término de dos años, en general, para garantizar la firmeza de los reconocimientos y giros del aseguramiento en salud, independientemente de la fecha en que hubieran ocurrido. En criterio del demandante, el plazo de dos años fijado en este último artículo correspondió a la reproducción legal de los distintos instrumentos que históricamente lo contemplaban y que, en la práctica, venían aplicándose para todos estos asuntos. En ese sentido, el Congreso de la República no estaba facultado para afectar la consolidación de las operaciones realizadas antes de dicha legislación, pues para esos hechos era aplicable el marco jurídico que establecía la regla de firmeza de los giros a partir de los 2 años. Desconocer ese marco jurídico, advirtió, se traduce en una violación del principio de legalidad y del debido proceso.

12. En su opinión, se presenta igualmente una violación de la seguridad jurídica porque la disposición cuestionada afecta la firmeza de situaciones que estaban jurídicamente consolidadas. Indicó que la norma infringe la certeza de las relaciones jurídicas y la coherencia del ordenamiento. Esto impacta en el derecho a la libertad económica, “toda vez que un cambio inesperado de los criterios en los que las personas apoyan su actividad pone en riesgo la libertad individual, así como la estabilidad de los contratos y de las transacciones económicas.”

2. Cargo por desconocimiento de la garantía de los derechos adquiridos (Art. 58 de la CP)

13. En la demanda se expone que el tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016 es

inconstitucional porque permite reabrir reclamaciones frente a operaciones que se encuentran consolidadas al transcurrir dos años desde su realización. En esa medida, el Legislador incurrió "en una contradicción y en desconocimiento a derechos adquiridos y legítimamente constituidos a favor de la misma ADRES (antes FOSYGA) como de las EPS."

14. El actor sostuvo que la norma cuestionada desatiende la regla general relativa a la irretroactividad de la ley, pues afectó indefinidamente situaciones que tenían firmeza jurídica antes de su entrada en vigencia. De esta forma, hizo referencia al supuesto desconocimiento de los derechos adquiridos tanto de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) como de las EPS. Respecto de la primera, sostuvo lo siguiente:

" (…) para la ADRES tales derechos adquiridos están representados en que las EPS no pueden solicitar reclamación alguna sobre giros y reconocimientos de recursos de aseguramiento que hubieran hecho con más de 2 años. Téngase presente que el proceso de compensación ante el ADRES (antes FOSYGA) es de una inmensa complejidad operativa que en muchas ocasiones ha conllevado que las EPS no obtengan el reconocimiento completo de las UPC de sus afiliados, especialmente por los problemas de individualización en las bases de datos, sobre los cuales las EPS han formulado reclamaciones y demandas que han llegado incluso a conocimiento de la jurisdicción laboral como de lo contencioso administrativo."

15. En concepto del demandante, con la expedición del tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016:

"(…) se les revivió a las EPS el término para efectuar reclamaciones sobre los procesos de giro y aseguramiento efectuados dentro de los 2 años anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1753. En el peor de los casos las EPS tuvieron plazo para reclamar sobre los procesos hasta el 9 de junio de 2017 (2 años luego de entrada en vigencia de la Ley 1753), sin embargo, con la Ley 1797 este plazo se revive indefinidamente pues lo que quedó en firme fueron los procesos con más de dos años al entrar en vigencia la Ley 1753, esto conlleva que los procesos con menos de 2 años no han llegado a ninguna firmeza, toda vez que el supuesto de la Ley 1797 es que la ley 1753 solo aplica respecto a los hechos futuros sin que pueda aplicarse sobre los anteriores."

16. Del mismo modo, el actor sostuvo que el Legislador incurrió en una trasgresión de los

derechos adquiridos de las EPS, los cuales están representados en que las UPC recibidas son definitivas y no van a tener que ser restituidas con posterioridad. En palabras del actor:

"[l]as EPS tienen la certeza que luego no van a ser sorprendidas con un apremio de restitución de recursos que materialmente ya no tienen (…). Particularmente tal zozobra se da respecto a los procesos de giro y aseguramiento ocurridos entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015, esto es, los que tienen menos de 2 años al entrar en vigencia la Ley 1753 de 2015. Al limitar la firmeza a los procesos que tienen más de 2 años al entrar en vigencia la Ley 1753 de 2015, se legalizó que las EPS pudieran verse sorprendidas con procesos de restitución y respecto de los cuales, las UPC ya las han aplicado al aseguramiento de su población afiliada y habían pasado más de 2 años."

3. Cargo por desconocimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad

17. De acuerdo con lo dicho por el ciudadano, "los actores del sistema de salud siempre han tenido límites temporales para el ejercicio de sus derechos y por ende les corresponde asegurar su actuar diligente a fin de evitar mantener situaciones indefinidas". En esa medida, señaló que el inciso tercero del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016 no es razonable, pues, a partir del alcance que el actor le otorga, considera que la norma acarrea un alto sacrificio de los principios de seguridad y certeza jurídica.

18. Sostuvo que, si la finalidad es la protección de los recursos de la seguridad social en salud, esta no se garantiza a través de la ausencia indefinida de firmeza jurídica de los reconocimientos y giros por compensaciones que, en concepto del actor, causa el precepto cuestionado. Para el demandante, la disposición "establece un régimen diferencial de firmeza para los procesos de giro estableciendo un trato injustificado, desigual y discriminatorio de los procesos ocurridos antes y a posteriori de los que abarca la temporalidad a la que se refiere el inciso acusado. Este se torna irrazonable y desproporcionado porque vulnera sin ninguna justificación objetiva y racional derechos y principios constitucionales."

19. En la acción de inconstitucionalidad se expuso que, por un lado, el aparte normativo demandado incluye medidas que "tienen como efecto generar plazos indefinidos para presentar reclamaciones por giros de aseguramiento". Esto conlleva a "premiar la inactividad y falta de diligencia de los actores", y conlleva que "estén bajo el apremio de estar restituyendo recursos que incluso ya han aplicado a la parafiscalidad constitucional".

Manifestó que esto se traduce en una incertidumbre para por ejemplo las EPS, en tanto particulares que participan en la prestación del servicio de salud. Para el actor, "[n]o hay ninguna solidaridad cuando a un subsector de la salud se le busca estar cuestionando los recursos recibidos, sin contemplación alguna que tales recursos tienen la condición de parafiscal." Por tanto, habría un desconocimiento de los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad en materia de seguridad social.

20. Por otro lado, se expuso en la demanda que "el régimen especial de firmeza en los giros y reconocimientos de aseguramientos en salud para los ocurridos antes de 2 años de vigencia de la Ley 1753 de 2015, atenta contra la participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos (art. 365 CP)". En concepto del accionante, la participación de estos actores se daría en condiciones desfavorables y sin equidad. En el actual proceso de compensación, la ADRES tiene la carga de "estar revisando si los reconocimientos hechos a las EPS son justos y adecuados". Bajo esa perspectiva, las EPS cuentan con la certeza de que las actuaciones están sometidas a un régimen legal específico y determinado. A partir de esto, expresó que "[e]s desproporcionado que de manera indefinida en el tiempo luego pueda entrarse a realizar una revisión de los recursos recibidos por las EPS cuando estos ya los han destinado al aseguramiento en salud, lo que en efecto se establece restrictivo de su libre empresa y los pone en condiciones inseguras." (Subraya fuera del texto original). El accionante insistió en que todos los procesos de compensación anteriores a la Ley 1753 de 2015 estaban regidos por el término de firmeza de 2 años, porque así lo reconocía el marco jurídico vigente. Por ello, consideró irrazonable que la norma acusada, desde su perspectiva, modifique intempestivamente dicho marco jurídico, dejando la posibilidad indefinida de que los giros sean objeto de reclamaciones.

21. El ciudadano adicionó que la norma no cumple con su finalidad porque:

"(i) no avanza en el proceso de saneamiento de deudas del sector de la salud. Su efecto conlleva ampliar indefinición y la falta de firmeza de los reconocimientos efectuados a los diferentes actores del Sistema, (ii) no mejora el flujo de recursos, lo que hace es dar la posibilidad de revivir términos ya expirados para efectuar cobros por restituciones o correcciones y adiciones a giros ya realizados y (iii) tampoco es una medida financiera idónea, pues si a las EPS les han sido reconocidos mayores recursos de aseguramientos, estos no dejan de ser parafiscales y por ende conservan su destinación específica." (Subraya

fuera del texto original).

22. De esta forma, para el actor la norma no supera un estudio de proporcionalidad. Implica un “sacrificio muy alto a los principios de seguridad y certeza jurídica, a los derechos adquiridos, al principio de legalidad como (sic) a los principios de solidaridad y eficiencia que predica la Constitución como rectores de la seguridad social.” Reitera que, además, la norma no favorece el saneamiento del sector de la salud. En su opinión, “se privilegia a una parte del sector de la salud, los Administradores del FOSYGA, a contra de otra fracción del mismo sector, las Entidades promotoras de Salud (EPS).”

4. Cargo por violación de la confianza legítima (Art. 83 de la CP)

23. El accionante refirió que la norma acusada incurre en una violación de la confianza legítima. Como fundamento, insistió en lo dicho con anterioridad, en el sentido de que la norma desconoció que los reconocimientos y giros anteriores al 9 de junio de 2015 estaban regidos por la regla según la cual éstos adquirían firmeza cuando pasaran dos años. Para el actor, con el precepto cuestionado “se adopta una medida extraña que modifica el régimen de firmeza de giros ocurridos antes de la Ley 1753 de 2015. Tal modificación es sorpresiva e inconsonante con el régimen tradicional e incluso con la reciente regulación sobre la firmeza que [se] había expedido con la Ley 1753 de 2015.” Bajo esas consideraciones, sostuvo que el Congreso de la República desconoció los límites de su facultad legislativa porque alteró el ordenamiento jurídico que gobernaba las situaciones anteriores a la expedición de la Ley 1797 de 2016, sin tener en cuenta las expectativas de estabilidad. En su criterio, hubo un cambio “abrupto de las reglas de juego”, sin la adopción de ningún mecanismo de transición o gradualidad, lo cual atenta contra los derechos de los destinatarios de la medida.

24. Con base en lo expuesto, el actor solicitó a la Corte declarar la inexequibilidad del tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016.

IV. INTERVENCIONES

1. Ministerio de Salud y Protección Social

25. Por conducto de la abogada Diana Marcela Roa Salazar, la entidad solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad de la norma demandada. Sin hacer referencia al

alcance detallado de la misma, sostuvo que la motivación de la disposición sólo fue hacer eficaz la recuperación de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Indicó que el procedimiento administrativo especial para el reintegro de los recursos del aseguramiento en salud ha estado regulado por distintos instrumentos, como lo son las resoluciones 3361 de 2013, 4358 de 2018 y 1716 de 2019, "las cuales, si se integran con el inciso final del artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, permitirán la materialización de saneamiento de los recursos dentro de un plazo razonable". En esa medida, afirmó que "el marco reglamentario que desarrolla los procesos de reconocimiento y giro de la UPC a las EPS que operan el aseguramiento en salud, así como los procesos para el reintegro de los mismos, siempre han estado en línea de la protección de los recursos que pertenecen al sistema de salud y no a las EPS, (…) para asegurar el equilibrio económico del sistema y así permitir la realización del derecho fundamental a la salud de los afiliados." Agregó que, frente a la supuesta violación de los derechos adquiridos, el actor no tiene en cuenta que, mientras las situaciones jurídicas no estén plenamente consolidadas, se trata de meras expectativas. De esta manera, concluyó:

"[…] la norma acusada no defraudó la confianza legítima y no desconoció derechos adquiridos, ni la buena fe, por cuanto no afectó situaciones jurídicas consolidadas, ya que el objeto de la Ley 1797 de 2016, de la cual hace parte el artículo atacado, es adoptar medidas de carácter financiero y operativo para avanzar en el proceso de saneamiento de las deudas del sector y en el mejoramiento del flujo de recursos y la calidad de la prestación de servicios dentro del SGSSS. En particular, se observa que a través de varias disposiciones el Legislador promovió la superación de las dificultades económicas de actores del SGSSS, con especial atención en las IPS."

2. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – ACEMI

26. La representante legal suplente de ACEMI, luego de señalar que actúa en nombre de la entidad que agremia a la mayoría de EPS del Régimen Contributivo en Colombia, pidió a la Corte declarar la inexequibilidad del precepto demandado. Acompañando la presentación del actor, señaló que la norma "establece una aplicación retroactiva que vulnera los derechos adquiridos al amparo de la normatividad que regulaba la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud, realizados dos años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 del 9 de junio de 2015." La agremiación indicó que, en su criterio, "la

aplicación de la norma demandada puede tener 3 interpretaciones:

a. Si se interpreta que aplica a los reconocimientos y giros pagados desde el 9 de junio de 2013 hacia atrás

El término para la firmeza de los reconocimientos y giros pagados por aseguramiento a las EPS dos años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de junio 9 de 2015, era de dos años, de manera que para cuando se expidió la norma demandada, el 13 de julio de 2016, dichos reconocimientos ya estaban en firme, con lo cual afectó derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas al amparo de una disposición anterior. Nos permitimos exponer lo anterior en el siguiente cuadro resumen:

Fecha del reconocimiento y giro de los recursos de aseguramiento

Fecha en que operó la firmeza del reconocimiento y giro al amparo de la norma vigente para la época del pago

¿La norma demandada se aplicó de forma retroactiva afectando derechos adquiridos y situaciones consolidadas?

Junio 9 de 2013

Junio 9 de 2015

Julio 13 de 2016

Sí

Junio 8 de 2013

Junio 8 de 2015

Julio 13 de 2016

Sí

Junio 7 de 2013

Junio 7 de 2015

Julio 13 de 2016

Sí

Enero 1º de 1994

Enero 1º de 1996

Julio 13 de 2016

Sí

Como se observa, la norma demandada terminó con la firmeza de los reconocimientos y giros por aseguramiento realizados desde el inicio del SGSSS hasta junio de 2013, afectando situaciones jurídicas consolidadas y derechos adquiridos.

b. Si se interpreta que aplica a los reconocimientos y giros pagados entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015

En caso de entenderse, como lo hace el accionante, que la norma demandada solo reconoció la firmeza de los reconocimientos y giros de aseguramiento realizados antes de junio 9 de 2013, dejando sin firmeza alguna los giros realizados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, la norma demandada también afectó los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas al amparo de la norma anterior, como sigue. || Los giros realizados, por vía de ejemplo, el 10 de junio de 2013, quedaron en firme al amparo de la norma vigente para la fecha en que se realizó el giro, el 10 de junio de 2015. No obstante, de acuerdo con la norma demandada, la firmeza solo se adquirió el 13 de julio de 2016, con lo cual queda claro que la disposición acusada afecta derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas. (…)

c. Si se interpreta que aplica a los reconocimientos y giros pagados el 9 de junio de 2013

Una interpretación estricta de la norma, permite entender que aplica solamente a los reconocimientos y giros por aseguramiento realizados el día 9 de junio de 2013, que es la fecha a la que en estricto sentido corresponde la frase “dos años antes de la vigencia de la

Ley 1753 de 2015 || En este caso, la aplicación de la norma es retroactiva (…).”

27. Ante estas alternativas interpretativas, la agremiación identificó el planteamiento del accionante con la segunda posibilidad. En ese contexto, sostuvo que la norma tendría una aplicación retroactiva, por lo cual se desconocerían “los principios de certeza, seguridad jurídica y perención, componentes de la cláusula de Estado Social y Democrático de Derecho, el debido proceso y el principio de legalidad, así como la afectación al principio de la confianza legítima.”

3. Universidad Surcolombiana de Neiva

28. A través del director de la Clínica Jurídica, la institución educativa intervino en el proceso de la referencia, para solicitar la inexequibilidad de la norma acusada. Como fundamento, reprodujo textualmente distintos apartes de la demanda presentada por el ciudadano Juan Nicolás Medina Jiménez. Reiteró que la norma es desproporcionada, irrazonable y viola la confianza legítima, así como los derechos adquiridos de las Entidades Prestadoras de Salud, porque desconoce la firmeza de los giros que, realizados antes de la Ley 1753 de 2015, habían cumplido dos años para su consolidación.

29. El Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, a través de concepto Nº 6682, solicitó a la Corte declarar exequible el inciso 3 del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016. Sostuvo que “cuando la disposición acusada regula la firmeza de los procesos de reconocimiento y giro de recursos del aseguramiento en salud, efectuados sin justa causa, al amparo de la normatividad anterior a la vigencia de las leyes 1753 de 2015 y 1797 de 2016, aplica el criterio de favorabilidad para los ciudadanos, quienes en ultimas son los destinatarios de dicha norma, porque lo que pretende es establecer y mejorar las condiciones para la atención en salud de la población y en consecuencia para la vida de los ciudadanos.” Con base en ello, indicó que el inciso cuestionado se encuentra fundado en el orden público, económico, social y de convivencia.

Sin hacer referencia alguna al alcance de la norma, el funcionario indicó que la disposición impugnada es razonable porque busca hacer efectiva la prestación del servicio de salud, en condiciones de igualdad a toda la población (artículos 1,13, 48, 49 y 366 de la Constitución). Además, es proporcional porque pretende optimizar y recuperar recursos públicos que han sido reconocidos o girados sin justa causa, para invertirlos en el mismo sector.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

30. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir definitivamente sobre las demandas de inconstitucionalidad contra normas de rango legal como la acusada.

2. Estudio de la aptitud formal de la demanda: la acción de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 16 (parcial) de la Ley 1797 de 2016 no admite ser analizada de fondo por la Corte Constitucional

31. Luego de analizar detalladamente la demanda instaurada en contra del tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, la Sala advierte que los cargos no son susceptibles de ser analizados en sede de control abstracto de constitucionalidad. A continuación, se reiteran las reglas jurisprudenciales relacionadas con los requisitos que deben satisfacer las acciones de inconstitucionalidad. A partir de esto, se expondrán las razones que darían cuenta de la ineptitud sustantiva de la demanda formulada por el ciudadano Juan Nicolás Medina Jiménez

2.1. Las demandas de inconstitucionalidad deben satisfacer requisitos mínimos que permitan su análisis de fondo. Reiteración de jurisprudencia

32. La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas oportunidades sobre los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad, para efectos de que el asunto sometido a su consideración pueda ser decidido de fondo. En dichas ocasiones, ha enfatizado que la acción pública de inconstitucionalidad es expresión del derecho de participación en una democracia, y que constituye un instrumento de control sobre el poder de configuración normativa que radica, de manera principal, en el Congreso de la República.

33. El ejercicio de dicho mecanismo, sin embargo, no está desprovisto de exigencias que, si bien no pueden constituirse en barreras para el acceso a la administración de justicia, están orientadas a dar cuenta (i) de la presunción de corrección de las Leyes, con mayor precisión e intensidad de aquellas proferidas por el Congreso de la República, que deriva del carácter epistemológico del proceso democrático, y de la pretensión de estabilidad del ordenamiento jurídico en beneficio de la seguridad que debe brindar a sus destinatarios; y, (ii) del ejercicio

ponderado de la competencia del Juez Constitucional, que, por un lado, no debe asumir por sí mismo la carga de formular acusaciones contra las normas que luego debe estudiar con imparcialidad; y, por el otro, debe garantizar un escenario en el que el escrito de la demanda permita orientar la participación y el debate ciudadano.

34. Partiendo del contenido del artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, la jurisprudencia ha precisado que, para que exista demanda en forma, el promotor del respectivo escrito de acusación debe: (i) señalar las normas que se acusan como inconstitucionales, (ii) las disposiciones superiores que estima infringidas, y (iii) exponer las razones o motivos por los cuales la norma acusada viola la Constitución, lo que se traduce, a su vez, en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad. El promotor de la acción, por supuesto, también debe explicar la razón por la cual estima que la Corte Constitucional es competente para conocer del asunto (artículos 241 de la Constitución Política y 2 del Decreto 2067 de 1991).

35. Las dos primeras exigencias cumplen un doble propósito. De un lado, la determinación clara y precisa del objeto sobre el que versa la acusación, esto es, la identificación de las normas que se demandan como inconstitucionales, lo que se cumple con la transcripción literal de las mismas por cualquier medio, o con la inclusión en la demanda de un ejemplar de la publicación oficial, de acuerdo con las previsiones del artículo 2° del citado Decreto 2067 de 1991; y, del otro, la indicación de forma relativamente clara de las normas constitucionales que, en criterio del actor, resultan vulneradas por las disposiciones que se acusan y que son relevantes para el juicio.

36. Ahora bien, el tercero de los presupuestos exige consignar en el texto de la demanda las razones o motivos a partir de los cuales se entiende que la norma acusada infringe la Constitución. Al respecto, ha hecho énfasis este Tribunal en que el mismo impone al ciudadano que hace uso de la acción pública una carga particular, consistente en la formulación de por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad contra la norma que pone en tela de juicio, y en que este se encuentre respaldado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes” que permitan establecer la existencia de una oposición objetiva y verificable entre la norma impugnada y el conjunto de las disposiciones constitucionales. Dicho en otros términos, la proposición de una verdadera controversia de raigambre constitucional. Sobre estos requisitos, en la Sentencia C-1052 de 2001, se sostuvo:

“(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.”

37. Así entonces, la claridad es indispensable “para establecer la conducencia del concepto de la violación”, pues, aunque se trate de una acción pública, es necesario seguir un hilo conductor que permita comprenderla. La certeza, por su parte, exige que “la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente” cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador. La especificidad se predica de aquellas razones que “definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política”, formulando, por lo menos un “cargo constitucional concreto contra la norma demandada”, para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, dejando de lado argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales.”

38. La pertinencia, como atributo esencial de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que “el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional”, esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos “puramente legales y doctrinarios”, o simples puntos de vista del actor buscando un análisis conveniente y parcial de sus efectos. Finalmente, la suficiencia se refiere, por una parte, a “la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”, y por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar “una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada” que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.

39. Cuando se satisfacen los requisitos atrás señalados, la Corte se encuentra en condiciones de adelantar el proceso judicial con el objetivo de establecer si lo acusado “se somete o no al ordenamiento supralegal que se dice desconocido”. De lo contrario, al juez constitucional le será imposible “entrar en el examen material de los preceptos atacados con miras a establecer si se avienen o no a la Constitución.” En tales circunstancias, no habrá lugar a darle curso al proceso o, habiéndolo adelantado, culminará con una sentencia inhibitoria, sin que en este caso pueda oponerse una primera decisión de admisión.

2.2. La demanda formulada por el ciudadano Juan Nicolás Medina Jiménez no satisface los requisitos de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

40. En la demanda corregida luego de la inadmisión proferida por la magistrada sustanciadora, el actor formuló cuatro cargos contra la norma. Todos están sustentados a partir de la afectación de la estabilidad jurídica que, en su criterio, tendrían los giros y reconocimientos por compensación causados entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015. En varias ocasiones, el accionante sostuvo que la norma “revive indefinidamente” las operaciones causadas en dicho lapso, lo cual, en su parecer, sería contrario a la Constitución Política. Para esta Sala, la acción de inconstitucionalidad carece de certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia porque, como se verá enseguida, el actor parte de un alcance de la norma que no está acreditado, y sin embargo espera que la Corte acepte su interpretación de la misma.

41. Como es sabido, el control de constitucionalidad de las normas es abstracto, porque no se da frente a su aplicación e interpretación en casos particulares. En ese sentido, la Corte ha indicado que, aunque el alcance de una norma demandada es indudablemente relevante para comprender su contenido y ejercer su control, éste debe desprenderse del sentido real de la disposición. Con base en ello, ha dicho que:

“cuando una norma puede ser interpretada en más de un sentido y entre las interpretaciones plausibles hay una incompatible con la Constitución, la interpretación jurisprudencial y doctrinaria del texto normativo demandado debe ser tenida en cuenta para fijar el sentido, los alcances, los efectos, o la función de la norma objeto del control constitucional en un proceso, tal y como ha sido aplicada en la realidad. Si esta interpretación jurisprudencial y doctrinaria representa una orientación dominante bien establecida, el juez constitucional

debe, en principio, acogerla salvo que sea incompatible con la Constitución.”

42. Es claro que, cuando los reproches de inconstitucionalidad se formulan a partir de una interpretación de la norma cuestionada, necesariamente debe demostrarse que se trata de su verdadero sentido, o de la aplicación judicial que impera de la misma. De ahí que la determinación del alcance de una disposición no pueda surgir a partir de ejercicios hermenéuticos hipotéticos o subjetivos de quien la cuestiona. En los eventos en los que una norma pueda presentar distintas interpretaciones, la ausencia de acreditación cierta y real de su alcance podría llevar a escenarios indeseables, no sólo para la Corte Constitucional, sino para el ordenamiento en general. Como se ha dicho en otras ocasiones, esto podría llevar a que la Corte, por ejemplo, “[declare] exequible una norma cuyos alcances y efectos son incompatibles con la Constitución, lo cual haría inocuo el control. En el mismo sentido, al suponer un determinado sentido hipotético de la norma en cuestión, podría declarar inexequibles disposiciones cuyo significado viviente es compatible con la Carta, lo cual representaría un ejercicio inadecuado de sus funciones.” En últimas, se trata de reconocer que de la identificación genuina del alcance de la norma depende que la labor jurisdiccional de este Tribunal, en sede de control abstracto de constitucionalidad, corresponda verdaderamente a la guarda efectiva de la integridad y supremacía de la Carta Política.

43. En esa medida, esta Corporación ha señalado que la aplicación consistente, consolidada y también relevante, que hagan los jueces competentes respecto de una norma que pueda presentar distintos sentidos, es el medio principal y preeminente para la acreditación del alcance real y dominante de la misma. En ese contexto, se ha hecho un reconocimiento preponderante de la interpretación consolidada que hagan los órganos judiciales de cierre de cada una de las jurisdicciones, al aplicar en concreto la disposición correspondiente. Si no existiera jurisprudencia, entonces debería demostrarse la aplicación oficial a través de otras fuentes del derecho. Por ejemplo, la doctrina sólida y especializada.

44. De acuerdo con el acápite de antecedentes desarrollado previamente, para formular los cargos contra el tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, el actor pretendió explicar el alcance que, desde su perspectiva, tiene la norma. Según su planteamiento, el precepto demandado, al establecer que “[l]os reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados dos años antes de la vigencia de la Ley 1753 de 2015 quedarán en firme a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”, tiene

específicamente dos efectos:

(i) Por un lado, sólo les otorga firmeza jurídica a aquellas operaciones de reconocimiento y giro de recursos de la salud por compensación, realizadas con anterioridad a los dos años de entrada en vigencia la 1753 de 2015. Es decir, teniendo en cuenta que dicha legislación entró a regir el 9 de junio de 2015, para el demandante la norma acusada únicamente le brinda firmeza jurídica a los reconocimientos y giros por compensación realizados con anterioridad al 9 de junio de 2013.

(ii) Por otro lado, la norma excluye de firmeza jurídica a los reconocimientos y giros por compensación realizados durante los dos años inmediatamente anteriores a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015. Esto es, las operaciones realizadas entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015.

Pero al tiempo que presenta el anterior planteamiento, como se vio en el acápite de antecedentes de esta providencia, para el actor la norma también puede tener otras interpretaciones posibles. Por ejemplo, indica que el precepto demandado regula y afecta la firmeza jurídica, en general, de los giros por compensación "independientemente de la fecha en que hubieran ocurrido".

45. Estas interpretaciones y suposiciones que el accionante expone frente a la norma demandada resultan intrascendentes en sede de control abstracto de inconstitucionalidad porque, justamente, son hipotéticas. No se encuentra acreditado que se trate de la aplicación imperante en el ordenamiento. Ni siquiera se ha demostrado que sus lecturas de la norma correspondan a un entendimiento que sea operativo dentro de la comunidad jurídica, o que esté asentado por lo menos en parte importante de ella. Para el actor, simplemente se trata de una "lectura textual" del inciso. Pero ignora que su entendimiento del precepto no sólo no es estrictamente textual, sino que no necesariamente atiende al enunciado normativo de la disposición. Por ejemplo, la misma Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – ACEMI, que secundó la pretensión de inconstitucionalidad del demandante, admitió que el precepto acusado podría tener, por lo menos, tres sentidos. Uno según el cual regula los reconocimientos y giros pagados desde junio de 2013 hacia atrás. Otro que establecería que se aplica sólo para las operaciones realizadas entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015. Y otro, que admitiría que se dirige a los reconocimientos y giros pagados única y

exclusivamente el 9 de junio de 2013.

46. Para la Corte Constitucional, la lectura del accionante parte de un supuesto previo que, está claro, es el que determina su interpretación subjetiva. Se trata de presuponer que el inciso tercero del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016 regula la firmeza jurídica de todos los reconocimientos y giros del aseguramiento en salud, realizados por compensación antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015. De ahí que el accionante se refiera a los efectos que, supuestamente, la norma estaría teniendo frente a aquellos causados, por un lado, durante los dos años inmediatamente anteriores al 9 de junio de 2015, y por otro, con anterioridad al 9 de junio de 2013. Sin embargo, entender que, por ejemplo, la norma se dirige "textualmente" (expresión usada por el actor) a todas estas operaciones económicas del sector salud, es una suposición que, en estricto sentido, es contraria a la literalidad. La norma nunca hace mención, directamente, a los reconocimientos y giros por compensación causados antes de la vigencia de la Ley 1753 de 2015, sin considerar su fecha de realización.

47. Tampoco es evidente que la disposición cuestionada "excluya de firmeza jurídica" y deje en "indefinición" los reconocimientos y giros causados entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015. Incluso, no es evidente que la norma regule la firmeza jurídica de las operaciones realizadas durante dicho periodo porque, como lo sostuvo la ACEMI en su intervención, es posible que el precepto sólo se refiera a aquellas causadas "dos años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015." Es decir, exclusivamente el 9 de junio de 2013. En ese sentido, aunque la demanda se formula contra una norma vigente, el contenido que el actor le atribuye, contrario a lo que plantea en su escrito, no necesariamente se puede inferir del tenor literal de la misma.

48. Este Tribunal se encuentra, entonces, ante una acción de inconstitucionalidad instaurada contra una norma, a la que el actor le atribuye una serie de interpretaciones que se tornas hipotéticas. No acredita que se trate de aplicaciones consistentes, consolidadas y también relevantes. De hecho, ni siquiera hace referencia a la interpretación que la comunidad jurídica, y preeminentemente los jueces competentes, le han dado específicamente al inciso tercero del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016. Esto lleva a que el planteamiento del accionante en realidad se dirija a resolver problemas de interpretación y aplicación legal, lo cual, bajo las condiciones expuestas, no es una labor que le corresponda a la Corte Constitucional.

49. Ahora bien, inicialmente, en el Auto 407 de 2019 esta Sala señaló que la objeción transversal de la demanda correspondía a la supuesta retroactividad de la norma acusada. Pero, revisada en detalle y minuciosamente la acción pública de la referencia por parte de la Corte, se observa que tal cuestionamiento se relaciona directamente con los efectos que tendría esa presunta retroactividad respecto de los reconocimientos y pagos de recursos del sector salud, realizados por compensación antes del 9 de junio de 2015. Inclusive, para el Procurador General de la Nación, por ejemplo, en este caso la retroactividad en abstracto podría está justificada en razón del objeto de la disposición demandada. No obstante, para la Corte Constitucional es claro que ese juicio de constitucionalidad no es posible adelantarlo si no se ha acreditado, con certeza, cuál es la aplicación consistente, consolidada y también relevante de la disposición. Ante esta ineptitud global que presenta la demanda, y que ya ha sido suficientemente explicada, este Tribunal se encuentra imposibilitado para resolver la supuesta inconstitucionalidad derivada de la presunta retroactividad de la norma.

50. A partir de las anteriores consideraciones, es claro que la demanda formulada incumple el requisito de certeza, pues no la plantea respecto de una proposición jurídica “real y existente”. El ciudadano no logró acreditar que, ante las distintas posibilidades interpretativas que presenta la norma, la suya corresponda al contenido normativo comúnmente aceptado de la disposición acusada. De igual modo, no demostró que su entendimiento de la norma se identifique con la aplicación oficial, consistente, consolidada y relevante de la misma en el ordenamiento jurídico. El demandante tampoco satisfizo el requisito de suficiencia porque, al basar su argumentación en contenidos normativos hipotéticos, no es posible generar una duda razonable de inconstitucionalidad que haga procedente un juicio abstracto sobre el inciso accionado. Esto daría cuenta, además, de una carencia de especificidad, pues lo que la Corte observa es que en realidad el caso pone de presente problemas que, de acuerdo con las circunstancias del debate, son irrelevantes desde el punto de vista constitucional. Corresponden únicamente a cuestiones relacionadas con aceptar la aplicación legal propuesta subjetivamente por el accionante, lo cual es inapropiado en sede de control abstracto de constitucionalidad. Además, la ausencia de un planteamiento constitucionalmente trascendente por parte del actor se robustece si se tiene en cuenta que los reproches formulados contra el precepto normativo acusado, lejos de estar basados en una evaluación y en un contraste del mismo con normas constitucionales, en realidad están sustentados a partir de la supuesta aplicación práctica de la disposición, lo cual, bajo las condiciones en que fue formulada la demanda, se escapa del ámbito de

competencia de este Tribunal Constitucional. Por ello, la demanda también incumple el requisito de pertinencia.

51. La falta de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia global de la que adolece la demanda se replica, por tanto, en cada uno de los cuatro cargos estipulados en la demanda, porque todos están estructurados sobre la base de la interpretación y el alcance particular que el actor le otorga a la norma acusada. En todo caso, resulta dable advertir que existen algunas particularidades de la demanda que, si se optara por estudiar cada uno de los cargos planteados en la acción de inconstitucionalidad, demostrarían igualmente su ineptitud. Por ejemplo, cuando el actor formula el tercer cargo de inconstitucionalidad, indica que la norma es contraria a los artículos 28, 49 y 365 de la Constitución. Específicamente, señala que el acápite normativo trasgrede la proporcionalidad y razonabilidad en materia de seguridad social en salud. Sin embargo, a la hora de sustentar el reproche, el ciudadano no sólo afirma que la norma integra un trato "injustificado, desigual y discriminatorio", en perspectiva del artículo 13 constitucional, sino que ni siquiera explica entre qué sujetos se da la discriminación alegada. Esto, sin duda, da cuenta de una falta notable de claridad de la censura.

52. Como consecuencia, la Sala Plena se inhibirá para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del inciso tercero del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016.

3. Síntesis de la decisión

53. En el presente caso, se estudió una acción de inconstitucionalidad instaurada contra el tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, que establece que "[l]os reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados dos años antes de la vigencia de la Ley 1753 de 2015 quedarán en firme a partir de la entrada en vigencia de la presente ley." A juicio del accionante, esta norma implicaría, por un lado, que sólo tengan firmeza jurídica los reconocimientos y giros de recursos del sector salud realizados por compensación antes del 9 de junio de 2013; y, por otro lado, que las operaciones de reconocimiento y giros por compensación acaecidas entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015 no tengan firmeza o estén en indefinición. Al mismo tiempo, para el accionante el precepto demandado también regula y afecta la firmeza jurídica, en general, de los giros por compensación "independientemente de la fecha en que hubieran

ocurrido”. Con base en estas lecturas de la norma, el actor formuló cuatro cargos relacionados con la posible violación del debido proceso, de los derechos adquiridos, del principio de razonabilidad y proporcionalidad, así como de la confianza legítima.

54. Después de revisar en detalle la demanda, la Corte consideró que se incumplían los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia, razón por la cual no era procedente un juicio sobre la constitucionalidad de la norma demandada. La Sala Plena advirtió que el actor no logró acreditar que, ante las distintas posibilidades interpretativas que presenta la norma, la suya por lo menos fuera un entendimiento asentado en parte importante de la comunidad jurídica. Para la Corte, las objeciones del demandante estaban basadas en un alcance hipotético y subjetivo de la disposición, lo cual no demostraba una duda razonable sobre la constitucionalidad del precepto acusado. Esto permitió observar que, en realidad, las particularidades del debate propuesto por el accionante implicaban la resolución de problemas de mera aplicación legal de la norma, lo cual, bajo las condiciones del asunto estudiado, no es una labor que le corresponda a esta Corporación.

VII. DECISIÓN

55. Una demanda de inconstitucionalidad incumple los requisitos mínimos para su estudio de fondo, cuando se formula a partir de un alcance hipotético que el actor le atribuye a la norma acusada. Siempre que se acusa de inconstitucional una norma, a partir de la interpretación que el accionante hace de la misma, se debe acreditar que corresponde a la interpretación consistente, consolidada y también relevante.

56. 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:

Declararse INHIBIDA para pronunciarse de fondo sobre la constitucionalidad del tercer inciso del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Presidente

RICHARD S. RAMÍREZ GRISALES

Magistrado (e)

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Impedimento aceptado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-457/20

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Corte me permito expresar las razones que me llevan a salvar el voto en la sentencia C-457 de 2020.

1. 1. En esa oportunidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional se inhibió de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con los cargos formulados contra el literal c) del artículo 651 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 289 de la Ley 1819 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

En términos generales, consideró que se incumplían los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia, pues el accionante no logró acreditar que, ante las distintas posibilidades interpretativas que presenta la norma, la suya fuera un entendimiento asentado en parte importante de la comunidad jurídica. Estimó que los cargos estaban basados en un alcance hipotético y subjetivo de la disposición, lo cual no demostraba una duda razonable sobre la constitucionalidad de la norma. Además, encontró que el debate propuesto implicaba la resolución de problemas de mera aplicación legal de la norma, lo cual escapa de la competencia de la Corte.

2. Mi desacuerdo con esta decisión radica en que la Sala Plena se concentró en insistir, en su mayoría, en los argumentos que llevaron en un primer momento a inadmitir la demanda, y a rechazarla posteriormente, los cuales fueron desvirtuados mediante el Auto 407 de 2019, providencia mediante la cual se resolvió el recurso de súplica contra el auto que rechazó la demanda. En aquel proveído, la Corte encontró, entre otras cosas, lo siguiente:

(i) El entendimiento que el actor le brinda a la norma demandada no solo es compatible con su tenor literal sino además con la lectura que se ha hecho del mismo en la comunidad jurídica. En efecto: a) el Decreto 1829 de 2016 reguló la firmeza de los reconocimientos y giros del aseguramiento determinando que aunque según el art. 73 de la Ley 1753 esas operaciones quedan en firme después de transcurridos dos años desde su realización y una

vez vencido ese plazo no es procedente ninguna reclamación, para aquellas operaciones efectuadas entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, ese término se contará a partir de la entrada en vigencia de la mencionada ley; b) el Decreto 696 de 2016 estableció que la reclamación da inicio al procedimiento e interrumpe el plazo para que opere la firmeza sobre los reconocimientos y giros del aseguramiento en salud realizados a partir del 9 de junio de 2013; y c) la Resolución 4358 de 2018 del Ministerio de Salud indicó que en función del inciso final del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016, los reconocimientos y giros de los recursos de aseguramiento en salud realizados dos años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, esto es, antes del 9 de junio de 2013, se encuentran en firme, por lo tanto, para las operaciones efectuadas entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, dicho término se contará a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015.

A pesar de lo anterior, la sentencia C-451 de 2020 concluyó que "[e]stas interpretaciones y suposiciones que el accionante expone frente a la norma demandada resultan intrascendentes en sede de control abstracto de inconstitucionalidad porque, justamente, son hipotéticas. No se encuentra acreditado que se trate de la aplicación imperante en el ordenamiento. Ni siquiera se ha demostrado que sus lecturas de la norma correspondan a un entendimiento que sea operativo dentro de la comunidad jurídica, o que esté asentado por lo menos en parte importante de ella". (Resaltado fuera del texto original).

Con ello se desconoció que el accionante acreditó, como se expuso previamente, la lectura que se ha hecho en la comunidad jurídica sobre la norma acusada, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1829 de 2016, el Decreto 696 de 2016 y la Resolución 4358 de 2018, lectura que en efecto coincide con el entendimiento que el actor plantea en su demanda. Por ese motivo, a mi juicio, es equivocada la conclusión de la mayoría, pues el actor demostró con argumentos de índole jurídico que su interpretación sobre la norma es consolidada, consistente y relevante.

(ii) El accionante precisó las razones de la oposición normativa entre la norma demandada y el ordenamiento superior. Según el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, los procesos de reconocimiento y giro de recursos (realizados entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015) quedarán en firme transcurridos dos años después de su realización. Así, una operación efectuada el 10 de junio de 2013 debía quedar en firme el 10 de junio de 2015, conforme lo establecido en esa disposición. Sin embargo, en razón de la norma demandada,

ese plazo de dos años se efectúa a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015, es decir, el 9 de junio de 2015, con lo cual la firmeza se produce el 9 de junio de 2017, 4 años después de la operación jurídica. La aplicación retroactiva de la ley dispuesta en la disposición acusada, podría vulnerar los principios de confianza legítima y seguridad jurídica, la razonabilidad y la proporcionalidad de la intervención del Estado en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, y el reconocimiento de los derechos adquiridos.

No obstante, en la decisión de la cual me aparto, la Sala Plena afirmó "[p]ara el actor, simplemente se trata de una 'lectura textual' del inciso. Pero ignora que su entendimiento del precepto no sólo no es estrictamente textual, sino que no necesariamente atiende al enunciado normativo de la disposición". (Resaltado fuera del texto original).

Al respecto, señaló que la misma Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral – ACEMI, que secundó la pretensión de inconstitucionalidad del demandante, admitió que el precepto acusado podría tener, por lo menos, tres sentidos. Así mismo, adujo que tampoco era evidente que la disposición cuestionada "excluya de firmeza jurídica" y deje en "indefinición" los reconocimientos y giros causados entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015, pues como lo sostuvo ACEMI en su intervención, es posible que el precepto solo se refiera a aquellas causadas "dos años antes de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015", es decir, exclusivamente el 9 de junio de 2013. En ese sentido, para la Corte, aunque la demanda se formuló contra una norma vigente, el contenido que el actor le atribuyó no necesariamente se puede inferir del tenor literal de la misma.

Lo anterior muestra que la sentencia C-457 de 2020 desnaturalizó la intervención de ACEMI, que apoyaba los argumentos del actor, y la utilizó para mostrar que la norma puede tener tres interpretaciones y de ahí deducir que el planteamiento del actor no necesariamente se infiere del tenor literal de la norma.

La mayoría olvidó que, según lo puso de presente esa Asociación en su escrito, cada una de las interpretaciones conduce a vulnerar los derechos adquiridos, que era en últimas el centro del cuestionamiento del actor, cuya suficiencia argumentativa se encontró acreditada por parte de la Sala Plena. Si se quería utilizar como fundamento la intervención de ACEMI, ello debía hacerse en su conjunto y no de manera parcial.

(iii) Aunque la demanda hace alusión a precedentes jurisprudenciales y reglamentarios

anteriores a la Ley 1753 de 2015, los mismos se refieren, por un lado, a aquellos que habrían fijado en plazo de firmeza de las operaciones de giro y reconocimiento de recursos antes de la entrada en vigencia de dicha ley ante la ausencia de disposición legal en la materia, y por el otro, a aquellos que reconocen la aplicabilidad del término legal establecido en la Ley 1753 de 2015 a las operaciones efectuadas antes de entrar en vigencia la referida normatividad. Como los cargos se refieren a hipótesis fácticas que se encontraban regidas por una norma clara y cierta, y cuya aplicabilidad ya ha sido reconocida por diferentes instancias jurisdiccionales y administrativas, el argumento sobre la incertidumbre acerca de situaciones jurídicas y derechos adquiridos para inadmitir la demanda, es infundado. Controvertir las razones por las que el actor sostiene que las operaciones jurídicas efectuadas entre el 9 de junio de 2013 y el 9 de junio de 2015 se rigen por el plazo de firmeza de la Ley 1753 de 2015, rebasa el análisis en el escenario de admisión, que se circunscribe a determinar si el actor proporcionó los elementos estructurales del juicio de constitucionalidad.

Pese a ello, la sentencia C-457 de 2020 persistió en sostener que i) el actor le atribuyó a la norma cuestionada un alcance que se tornaba hipotético, porque no acreditó que se tratara de una interpretación consistente, consolidada y también relevante; y ii) ni siquiera hizo referencia a la aplicación que la comunidad jurídica, y preeminentemente los jueces competentes, le han dado específicamente al inciso tercero del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016.

Si bien la Sala Plena se encontraba en un escenario distinto al de la admisión, lo cierto es que dicha exigencia se advirtió innecesaria, pues el accionante cumplió con individualizar el contenido normativo impugnado, los mandatos constitucionales presuntamente infringidos y las razones de la incompatibilidad normativa. Bajo ese entendido, el accionante acreditó los requisitos necesarios para habilitar el estudio de fondo por parte de esta Corporación. En todo caso, considero que exigir la demostración de una interpretación consistente, consolidada y relevante; o la aplicación que la comunidad jurídica y preeminentemente los jueces competentes han realizado, no solo es desproporcionado sino, además, como se verá a continuación, confunde el cometido de la demanda.

(iv) El auto de rechazo confunde los efectos de la norma demandada con su contenido normativo. Los cargos no apuntan a cuestionar eventuales interpretaciones y aplicaciones irregulares que se puedan hacer del precepto demandado, sino a controvertir su contenido,

esto es, el establecimiento de una modalidad de aplicación retroactiva de la ley con lo cual se desconocen, a juicio del actor, los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, así como los derechos adquiridos bajo una normatividad anterior.

Como se expuso previamente, la sentencia de la cual me aparto cuestionó que el accionante no hubiera demostrado una interpretación consistente, consolidada y relevante; o la aplicación que la comunidad jurídica y preeminentemente los jueces competentes han realizado. Con base en ello, concluyó que el planteamiento del actor, en realidad, se dirigió a resolver problemas de interpretación y aplicación legal. Más adelante, la Sala Plena aclaró que en el Auto 407 de 2019 se indicó que la objeción transversal de la demanda correspondía a la supuesta retroactividad de la norma acusada, pero que "revisada en detalle y minuciosamente la acción pública de la referencia por parte de la Corte, se observa que tal cuestionamiento se relaciona directamente con los efectos que tendría esa presunta retroactividad respecto de los reconocimientos y pagos de recursos del sector salud, realizados por compensación antes del 9 de junio de 2015". (Resaltado fuera del texto original).

Considero que la decisión mayoritaria no solo omitió presentar argumentos que fundamentaran esa conclusión, pues se limitó a afirmar que en realidad la demanda se dirige a cuestionar los efectos de la norma sin presentar mayores fundamentos, sino que nuevamente incurrió en la confusión evidenciada en el Auto 407 de 2019. De la lectura de los cargos planteados por el actor, se deriva que su cuestionamiento no se concentra en las eventuales interpretaciones y aplicaciones irregulares que se puedan hacer del precepto demandado, sino en el contenido de retroactividad que trae la disposición acusada, con lo cual se desconocen los principios de seguridad jurídica y de confianza legítima, así como los derechos adquiridos.

3. Si bien es cierto que la admisión de una demanda de inconstitucionalidad no conduce necesariamente a una decisión de fondo por parte de esta Corporación, considero que en esta ocasión el actor acreditó la carga argumentativa para que se llevara a cabo un estudio de fondo.

En efecto, planteó con suficiencia la contradicción que en su parecer se presentaba entre la norma demandada y la Constitución, concretamente, el debido proceso (art. 29), el principio

de legalidad (art. 84), los derechos adquiridos (art. 58), la confianza legítima (art. 83), y los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Lo anterior, porque el inciso 3° del artículo 16 de la Ley 1797 de 2016 consagra una aplicación retroactiva de la ley que, al parecer, podría afectar situaciones jurídicas consolidadas, así como los derechos adquiridos conforme a la normatividad anterior, esto es, la Ley 1753 de 2015.

En los anteriores términos dejo consignado mi salvamento de voto.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado