

Sentencia C-510/04

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Sustentación específica del concepto de la violación

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ausencia de cargos

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO-Alcance

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN REGLAS PROCESALES-Alcance

Esta Corporación ha señalado reiteradamente que las reglas procesales, como desarrollo del derecho al debido proceso, deben provenir de regulaciones legales razonables y proporcionales al fin para el cual fueron concebidas, de manera que permitan la realización del derecho sustancial. En este sentido ha advertido que el artículo 29 de la Carta Política prevé el derecho al debido proceso, como una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados. El establecimiento de esas reglas mínimas procesales tiene fundamentalmente un origen legal. En efecto, el legislador, autorizado por el artículo 150, numerales 1o. y 2o., de la Constitución Política, cuenta con una amplia potestad de configuración para instituir las formas, con base en las cuales se ventilarán las diferentes controversias jurídicas que surjan entre las personas. Sin embargo, esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia. Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria. De ahí que la Corte haya señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad “pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto”. Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o

de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.

#### DERECHO DE PETICION-Contenido y alcance

En relación con el contenido y alcance de dicho derecho la Corte ha explicado que: i) es un derecho fundamental determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. En este sentido ha precisado que mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; ii) su contenido esencial comprende los siguientes elementos: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo.

#### DERECHO DE PETICION Y DERECHO A LO PEDIDO-Distinción

#### ACTUACION ADMINISTRATIVA-Formas de iniciación

DERECHO DE PETICION-Regulación/DERECHO DE PETICION-Regulación a través del procedimiento general y del procedimiento especial

DERECHO DE PETICION-No confusión con otros derechos

DERECHO DE PETICION-No subsume todas las actuaciones ante la administración/DERECHO DE PETICION-No asimilación con otros derechos como el derecho de acción

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-Regulación no comporta la integración en el Código Contencioso Administrativo/PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-Regulación por leyes especiales/PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-Carácter supletivo de normas del Código Contencioso Administrativo

La Corte ha establecido que dichos procedimientos especiales son materia de leyes igualmente especiales y que la mencionada previsión contenida en el artículo 1° del Código Contencioso Administrativo constituye un reconocimiento expreso del carácter simplemente supletivo de las normas de dicho Código respecto de los referidos procedimientos administrativos especiales.

#### FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA REGULACION DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-Concesión por el legislador

El Legislador bien puede conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para que regule procedimientos administrativos especiales, total o parcialmente, sin contrariar la prohibición que en materia de modificación de Códigos contiene el artículo 150-10 superior.

DERECHO DE PETICION Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-No se confunden/DERECHO DE PETICION-No se confunde con el procedimiento especial para reclamación de recursos del Fosyga/DERECHO DE PETICION-No subsume totalidad de posibles actuaciones ante la administración/DERECHO DE PETICION EN INTERES GENERAL O PARTICULAR-Regulaciones

La Corte hace énfasis en que no es dable confundir el derecho de petición establecido por el artículo 23 superior y regulado en el Código Contencioso Administrativo (artículos 5 a 26) con el procedimiento especial, fijado por el Legislador para la reclamación de recursos del Fosyga. El derecho de petición. - cuya naturaleza es esencialmente política y cuya esencia alude a la posibilidad de elevar peticiones a la administración y obtener pronta y completa respuesta, que además no cabe confundir con el derecho a lo pedido-, no subsume la totalidad de posibles actuaciones ante la administración por parte de los particulares, como tampoco la regulación establecida en el Código Contencioso Administrativo en materia de derecho de petición en interés general o particular puede considerarse la única regulación posible para las actuaciones ante la administración destinadas a obtener la satisfacción de un determinado derecho.

DERECHO DE PETICION-Regulación legislativa de trámites particulares ante la administración/DERECHO DE PETICION-Limitación en el tiempo de posibilidad de presentar reclamaciones concretas

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-Establecimiento en leyes especiales no comporta modificar el Código Contencioso Administrativo/FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-No comporta vulneración de la prohibición de modificar códigos

La jurisprudencia constitucional con posterioridad a dicho pronunciamiento ha sido clara en señalar que el establecimiento de procedimientos administrativos especiales en leyes igualmente especiales no comporta la modificación de las disposiciones del Código Contencioso Administrativo, de lo que se desprende que el hecho de que dichos procedimientos administrativos especiales sean dictados en ejercicio de facultades extraordinarias no comporta la vulneración del artículo 150-10, respecto de la prohibición de modificar códigos en ejercicio de las mismas.

RECURSOS DEL FOSYGA-Términos para cobros o reclamaciones

FLUJO DE CAJA DE RECURSOS DEL SECTOR SALUD-Regulación

RECURSOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA-Término razonable para reclamación o trámite de cobro de obligaciones generales

RECURSOS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Manejo eficiente

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL-Aplicación de norma del Código Contencioso Administrativo en lo no previsto y en tanto no sean incompatibles

RECURSOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA-Reconocimiento de cobros o reclamaciones presentadas dentro del término de los seis meses/RECURSOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA-Términos para cobros y reclamaciones/RECURSOS DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTIA-Exigencia de reclamación presentada dentro del término

Cabe aclarar i) que con el artículo acusado no se está desconociendo la existencia de las obligaciones a cargo del Fosyga pasados los seis meses a que él alude; la disposición solamente establece la imposibilidad de reclamarlas por vía administrativa, y ii) que el término de seis meses a que alude el artículo acusado ha de contarse lógicamente a partir del momento en que la persona o entidad que debe realizar la reclamación está efectivamente en posibilidad de hacerla ante el Fosyga. La Corte considera necesario

precisar así mismo que las expresiones “En consecuencia, no podrá efectuarse por vía administrativa su reconocimiento con posterioridad al término establecido”, deben entenderse en el sentido que los cobros o reclamaciones que se hubieren presentado dentro del término de los seis meses a que alude dicho artículo, si podrán ser reconocidos por la administración, pues lo que razonablemente cabe exigir es que la reclamación se presente dentro de dicho término y no que tanto la reclamación como el reconocimiento se realicen dentro de los seis meses a que la norma alude. Téngase en cuenta que la fecha de la presentación de la reclamación depende de quien la hace, en tanto que el reconocimiento depende del Fosyga y que no tendría ningún sentido que se le invocara la norma acusada como fundamento de la imposibilidad para la administración de reconocer y pagar la obligación respectiva a quien efectuó la reclamación dentro del término señalado en ella.

Referencia: expediente D-4923

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.”

Actor: Aura Gómez

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., veinticinco (25) de mayo de dos mil cuatro (2004).

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la ciudadana Aura Gómez, presentó

demanda contra el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.”

Mediante auto del 6 de noviembre de 2003, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor. Así mismo, ordenó fijar en lista la norma acusada para asegurar la intervención ciudadana y comunicó la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso, así como a los Ministros del Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las disposiciones acusadas.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.840 del 20 de junio de 2002.

“ DECRETO NUMERO 1281 DE 2002

(junio 19)

por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el numeral 4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001,

DECRETA:

(...)

## CAPITULO IV

### Recursos del Fosyga

Artículo 13. Términos para cobros o reclamaciones con cargo a recursos del Fosyga. Sin perjuicio de los términos establecidos para el proceso de compensación en el régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud, con el fin de organizar y controlar el flujo de recursos del Fosyga, cualquier tipo de cobro o reclamación que deba atenderse con recursos de las diferentes subcuentas del Fosyga deberá tramitarse en debida forma ante su administrador fiduciario dentro de los seis meses siguientes a la generación o establecimiento de la obligación de pago o de la ocurrencia del evento, según corresponda. En consecuencia, no podrá efectuarse por vía administrativa su reconocimiento con posterioridad al término establecido.

La reclamación o trámite de cobro de las obligaciones generadas con cargo a los recursos del Fosyga, antes de la entrada en vigencia del presente decreto, deberán presentarse dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de este decreto.”

### III. LA DEMANDA

La demandante sostiene que el precepto acusado vulnera los artículos 13, 23, 29, 48, 49, 150-10 y 209 constitucionales.

3.1 La Actora recuerda que la norma censurada, establece un plazo máximo de seis meses para efectuar por vía administrativa cualquier tipo de cobro o reclamación que deba atenderse con recursos de las diferentes subcuentas del FOSYGA1.

Destaca igualmente que la no presentación de la reclamación ante el FOSYGA dentro del término señalado en la norma acusada puede obedecer a causas que no son imputables a quien debe hacerla sino a un tercero, como quiera que entre el momento en que se genere o establezca la obligación de pago u ocurra el evento que da origen a la misma, y la reclamación correspondiente ante el Fondo, puede ser necesario que se adelanten otros trámites. Para ilustrar su aserto plantea la hipótesis de una víctima de un atentado terrorista que quede incapacitada de forma permanente; sobre el particular explica que la incapacidad debe ser calificada por la Junta de Calificación de Invalidez y ello puede tomar un tiempo

superior al señalado por la norma, lo que, ante el vencimiento del plazo señalado, obligaría a esta persona a acudir a la vía jurisdiccional para obtener el pago de su incapacidad, obligándola así a incurrir en costos que probablemente no podrá sufragar.

3.2 Para la demandante al limitarse, en los términos en que lo hace la norma acusada el derecho de petición relativo a las reclamaciones ante el FOFYGA, se está modificando lo dispuesto por el Código Contencioso Administrativo en materia de derecho de petición, donde no se establece ningún límite. En este sentido considera que la norma acusada vulnera la prohibición de modificar códigos a través del ejercicio de facultades extraordinarias por el Presidente de la República a que alude el artículo 150-10 constitucional<sup>2</sup>.

Sobre este punto, asegura que la vulneración del límite material señalado tiene lugar como quiera que “los procedimientos administrativos, ordinarios o especiales, constituyen una materia que es propia de la regulación del Código Contencioso Administrativo”<sup>3</sup> y que “todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de la ley, e incorporarse al C.C.A”<sup>4</sup>

Por estas razones, asegura que el Presidente de la República, “se extralimitó en el ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001, al limitar el derecho de petición estableciendo un término para tramitar cualquier tipo de cobro o reclamación que deba atenderse con recursos de las diversas cuentas del Fosyga”

3.3 Añade que la norma acusada no solo desborda la facultad otorgada en la ley de facultades sino que la contraría. Señala al respecto que las facultades conferidas por el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 apuntaban, según se anotó en la sentencia C-1028 de 2002, “a la implementación por parte del Gobierno de un procedimiento que garantice financieramente la viabilidad del sistema de seguridad social en salud, y por ende, la prestación efectiva de los servicios correspondientes, precaviendo la apropiación o retención indebidas de los recursos destinados a este fin” y que el objetivo así definido se incumple con la disposición acusada en la medida en que establece que pasado un término de seis (6) meses se debe acudir a la vía jurisdiccional para el cobro o reclamación ante el Fosyga, “lo que termina precisamente por entorpecer el flujo de recursos.”

En ese orden de ideas la demandante asegura que la norma acusada vulnera el principio de eficiencia que de acuerdo con la Constitución Política debe caracterizar el sistema de seguridad social y la atención en salud ( arts. 48 y 49 C.P), con lo que igualmente se vulnera el artículo 209 Superior.

Al respecto, plantea que el plazo previsto por la disposición acusada para el cobro o reclamación ante el FOSYGA dilata el flujo de recursos necesarios para asumir el costo de la prestación de servicios de salud, al obligar a particulares y entidades públicas a someterse al trámite de procesos judiciales para obtener el pago de obligaciones que pueden ser reconocidas directamente por la vía administrativa y que son exigibles por principio a través de este mecanismo.

Sostiene que como resultado de los procesos judiciales que se adelanten para obtener el pago de los servicios, las sumas que se reconozcan se liquidarán indexadas, por lo que en vez de mejorarse el flujo de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud, éstos terminan destinados a actividades que no se relacionan con la prestación del servicio y con el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Reitera que en este sentido se desconoce el fin que se buscaba por el legislador con la norma, cual era el de agilizar el flujo de recursos para la financiación y acceso a los servicios, como quiera que la disposición acusada lo que genera, a su juicio, es una dilación en el pago al someter el cobro a largos procesos ante la jurisdicción competente, en desmedro de la población que se encuentra en situación de indefensión y sin recursos para activar la vía jurisdiccional. Al respecto, indica que la situación aludida representa un desgaste innecesario del Estado, ya que tendrá que invertir dineros del sistema en fines distintos como la atención de dichos procesos judiciales.

Finalmente sobre este punto, la demandante pone de presente cómo la disposición acusada no señala plazo alguno para que el FOSYGA pague las prestaciones a su cargo, lo que resulta inconsecuente con el objetivo declarado en la propia norma de regular en forma correcta el flujo de recursos.

3.4 La demandante sostiene de otra parte que la norma acusada vulnera el derecho fundamental al debido proceso (C.P. art. 29) en la medida en que con ella se limita el ejercicio del derecho de defensa del interesado. Sobre el particular indica que la norma no

determina “si se debe presentar la solicitud de cobro ante el FOSYGA – Ministerio de Protección Social- dentro del término de los 6 meses para agotar la vía gubernativa y poder acudir ante la jurisdicción, o si se puede dentro de este término demandar directamente sin solicitar antes a la administración el pago”.

Afirma igualmente que la norma no permite “determinar con exactitud cuál es la acción que se debe interponer ante la jurisdicción para obtener el pago por los servicios de salud prestado (sic), por cuanto los derechos que se generan inicialmente, involucran partes diferentes al FOSYGA –Ministerio de Salud, (Institución Prestadora de servicio – usuario) a quien se recurre finalmente para obtener el pago de la prestación, por cuanto así está autorizado por las normas legales..”

Se interroga además si en caso de que el FOSYGA se niegue a la petición de pago: “[C]ontra esta decisión dentro de la vía administrativa proceden los recursos?” Del mismo modo se plantea qué pasa si no se da respuesta a la solicitud “se tiene como acto ficto frente al cual se entiende agotada la vía gubernativa?”

En ese orden de ideas la demandante concluye que la norma acusada establece un procedimiento que se aparta del señalado por el Código Contencioso Administrativo, al establecer “lo que podríamos llamar un procedimiento especial dentro del Código Administrativo para la reclamación de cobros y cuentas por servicios de salud, que no garantiza el debido proceso”.

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Intervenciones ciudadanas

1.1 El ciudadano Andrés Eduardo Dewdeney Montero interviene en el presente proceso con el fin de coadyuvar la demanda y solicitar la declaratoria de inexecutable de la norma acusada. Con dicho propósito, explica que con ella se vulnera la normatividad que regula lo concerniente al pago de sentencias en las que se condena a la Nación (C.C.A. art. 177 y C.P.C art. 336)

Sobre el particular, observa que cuando se expide un fallo de tutela en el que se autoriza repetir contra el FOSYGA –por los diferentes conceptos a su cargo -, el cobro debe regirse por

lo dispuesto en el aludido artículo 177 del Código Contencioso Administrativo en el que no se ha establecido caducidad alguna para el pago de la obligación, sino que dispone que cuando no se ha acudido ante la entidad responsable para hacerla efectiva en el término de 6 meses “cesará la causación de intereses de todo tipo desde entonces hasta cuando se presentare la solicitud en legal forma”. Así las cosas, en criterio del interviniente, la norma desconoce que los fallos de tutela son providencias judiciales y que en la medida en que contengan una orden de pago para el Estado deberán regirse por lo dispuesto en el artículo referido del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con lo dispuesto por el artículo 336 del Código de Procedimiento Civil.

En estas condiciones, asegura que la normativa señalada se tergiversa como consecuencia de la disposición acusada, pues hace perder el derecho de los beneficiarios al pago directo de sus acreencias (vía administrativa). Al respecto, explica que “hay medicamentos, tratamientos etc que por su propia naturaleza, costo, difícil consecución, hacen que no sean suministrados por las EPS de manera inmediata, por lo que el término de 6 meses de que trata el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 puede que no coincida con el del suministro que hace la EPS al afiliado (erogación para la EPS), lo cual haría perder el derecho a la EPS de repetir por vía administrativa ante el FOSYGA el gasto por ella realizado.”

Las razones expuestas, a su juicio, sustentan a su vez la afirmación según la cual la norma enjuiciada modifica disposiciones contenidas en códigos, vulnerando así la prohibición establecida por el artículo 150-10 de la Constitución.

En este sentido, asegura que la disposición acusada establece un trato diferencial frente a situaciones idénticas como lo son las reclamaciones de pagos ante la administración, configurando una situación gravosa para los administrados y el propio Estado.

Arguye, además, que se desconoce el artículo 29 superior “por cuanto al establecerse que por la vía administrativa no se reconocerán los pagos por prestaciones en salud dentro de los 6 meses siguientes a la generación o establecimiento de la obligación de pago o de la ocurrencia del evento, se ignora si se agota la vía administrativa, y en consecuencia tendrá que recurrirse a la jurisdicción contencioso administrativa.”

Finalmente, presenta algunas consideraciones para sustentar la vulneración del artículo 209 superior que apuntan a demostrar que el término previsto por la disposición acusada no es

prudencial en la medida en que puede incluso desconocer normas del presupuesto que obligan a mantener la partida por un año. Por lo anterior, asegura que se desconocen principios como el de eficiencia, economía y celeridad del ejercicio de la función administrativa.

## 2. Intervención de autoridades públicas

### 2.1 Ministerio del Interior y de Justicia.

En representación del Ministerio referido, la Directora del Ordenamiento Jurídico, Doctora Ana Lucía Gutiérrez Guingue, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar la declaratoria de exequibilidad del precepto acusado con fundamento en las consideraciones que se resumen enseguida.

Sostiene que la acusación se funda en una premisa falsa al considerar que la presentación de una cuenta de cobro o reclamación ante el FOSYGA es un derecho de petición. Al respecto, observa que el primero de los procedimientos señalados constituye la forma de iniciar un trámite administrativo específico mediante el cual se pretende que el sistema de seguridad social reintegre los dineros generados por la prestación de un servicio, mientras que el núcleo esencial del derecho de petición radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución.<sup>5</sup>

Así las cosas, considera que el establecimiento de un procedimiento distinto al del derecho de petición para el cobro o las reclamaciones a cargo de los recursos del FOSYGA, no vulnera el derecho a la igualdad en la medida en que constituye un medio adecuado, proporcionado y razonable para el logro de otro objetivo constitucional como lo es la eficiencia de la administración pública. Asegura, además, que el plazo dispuesto por la norma permite presupuestar en forma adecuada “los recursos necesarios para cumplir con la obligación de pagar, en cumplimiento de los principios legales contenidos en el artículo 12 del Estatuto Orgánico (Planeación, Anualidad, Universalidad y Programación Integral) que rige la Hacienda Pública.”

### 2.2 Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Ministerio referido, a través de apoderada judicial, interviene en el presente proceso con

el fin de solicitar que se declare la constitucionalidad de la norma acusada, tomando en cuenta las consideraciones que se resumen a continuación.

- Antes de hacer una mención puntual de cada uno de los cargos planteados en la demanda, la interviniente explica que el plazo de 6 meses previsto por la norma acusada racionaliza la presentación de cobros o reclamaciones ante el Fosyga, evitando que éstos se pospongan indefinidamente y se dilate el flujo de recursos del sistema. Por esta razón la disposición, a su juicio, observa el principio de eficiencia pues permite “la mejor utilización social y económica de los recursos financieros disponibles para que los beneficios que se garantizan con los recursos del Sector Salud se presten en forma adecuada y oportuna, se paguen igualmente oportuna y adecuadamente, de tal manera que se tenga claridad permanente, a partir del plazo razonable de 6 meses, de los recursos con los que cuenta el Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

Expone que antes de que se adoptara la norma acusada, algunos administradores - alude a los casos de Cajanal y Caprecom- omitían el cobro oportuno ante el FOSYGA aún cuando tuvieran todos los elementos para hacerlo, en perjuicio de las entidades que administraban, afectando así en forma negativa el servicio prestado a sus afiliados. Así mismo, señala que la ausencia del término previsto en la norma facilitó en el pasado la presentación de reclamaciones fraudulentas radicadas uno o dos años después de ocurrido el evento, resultando prácticamente imposibles de auditar.

- Del mismo modo, la interviniente señala que el plazo de seis meses previsto por la norma para la presentación de la cuenta de cobro o reclamación ante el Fosyga, no afecta el ejercicio del derecho de petición, pues no involucra ninguno de los elementos que integran su núcleo esencial, esto es, la posibilidad de acudir ante la autoridad y obtener pronta resolución.<sup>6</sup>

Sobre este punto, argumenta que “siendo una cosa el derecho de petición y otra el contenido de la solicitud, queda desvirtuado el argumento de la demandante según el cual el derecho de petición es el trámite administrativo que se está regulando mediante el artículo 13 de la norma acusada. No es posible confundir el plazo de radicación de una cuenta de cobro o de una reclamación con el derecho de petición, pues uno y otro tienen naturaleza diferente y protección distinta.” Con base en las consideraciones expuestas, afirma que el derecho de

petición permanece intacto frente a la disposición acusada, pues el plazo previsto se ajusta a criterios de razonabilidad y eficiencia.

- Frente a la supuesta vulneración del derecho fundamental al debido proceso y de defensa, la interviniente asegura que la norma acusada no configura la alteración de procedimiento administrativo alguno. En este punto, insiste en que la disposición censurada sólo se ocupa de establecer un plazo para el cobro o reclamación ante el Fosyga, sin que ello implique “omitir el trámite administrativo reglado por las normas del Código Contencioso Administrativo, toda vez que de conformidad con lo previsto en su artículo 1º, las normas de la primera parte del Código son aplicables a las entidades privadas, cuando cumplan funciones administrativas, como ocurre en el caso del Fosyga, que es administrado por un encargo fiduciario de naturaleza privada pero que desempeña funciones administrativas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.”

Advierte, además, que el plazo establecido por la norma no impide al acreedor hacer efectivo su derecho a través de la vía jurisdiccional, “a la vez que presentadas las reclamaciones oportunamente dentro del plazo señalado, se tienen todas las oportunidades del debido proceso en ámbito administrativo”.

- En relación con la alegada vulneración del principio de eficiencia (C.P. art. 48 y 49) sostiene que la norma no fomenta la utilización de la vía jurisdiccional – como se argumenta en la demanda- para el cobro y reclamaciones ante el FOSYGA, sino que busca “agilizar la presentación de las cuentas de cobro” en aras de optimizar los recursos del sistema y hacer efectivo el derecho a la salud, lo que razonablemente comporta que se paguen las obligaciones en plazos prudenciales.

- Finalmente, asegura que el Presidente no ha excedido las facultades extraordinarias ni modificado términos que son propios del Código Contencioso Administrativo. Al respecto, observa que la norma acusada no es producto del desbordamiento de dichas facultades, “sino el desarrollo legal de las mismas para cumplir el fin buscado por el legislador, expedir normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.”

### 2.3 Ministerio de la Protección Social

El Ministerio referido, actuando a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de la norma acusada, con base en las consideraciones que se sintetizan a continuación.

- Frente a la alegada vulneración del derecho de petición, el representante del Ministerio de Protección Social explica que el término establecido por la disposición acusada no vulnera en modo alguno el artículo 23 de la Constitución ni las disposiciones del Código Contencioso Administrativo que lo desarrollan, ya que se trata de la regulación de un procedimiento específico ante la administración para el cobro y las reclamaciones que correspondan al Fosyga.

Al respecto, señala que los procedimientos para el cobro y pago de las reclamaciones que deban ser atendidas con cargo a los recursos del FOSYGA, se encuentran establecidos en diferentes normas -Decretos 1032 y 2878 de 1991, 1283 de 1996, 1013 de 1998 y 663 de 1993-. En este contexto, advierte que el ejecutivo, en el ejercicio legítimo de la facultad otorgada, “determinó válidamente el plazo establecido en el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 sin que ello constituya una violación al derecho de petición que se encuentra regulado en otras disposiciones y menos aún que pueda considerarse que se trata de una modificación al Código Contencioso Administrativo.”

Así mismo, explica que el establecimiento de un término razonable para la presentación de las reclamaciones ante el Fosyga tiene por objeto corregir la situación que con anterioridad a la expedición de la norma acusada se venía presentando en la que, a falta de aquel, “se registraban altos volúmenes de reclamaciones después de 3, 4, 5 y más años de ocurrido el evento, viéndose sometida la administración a una indefinición donde los particulares o interesados en cualquier tiempo presentan los cobros o reclamaciones, situación que genera traumatismos de carácter administrativos internos (sic), que repercuten en la atención eficiente y oportuna de dichas reclamaciones, y en el normal flujo de recursos, más aún si se tiene en cuenta que trámite y pago de las mismas está sujeto a normas presupuestales del sector público sometidas a los principios consagrados en el estatuto orgánico de presupuesto (Decreto Ley 111 de 1996)”.

De manera que la norma, en criterio del interviniente, se orienta a garantizar la debida atención de las reclamaciones “con oportunidad y eficiencia” permitiendo a la administración

cumplir con sus cometidos, sin que pueda afirmarse que, por el hecho de tener que cumplir con algunos términos y procedimientos, se afecta el derecho de petición de quienes reclaman pues, en rigor, dicha reclamación se realiza en ejercicio de un trámite específico distinto y previamente reglado. En relación con este punto afirma que el legislador extraordinario previó la norma acusada en desarrollo de principios del Sistema Integral de Seguridad Social como la equidad, universalidad y eficiencia -que la demandante estima vulnerados -.

- En cuanto a la referencia que se hace en la demanda a la supuesta vulneración del artículo 13 superior, el interviniente advierte que no se presentaron argumentos que sustenten dicha afirmación. A pesar de ello, manifiesta que la norma “no está consagrando un tratamiento diferenciado, por ende no puede afirmarse que exista una diferenciación injustificada e irrazonable en detrimento de un grupo o sector en particular a contrario sensu la disposición establece un trato igualitario al establecer el término general dentro del cual deberán efectuarse en la vía administrativa las reclamaciones ante el FOSYGA (...)”

- En capítulo separado transcribe un extenso aparte de la Circular No. 048 de 2003 -Diario Oficial No. 45.321 del 25 de septiembre de 2003-, mediante la cual la entidad que representa fijó algunas instrucciones relacionadas con la aplicación del artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 -acusado -, que en su criterio proporcionan la solución de hipótesis planteadas en la demanda que aluden a dificultades relacionadas con la definición del momento en el que debe iniciarse el computo del término establecido por la norma<sup>7</sup>.

- En relación con la supuesta vulneración del debido proceso (C.P. art. 29), afirma que la norma acusada no limita ni restringe la posibilidad de acudir a la vía contenciosa ni comporta la indeterminación de algún procedimiento pues si bien FISALUD -entidad fiduciaria a cargo del manejo del Fosyga- es una entidad de carácter privado, ejerce funciones públicas y, en consecuencia, los procedimientos “se realizan de conformidad con lo previsto en el artículo 1 del CCA en armonía con los principios y disposiciones contenidas en CCA, y para el caso concreto con observancia del debido proceso.” Por lo anterior, considera infundada la aseveración de la demandante en cuanto a la vulneración del debido proceso y del derecho de defensa.

- Asegura que el término establecido por la disposición acusada es suficiente para

cualquier tipo de reclamación que deba ser atendida por el FOSYGA y satisface el principio de eficiencia (C.P. arts. 48 y 49) que se reclama vulnerado la parte demandante.

- Finalmente, manifiesta que la norma acusada se limita a establecer un plazo en el que se debe realizar el cobro o reclamación ante el FOSYGA, sin exceder los límites materiales previstos por el artículo 150-10 constitucional, pues en modo alguno se modifican las normas del Código Contencioso Administrativo relacionadas con el derecho de petición.

#### V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El señor Procurador General de la Nación, mediante concepto No. 3465, recibido en la Secretaría de la Corte Constitucional el 22 de enero del año 2004, solicita declarar la constitucionalidad del artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, con fundamento en las consideraciones que a continuación se sintetizan.

- El jefe del Ministerio Público inicia su exposición señalando que la disposición acusada no impide que se presente una determinada petición ni releva a las entidades de la obligación de dar una pronta y adecuada respuesta. Sobre este punto, observa que si bien el derecho de petición es imprescriptible dada su naturaleza constitucional, ello no impide que el legislador regule trámites particulares ante la administración y limite en el tiempo la posibilidad de presentar reclamaciones concretas.

A juicio de la Vista Fiscal, la demanda pretende aplicar a los trámites específicos ante la administración un análisis abstracto del derecho de petición. En estos términos, asegura que la acusación parte de una generalización inadecuada como quiera que “resulta imposible para la administración resolver todos los trámites a su cargo en el término general que establece el Código para responder a los derechos de petición”.

De manera que, concluye, “[C]uando la petición hace referencia a una decisión que ha sido reglada por el legislador, el derecho se satisface indicando el trámite a seguir y los documentos y requisitos propios de éste y no necesariamente resolviendo la petición, en el presente caso, si un ciudadano presenta un derecho de petición para exigir el pago de sus derechos, la autoridad procedería a responder la petición, no ordenando el pago sino remitiendo al trámite establecido en las normas correspondientes.”

- Por otra parte, sostiene que, la norma censurada, al establecer un término diferente al señalado para otros procedimientos, no vulnera el derecho a la igualdad, como quiera que corresponde a una regulación enmarcada en “el ámbito de libertad de valoración y configuración del legislador” que a su vez observa el principio de razonabilidad. Así mismo, indica que la demanda de inconstitucionalidad no propone en este punto la valoración de dos situaciones de hecho iguales a las cuales se les esté dando un tratamiento injustificadamente diferente, lo que impide hacer una valoración sobre la materia.

- En cuanto a la supuesta vulneración del derecho fundamental al debido proceso, llama la atención sobre el hecho de que “una de las características de la actuación administrativa es que no se rige por un único procedimiento, sino que los procedimientos y formas son diversas según el órgano administrativo que lo realice y la finalidad que persiga.” En este punto explica que el Código Contencioso Administrativo “no señala un trámite general y obligatorio para todos los procesos administrativos, sino que como su propio artículo 1º lo señala, tiene un carácter unificador y en ocasiones subsidiario, es decir contiene los principios generales que orientan la actuación administrativa y se aplica cuando no hay norma especial o cuando existiendo un procedimiento administrativo regulado por leyes especiales deban llenarse vacíos de tal regulación, de conformidad con las técnicas de interpretación normativa.”

Hechas las anteriores precisiones, indica que en el caso sometido a examen el derecho fundamental al debido proceso no resulta vulnerado, pues la norma no genera el desconocimiento del procedimiento establecido por el legislador en esta materia, ya que tan solo señala el término para presentar el cobro o reclamación ante quien administra el Fosyga.

- Con el fin de afirmar la razonabilidad de la medida adoptada a través de la norma enjuiciada, el señor Procurador General de la Nación explica que por la ausencia de un término para la presentación de cobros y reclamaciones ante el Fosyga, éstos se presentaban en cualquier tiempo generando inconvenientes administrativos y presupuestales, así como la indefinición de las obligaciones del fondo.

En estas condiciones, considera razonable el término establecido en la medida que no restringe a los ciudadanos la posibilidad de adelantar los cobros y reclamaciones sino que

imprime al trámite el desarrollo de los principios de eficiencia, celeridad y economía. Advierte, además, que la disposición no beneficia de manera exclusiva a la administración sino a los ciudadanos –que son los más interesados en hacer efectivos sus derechos ante la administración- configurando un trámite más ágil que permite la normalización del flujo de recursos del sistema.

- Finalmente, asegura que la disposición no representa una extralimitación de las facultades otorgadas al Ejecutivo ni es contraria a la finalidad perseguida cuando fueron concedidas. Sobre el punto precisa que el pronosticado aumento de los procesos judiciales como consecuencia de la norma obedece a una apreciación subjetiva de la demandante que supone que los interesados no presentarán sus solicitudes en el plazo establecido, a partir de lo cual no se observa el planteamiento de un problema de constitucionalidad.

## VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 5°, de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de un Decreto con fuerza de ley expedido por el Presidente de la República.

### 2. La materia sujeta a examen

Para la demandante, el artículo 13 del Decreto 1821 de 2002 debe ser declarado inconstitucional porque, a su juicio, i) el plazo de seis meses previsto para acudir ante el Fosyga restringe el derecho fundamental de petición (C.P. art. 23) al limitar la posibilidad de reclamar por vía administrativa el pago de obligaciones –que no han prescrito- por concepto de servicios de salud. Hace énfasis en que el hecho de no acudir a reclamar el pago ante el Fosyga antes de dicho plazo puede obedecer a causas imputables a un tercero y que aún así se obliga a la persona interesada a iniciar un proceso judicial tendiente al cobro de la obligación; ii) vulnera el artículo 150-10 de la Constitución Política porque altera el Título I del Código Contencioso Administrativo al imponer un plazo para la presentación de un derecho de petición para el cobro o reclamación ante el Fosyga, en contra de la prohibición expresa contenida en la norma superior de modificar códigos mediante el ejercicio de

facultades extraordinarias. iii) excede el límite material previsto en la ley de facultades y la contraría en la medida en que no contribuye al propósito de normalizar el flujo de recursos del sistema de salud, al tiempo que desconoce el principio de eficiencia que de acuerdo con la Constitución Política debe caracterizar el sistema de seguridad social y la atención en salud (C.P. arts. 48 y 49), así como la función administrativa (art. 209 C.P.), pues, en su criterio, se dilata el flujo de recursos de la salud al someter a los interesados al trámite de procesos judiciales para obtener el pago de obligaciones que pueden ser reconocidas por la vía administrativa, lo que obliga a la destinación de recursos para cubrir costos administrativos desatendiendo las actividades relacionadas con la prestación del servicio de salud y con el mejoramiento de la calidad de vida de la población; y iv) vulnera el derecho fundamental al debido proceso (C.P. art. 29) pues, al establecer un procedimiento distinto al señalado por el Código Contencioso administrativo, la norma acusada no se ocupó de determinar cuál es la acción judicial que se debe iniciar para obtener el pago por los servicios de salud prestados y cuál el procedimiento en la vía administrativa en caso de que se nieguen las solicitudes o se abstengan de dar contestación a las mismas, lo que impide ejercer el derecho de defensa al interesado.

El ciudadano Andrés Eduardo Dewdeney Montero quien coadyuva la demanda añade que la norma enjuiciada también modifica los artículos del Código Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Civil -177 y 336, respectivamente- que se ocupan de regular lo atinente al pago de sentencias judiciales en las que se condena a la Nación pues, a su juicio, entre ellas deben contarse las sentencias de tutela que autorizan repetir contra el FOSYGA y la norma impide que se hagan efectivas ante el deudor pasados 6 meses desde su expedición, lo que contradice lo dispuesto por la normas señaladas.

Por su parte, el ciudadano Elkin León, quien también coadyuva la demanda, hace énfasis en la vulneración de los artículos 13 y 209 constitucionales en tanto afirma i) que la norma acusada establece un trato injustificadamente distinto para la reclamación de pagos ante la administración y ii) que con ella se desconocen claramente los principios de eficiencia, economía y celeridad de la función administrativa. Del mismo modo, complementa la alegada vulneración del derecho fundamental al debido proceso (C.P. art. 29) argumentando que de la norma acusada no puede determinarse si el cumplimiento del plazo de seis meses previsto en ella tiene como consecuencia el agotamiento de la vía gubernativa.

Las intervenciones institucionales, sin excepción y en contraste con las consideraciones resumidas hasta este punto, defienden la constitucionalidad de la norma censurada. En ellas se explica que la expedición de la norma se vio motivada porque algunos acreedores del Fosyga presentaban sus reclamaciones transcurridos varios años después de la ocurrencia del evento, afectando la atención eficiente y oportuna de las mismas y generando dificultades administrativas, entre otras, la imposibilidad de saber con certeza el volumen de recursos con los que cuenta el fondo y la imposibilidad de auditar los cobros presentados de manera inoportuna.

En relación con la supuesta vulneración del artículo 23 superior, en las distintas intervenciones se explica que la misma no tiene lugar como quiera que la norma acusada se ocupa de establecer un procedimiento específico para el cobro y presentación de reclamaciones ante el Fosyga, que en nada modifica el previsto para el trámite de los derechos de petición. Al respecto, explican que cada uno de los trámites referidos tiene sus propias características y que el dispuesto en la norma acusada no modifica ni contraría previsión alguna respecto del derecho de petición. Sobre el tema el Ministerio Público precisó, además, que si bien el derecho de petición por su naturaleza es imprescriptible, ello no impide que el legislador regule trámites particulares ante la administración y limite en el tiempo la posibilidad de iniciarlos.

Así mismo, se observa que las autoridades intervinientes afirman que la previsión incluida en la norma acusada sobre el flujo de recursos del Fosyga se encuentra motivada precisamente por la necesidad de desarrollar en esta materia los principios constitucionales referidos a la seguridad social en salud y a la función pública (arts. 48, 49 y 209) que la demandante dice vulnerados con base en pronósticos que no están respaldados por razones objetivas y que aluden al aumento de los procesos judiciales tendientes al cobro de las obligaciones a cargo de fondo.

La Vista Fiscal y demás intervinientes también sostienen que el legislador extraordinario no excedió ni contrarió las facultades otorgadas por la ley habilitante, ni rebasó los límites previstos en el artículo 150-10 superior. Al respecto, las mencionadas autoridades reiteran que la norma acusada contribuye al logro de las finalidades pretendidas en la ley de facultades y que en modo alguno con ella se desconoce o modifica la regulación prevista en el Código Contencioso Administrativo respecto del derecho de petición.

También coinciden los representantes de las autoridades intervinientes y la Vista Fiscal en oponerse a la afirmación según la cual la norma comporta la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad y al debido proceso. Sobre el particular explican que i) la actora no explicó en qué consistía la vulneración del principio de igualdad, al tiempo que no se ve cuál sea el tratamiento diferente que lo configure, y que ii) si bien la norma crea un procedimiento particular, su aplicación no excluye la de las normas pertinentes en materia administrativa que se orientan a garantizar el derecho de defensa de los interesados.

Corresponde a la Corte en consecuencia establecer si el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 desconoce o no i) el derecho de petición (art. 23 C.P.), ii) La prohibición contenida en el artículo 150-10 de modificar Códigos en ejercicio de facultades extraordinarias, iii) el principio de eficiencia en materia de seguridad social en salud (arts. 48 y 49 C.P.) así como el mandato en el mismo sentido contenido el artículo 209 para la función administrativa y iv) los derechos fundamentales al debido proceso (art.29 C.P.) y a la igualdad (art. 13 C.P.) .

### 3. Consideraciones preliminares

Previamente la Corte considera pertinente hacer algunas precisiones en torno a i) la inhabilitación en relación con el cargo por el desconocimiento del artículo 13 superior ii) la potestad de configuración del Legislador en materia de procedimientos administrativos, iii) el alcance del derecho de petición y la especificidad de otros derechos y procedimientos regulados por el legislador iv) la jurisprudencia constitucional sobre los procedimientos administrativos especiales y su relación con el Código Contencioso Administrativo, y v) los antecedentes, contenido y alcance de la disposición acusada, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados por la actora en su demanda.

#### 3.1 La inhabilitación en relación con la acusación por la supuesta violación del artículo 13 superior

La Corte constata que si bien la actora invoca como vulnerado el artículo 13 superior, no explicita en su demanda las razones por las cuales la norma acusada vulnera dicho texto superior.

Al respecto, cabe recordar que la Corte ha explicado de manera reiterada que dado que el juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe

una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política<sup>8</sup>, al ciudadano se le impone entonces como carga mínima que sustente de manera específica el concepto de la violación, a fin de que pueda existir una verdadera controversia constitucional.<sup>9</sup>

Así ha dicho claramente la Corte que:

La Corporación ha señalado en este sentido que los requisitos que el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991 establece para que los ciudadanos puedan ejercer la acción pública de inconstitucionalidad deben cumplirse no solo formal sino materialmente so pena de ineptitud de la demanda.

Así las cosas, efectuado el análisis que corresponde a esta oportunidad procesal<sup>13</sup>, se ha de concluir en la ausencia de cargo respecto de la vulneración del artículo 13 superior por parte del artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 acusado y en consecuencia, la Corte se inhibirá para emitir pronunciamiento de fondo sobre este punto, por ineptitud sustancial de la demanda.

### 3.2 La potestad de configuración del Legislador en materia de procedimientos administrativos

Esta Corporación ha señalado reiteradamente que las reglas procesales, como desarrollo del derecho al debido proceso, deben provenir de regulaciones legales razonables y proporcionales al fin para el cual fueron concebidas, de manera que permitan la realización del derecho sustancial<sup>14</sup>.

En este sentido ha advertido que el artículo 29 de la Carta Política prevé el derecho al debido proceso, como una serie de garantías que tienen por fin sujetar las actuaciones de las autoridades judiciales y administrativas a reglas específicas de orden sustantivo y procedimental, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas en ellas involucrados<sup>15</sup>.

Dentro de las mencionadas salvaguardas se encuentra el respeto a las formas propias de cada juicio, entendidas como “(...) el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las

diversas instancias judiciales o administrativas.”<sup>16</sup>. De esta forma, dicho presupuesto se erige en garantía del principio de legalidad que gobierna el debido proceso, el cual “(...) se ajusta al principio de juridicidad propio del estado de derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem”<sup>17</sup>.

El establecimiento de esas reglas mínimas procesales tiene fundamentalmente un origen legal. En efecto, el legislador, autorizado por el artículo 150, numerales 1o. y 2o., de la Constitución Política, cuenta con una amplia potestad de configuración para instituir las formas, con base en las cuales se ventilarán las diferentes controversias jurídicas que surjan entre las personas<sup>18</sup>.

Sin embargo, esa discrecionalidad para determinar normativamente acerca de una vía, forma o actuación procesal o administrativa no es absoluta; es decir, debe ejercitarse dentro del respeto a valores fundantes de nuestra organización política y jurídica, tales como, la justicia, la igualdad y un orden justo (Preámbulo) y de derechos fundamentales de las personas como el debido proceso, defensa y acceso a la administración de justicia (C.P., arts. 13, 29 y 229). Igualmente, debe hacer vigente el principio de la primacía del derecho sustancial sobre las formas (C.P., art. 228) y proyectarse en armonía con la finalidad propuesta, como es la de realizar objetiva, razonable y oportunamente el derecho sustancial<sup>19</sup> en controversia o definición; de lo contrario, la configuración legal se tornaría arbitraria.

De ahí que la Corte haya señalado que la legitimidad de las normas procesales está dada en la medida de su proporcionalidad y razonabilidad “pues sólo la coherencia y equilibrio del engranaje procesal permite la efectiva aplicación del concepto de justicia y, por contera, hace posible el amparo de los intereses en conflicto”.<sup>20</sup> Así las cosas, la violación del debido proceso ocurriría no sólo bajo el presupuesto de la omisión de la respectiva regla procesal o de la ineficacia de la misma para alcanzar el propósito para el cual fue diseñada, sino especialmente en el evento de que ésta aparezca excesiva y desproporcionada frente al resultado que se pretende obtener con su utilización.<sup>21</sup>

3.2 El alcance del derecho de petición y la especificidad de otros derechos y procedimientos regulados por el legislador

3.2.1 De acuerdo con el artículo 23 superior toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a

obtener pronta resolución. La norma superior precisa que el Legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales<sup>22</sup>.

En relación con el contenido y alcance de dicho derecho<sup>23</sup> la Corte ha explicado que: i) es un derecho fundamental determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. En este sentido ha precisado que mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión<sup>24</sup>; ii) su contenido esencial comprende los siguientes elementos: a) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; b) la respuesta oportuna, es decir, dentro de los términos establecidos en el ordenamiento jurídico; c) la respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad entre en la materia propia de la solicitud, sobre la base de su competencia, refiriéndose de manera completa a todos los asuntos planteados (plena correspondencia entre la petición y la respuesta), excluyendo fórmulas evasivas o elusivas; y d) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, con independencia de que su sentido sea positivo o negativo<sup>25</sup>.

Además, la jurisprudencia ha recalcado la diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido. Al respecto, ha dicho la Corte:

“...no se debe confundir el derecho de petición – cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N.)”. (Cfr. Sentencia T-242 del 23 de junio de 1993). “<sup>26</sup>

3.2.2 El derecho de petición se encuentra regulado en los artículos 5 a 26 del Código Contencioso Administrativo. Al respecto los artículos 5 a 8 regulan el derecho de petición en interés general; los artículos 9 a 16 el derecho de petición en interés particular; los artículos 17 a 24 el derecho de petición de informaciones y los artículos 25 y 26 el derecho de formulación de consultas.

Ahora bien, resulta pertinente señalar que el derecho de petición así regulado no puede entenderse como el fundamento de toda actuación administrativa.

Así al tenor de lo dispuesto por el artículo 4° del Código Contencioso Administrativo, las actuaciones administrativas que regula dicho Código pueden iniciarse de cuatro formas diferentes que dan lugar a cuatro clases de actuaciones que son las siguientes: i) las que se inician en ejercicio del derecho de petición en interés general; ii) las que se inician en ejercicio del derecho de petición en interés particular; iii) las actuaciones o procedimiento iniciados en cumplimiento de un deber legal, como por ejemplo la presentación de una declaración o el suministro de una información; y, iv) las que se inician de oficio por las autoridades<sup>27</sup>.

3.2.3 Cabe precisar de otra parte que en esta materia la regulación contenida en el Código Contencioso Administrativo a que se ha hecho referencia no puede considerarse tampoco la única regulación posible de las actuaciones surtidas ante la administración.

Como lo señala claramente el artículo 1° del código Contencioso Administrativo<sup>28</sup> los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas y solo en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de la parte primera del Código Contencioso Administrativo que sean compatibles. Es decir que además del procedimiento general establecido en el Código Contencioso Administrativo dentro del cual se regula el derecho de petición existen procedimientos administrativos especiales a los que solo de manera supletiva se aplican las disposiciones del Código Contencioso Administrativo.

A ello debe agregarse que de acuerdo con el artículo 81 del mismo Código Contencioso Administrativo en los asuntos departamentales y municipales, se aplicarán las disposiciones de la parte primera del Código, salvo cuando las ordenanzas o los acuerdos establezcan reglas especiales en asuntos que sean de competencia de las asambleas y concejos.

3.2.4 Cabe señalar de otra parte que el derecho de petición no cabe confundirlo con otros derechos, como el derecho de acción que tanto en materia administrativa como jurisdiccional sirve de fundamento a procedimientos específicos tendientes a asegurar su ejercicio.

Al respecto ha de tenerse en cuenta, como ya se señaló, que no cabe confundir el derecho de petición con el derecho a lo pedido. El derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él, en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración.

Sobre este punto finalmente no sobra precisar que si bien esta Corte ha señalado que la interposición de los recursos para agotar la vía gubernativa previstos en la ley, constituyen ejercicio del derecho de petición y presuponen, el deber para la administración, de resolverlos dentro del término previsto para el efecto<sup>29</sup>, ello no significa que se pueda confundir el derecho de acción que sirve de fundamento a esos recursos con el derecho de petición propiamente dicho.

El derecho de petición es pues un derecho fundamental de naturaleza esencialmente política, que no subsume todas las actuaciones ante la administración, que no puede asimilarse con otros derechos como el derecho de acción, ni con otros procedimientos administrativos de naturaleza especial regulados en normas diferentes al Código Contencioso Administrativo, que como en el caso sub examine son objeto de leyes especiales, las que por lo demás, como pasa a explicarse, no pueden entenderse incorporadas a dicho Código.

3.3. La jurisprudencia constitucional sobre los procedimientos administrativos especiales y su relación con el Código Contencioso Administrativo.

Para efectos del presente proceso resulta pertinente hacer énfasis en que si bien en la Sentencia C-252 de 1994 - invocada por la actora en su demanda- la Corte consideró que “con la salvedad hecha en relación con los procedimientos especiales que pueden existir en el orden distrital, departamental y municipal, todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de la ley, e incorporarse al Código Contencioso Administrativo como lo exige, con fines de sistematización, el aparte final del art. 158 de la C.P., que dice: “la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las

modificaciones aprobadas”<sup>30</sup> por lo que en esa ocasión declaró la inexecutable parcial del artículo 36 de la ley 35 de 1993 basada en que “la autorización para “adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria” implica la permisión para reformar el C.C.A., pues la normatividad creada en ejercicio de las facultades extraordinarias, aún cuando no introduce un cambio total del código, contiene disposiciones que son propias del referido código, por dos razones fundamentales: la primera, que los procedimientos administrativos especiales constituyen materia esencial y básica de la primera parte del C.C.A. que regula los procedimientos administrativos, y la segunda, que un nuevo procedimiento administrativo especial que se establezca, a partir de la Constitución Política de 1991, necesariamente debe hacerse por el legislador y no a través de facultades extraordinarias, porque un conjunto normativo de esta naturaleza, necesariamente incorpora regulaciones específicas que constituyen excepciones en relación con el procedimiento general ordinario establecido en el mencionado código” <sup>31</sup> , la jurisprudencia constitucional posteriormente precisó que la posibilidad de regular procedimientos administrativos especiales que se deduce del reconocimiento que de su existencia hace el artículo 1° del Código Contencioso Administrativo, al disponer en su inciso segundo que: “Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por estas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.” no comporta en manera alguna la integración de dichas disposiciones al referido Código.

Al respecto la Corte ha establecido en efecto que dichos procedimientos especiales son materia de leyes igualmente especiales y que la mencionada previsión contenida en el artículo 1° del Código Contencioso Administrativo constituye un reconocimiento expreso del carácter simplemente supletivo de las normas de dicho Código respecto de los referidos procedimientos administrativos especiales.

Al respecto, la Corte expresó lo siguiente en la Sentencia C-640 de 2002 en la que analizó la constitucionalidad del cuarto inciso del artículo 44 del Decreto 01 de 1984. Dijo la Corporación:

“Al lado de las actuaciones administrativas de carácter general o particular que regula el C.C.A. existen procedimientos administrativos especiales que, según lo indica el artículo 1° del mismo Código, se regulan por leyes especiales. Respecto de ellos las normas del C.C.A. tienen tan solo un carácter supletivo, es decir sólo se aplican en lo no previsto por los

procedimientos especiales y en cuanto sean compatibles. De este carácter especial son por ejemplo los procedimientos para la adjudicación de baldíos, los procedimientos que regula el Código de Minas, los referentes al reconocimiento de marcas y patentes, los procedimientos sancionatorios, los disciplinarios, etc., y también algunos estatutos específicos sobre registros públicos que se regulan por normas especiales<sup>32</sup>.

La anterior precisión sobre el campo de aplicación del C.C.A. repercute en el alcance normativo del artículo al cual pertenece el inciso acusado. En principio, tal artículo se refiere a la notificación de actos administrativos de contenido particular que ponen fin a actuaciones administrativas reguladas por el C.C.A. y no a aquellas otras de la misma naturaleza que pongan fin a actuaciones administrativas reguladas por otras leyes especiales.”<sup>33</sup>

En el mismo sentido, en la Sentencia C-1251 de 2001 en lo atinente a los procedimientos en materia catastral la Corte expuso lo siguiente:

“Cabe recordar que conforme a lo dispuesto en el artículo 29 Superior, el legislador goza de amplia libertad de configuración para regular lo concerniente al debido proceso administrativo atendiendo a la naturaleza y particularidades de las actuaciones objeto de regulación. Precisamente en desarrollo de esta atribución ha establecido el procedimiento administrativo especial para el ejercicio de la función catastral, que según lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, no está sujeto a los procedimientos administrativos ordinarios. Ha dicho la Corte:

‘...la función catastral, dada su finalidad y actividades que la caracterizan, constituye un procedimiento especial administrativo consagrado en la normatividad mencionada, el cual se encuentra previsto en el inciso 2o. del artículo 1o. del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) y no está sujeto a los procedimientos administrativos ordinarios que regula dicho ordenamiento administrativo sino en lo no contemplado y siempre y cuando resulte compatible.

‘La anterior situación ha sido corroborada en diferentes pronunciamientos del Consejo de Estado al señalar que “...Las normas catastrales establecieron un procedimiento administrativo especial para el ejercicio de la función catastral.”<sup>34</sup>

‘En este orden de ideas, la formación, conservación y actualización de la formación catastral

revisten una naturaleza administrativa especial que se concreta en una regulación legal propia para los distintos aspectos que requiere su desarrollo, como ocurre con la determinación de las garantías procesales específicas destinadas a proteger los derechos de los afectados con las características que a continuación se señalan”<sup>35</sup>

Es claro, entonces, que i) el Código Contencioso Administrativo no agota la regulación de todos y cada uno de los procedimientos que se surten ante las autoridades administrativas; ii) paralelamente al procedimiento general regulado en el Código Contencioso Administrativo existen procedimientos administrativos especiales, a los que solo de manera supletiva se aplican las disposiciones del Código Contencioso Administrativo; iii) que la regulación de un procedimiento administrativo especial no comporta la modificación de las disposiciones contenidas en el libro I del Código Contencioso Administrativo; iv) que dado lo anterior, el Legislador bien puede conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para que regule procedimientos administrativos especiales, total o parcialmente, sin contrariar la prohibición que en materia de modificación de Códigos contiene el artículo 150-10 superior.

### 3.4 Antecedentes, contenido y alcance de la norma acusada

3.4.1 El Decreto 1281 de 2002 del que hace parte la disposición acusada, fue expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias a él otorgadas por el artículo 111.4 de la Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros 36.

Cabe recordar que la Corte en la sentencia C-1028 de 2002, al resolver una demanda en la que se acusaba dicho artículo 111.4 por considerarse que no cumplía con el requisito de precisión señalado en el artículo 150-10 superior, estableció el alcance de los objetivos que debían ser desarrollados en el ejercicio de dichas facultades.

Dijo la Corte:

“Es de anotar, que aún cuando el actor demanda todo el numeral 111.4 del artículo 111 su acusación particularmente se dirige contra la regulación de los flujos de caja, materia que en su criterio no fue delimitada por el propio legislador contraviniendo de esta forma el citado

mandato constitucional que exige precisión en la ley que efectúa la delegación de facultades para legislar. Yerra el demandante, pues tal como se explicó anteriormente la anotada exigencia constitucional apunta básicamente a que el legislador señale clara y nítidamente el objeto de la delegación, pero no a que entre a detallar o a predeterminar en forma exhaustiva los asuntos que deben ser regulados por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias que se le confieren.

En la norma bajo revisión observa la Corte que el legislador en forma amplia delimita el objeto de la delegación, que es revestir al Presidente para que regule mediante normas con rango de ley lo atinente a los flujos de caja, amplitud que de ninguna manera acarrea la imprecisión u oscuridad en el señalamiento de la materia que es objeto de delegación legislativa, pues es evidente que en el contexto del mismo numeral 111.4 del artículo 111 que se analiza y en el de la Ley 715 de 2001, la regulación de los flujos de caja está referida al manejo eficiente de los recursos del sector de la salud en el ámbito territorial en procura del mejoramiento sustancial en la calidad de vida de la comunidad, permitiendo un mayor acceso a los servicios que deben prestar el Estado directa o indirectamente en el campo de la salud.

Además, según los antecedentes legislativos el otorgamiento de facultades extraordinarias para la regulación de los flujos de caja en el sector de la salud, fue solicitado por el Ministro del ramo en atención a que “los recursos se diluyen en el tiempo y llegan a las entidades receptoras en un término superior a un año”. De modo, que la regulación del flujo de caja a que alude el numeral 111.4 del artículo 111 que se examina apunta a la implementación por parte del Gobierno de un procedimiento que garantice financieramente la viabilidad del sistema de seguridad social en salud, y por ende, la prestación efectiva de los servicios correspondientes, precaviendo la apropiación o retención indebidas de los recursos destinados a este fin.

Tal como lo explican los intervinientes, técnicamente el flujo de caja es un sistema que reporta no sólo la procedencia de los recursos sino también su destino final mostrando los cambios que se presentan en las diferentes cuentas de balance en un período determinado, de manera tal que a través de este sistema se puede determinar con gran claridad la fuente de los respectivos recursos y como se han utilizado los mismos, lo que a la postre permite garantizar un conocimiento total de la verdadera situación financiera de una entidad

determinada. Así mismo, de conformidad con lo regulado en el Decreto 2649 de 199337 el flujo de caja es definido como uno de los estados financieros básicos que las empresas deben preparar y presentar al final de cada período contable junto con el balance general, el estado de resultados, el estado de cambios en la situación financiera (flujo de fondos) y el estado de cambios en el patrimonio (flujo de caja y proyecciones financieras). De este modo, el flujo de caja permite garantizar que los flujos de dinero que se encuentran destinados al sector salud, ingresen efectivamente a las instituciones prestadoras de los servicios de salud para las cuales han sido destinados, pues si tales recursos no son girados oportunamente a sus destinatarios estas no podrían prestar efectivamente sus servicios, incumpliendo de esta forma con el artículo 49 de la Carta que expresamente garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Así pues, contrariamente al planteamiento del demandante, para cumplir con el requisito constitucional de la precisión no era necesario que el legislador entrara a señalar o a detallar minuciosamente en la norma habilitante - numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001- todos los aspectos relacionados con la regulación de los flujos de caja, pues de esta forma antes de ajustarse a la Carta Política estaría menguando significativamente el radio de acción que al Ejecutivo le compete en ejercicio de las facultades legislativas de carácter extraordinario.

Por tanto, y con fundamento en las razones anteriormente expuestas, encuentra la Corte infundada la acusación formulada por el demandante, pues como ha quedado suficientemente demostrado el legislador al autorizar extraordinariamente al Gobierno para que expida normas que regulen los flujos de caja en el sector de la salud no incurrió en imprecisión alguna, pues en forma clara e inequívoca lo habilitó para implementar un sistema orientado a garantizar financieramente la viabilidad del régimen de Seguridad Social en Salud en el sector territorial.”<sup>38</sup>(subrayas fuera de texto)

3.4.2 El artículo enjuiciado hace parte del Capítulo IV sobre “recursos del Fosyga”<sup>39</sup> del Decreto Ley 1281 de 2002 “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país”.

En él se señala que sin perjuicio de los términos establecidos para el proceso de

compensación en el régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud<sup>40</sup>, con el fin de organizar y controlar el flujo de recursos del Fosyga, cualquier tipo de cobro o reclamación que deba atenderse con recursos de las diferentes subcuentas del Fosyga<sup>41</sup> deberá tramitarse en debida forma ante su administrador fiduciario dentro de los seis meses siguientes a i) la generación o ii) establecimiento de la obligación de pago, o iii) de la ocurrencia del evento, según corresponda<sup>42</sup>.

Precisa la disposición que en consecuencia, no podrá efectuarse por vía administrativa su reconocimiento con posterioridad al término establecido, es decir luego de los seis meses a que se ha hecho referencia.

Frente a esta preceptiva la actora considera que con ella i) se vulnera el derecho de petición (art. 23 C.P.), ii) se desconoce la prohibición de reformar códigos mediante el mecanismo de facultades extraordinarias (art. 150-10 C.P.), iii) se desconoce el objetivo de eficiencia en el manejo de los recursos del régimen de seguridad social en salud que según la ley de facultades sirvió de fundamento al Decreto 1281 de 2002 y en este sentido iv) se desconocen los artículos 48, 49 y 209 superiores, y v) se vulnera el derecho al debido proceso.

#### 4. El análisis de los cargos

Dada la complementariedad entre diferentes cargos planteados por la demandante, la Corte procede a efectuar el análisis de los mismos agrupándolos de acuerdo con dicha complementariedad.

4.1 El análisis de los cargos por la supuesta vulneración del artículo 23 superior así como por el supuesto desconocimiento de la prohibición de modificar códigos mediante el mecanismo de facultades extraordinarias (art. 150-10 C.P.)

Para la actora el artículo acusado vulnera el artículo 23 superior por cuanto se establece una limitación en el tiempo para poder hacer uso ante la administración del derecho de petición “relativo a las reclamaciones ante el Fosyga”, de “obligaciones no prescritas”, limitación que no se establece en el Código Contencioso Administrativo, con lo que igualmente se estaría modificando dicho Código mediante un Decreto expedido en ejercicio de facultades extraordinarias y en este sentido contraviniendo la prohibición que al respecto establece el artículo 150-10 superior.

Al respecto y como se desprende de las consideraciones hechas en los apartes preliminares de esta sentencia, la Corte hace énfasis en que no es dable confundir el derecho de petición establecido por el artículo 23 superior y regulado en el Código Contencioso Administrativo (artículos 5 a 26) con el procedimiento especial, fijado por el Legislador para la reclamación de recursos del Fosyga.

Como allí se explicó el derecho de petición. - cuya naturaleza es esencialmente política y cuya esencia alude a la posibilidad de elevar peticiones a la administración y obtener pronta y completa respuesta, que además no cabe confundir con el derecho a lo pedido<sup>43</sup>-, no subsume la totalidad de posibles actuaciones ante la administración por parte de los particulares, como tampoco la regulación establecida en el Código Contencioso Administrativo en materia de derecho de petición en interés general o particular puede considerarse la única regulación posible para las actuaciones ante la administración destinadas a obtener la satisfacción de un determinado derecho.

Al respecto cabe señalar así mismo que como lo recuerda válidamente el señor Procurador en su intervención si bien el derecho de petición es imprescriptible dada su naturaleza constitucional, ello no impide que el legislador regule trámites particulares ante la administración y limite en el tiempo la posibilidad de presentar reclamaciones concretas.

En ese orden de ideas es claro que no puede entenderse cercenado el derecho de petición por la disposición acusada pues ésta no tiene el alcance que le atribuye la actora, en cuanto se refiere es a un procedimiento especial que el Legislador, - en este caso extraordinario- en ejercicio de su potestad de configuración bien podía establecer para efectos de asegurar la eficiencia en el manejo de los recursos del Fosyga, sin que con ello haya desconocido el derecho fundamental de petición (art. 23 C.P.), ni alterando las reglas que regulan el derecho de petición contenidas en los artículos 5 a 26 del Libro I del Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, dado que la actora sobre este punto también afirma que el establecimiento de procedimientos especiales por parte del legislador implica la modificación del Código Contencioso Administrativo, afirmación que hace a partir de los considerandos expuestos en la sentencia C-252 de 1994, la Corte hace énfasis en que la jurisprudencia constitucional con posterioridad a dicho pronunciamiento ha sido clara en señalar que el establecimiento de

procedimientos administrativos especiales en leyes igualmente especiales no comporta la modificación de las disposiciones del Código Contencioso Administrativo<sup>44</sup>, de lo que se desprende que el hecho de que dichos procedimientos administrativos especiales sean dictados en ejercicio de facultades extraordinarias no comporta la vulneración del artículo 150-10, respecto de la prohibición de modificar códigos en ejercicio de las mismas.

Así las cosas, dado que en el presente caso no puede entenderse que con la norma acusada se haya desconocido el derecho constitucional de petición (art. 23 C.P.), ni modificado por el Legislador extraordinario el derecho de petición regulado en el Código Contencioso Administrativo, ni consecuentemente desconocido la prohibición establecida en el artículo 150-10 superior de reformar códigos en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el Congreso al Presidente de la República, los cargos formulados en este sentido por la actora contra el artículo 13 del decreto 1281 de 2002 no están llamados a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

4.2 El análisis de los cargos por el supuesto desconocimiento de los objetivos fijados en la Ley de facultades en materia de eficiencia en la gestión de los recursos destinados al sistema de seguridad social en salud así como por la supuesta vulneración de los artículos 48, 49 y 209 superiores.

Para la actora el artículo acusado contradice el objetivo de eficiencia en el manejo de los recursos del sistema de seguridad social en salud señalado por el legislador en el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 que sirvió de fundamento para la expedición del Decreto 1281 de 2002 y consecuentemente vulnera los artículos 48, 49 y 209 superiores que establecen dicho principio de eficiencia como característica del sistema de seguridad social en salud y como principio de la función pública.

Concretamente afirma que dicho artículo dilata el flujo de recursos necesarios para asumir el costo de la prestación de servicios de salud, al obligar a particulares y entidades públicas a someterse al trámite de procesos judiciales para obtener el pago de obligaciones que pueden ser reconocidas directamente por la vía administrativa y que son exigibles por principio a través de este mecanismo, con lo que en vez de mejorarse el flujo de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud, éstos terminarán destinados a actividades que no se relacionan con la prestación del servicio y con el mejoramiento de la

calidad de vida de la población.

Al respecto la Corte llama la atención sobre el hecho de que el supuesto del que parte la actora solamente se dará si precisamente pasados seis meses desde i) “la generación” o ii) “establecimiento de la obligación de pago”, o iii) “de la ocurrencia del evento”, según corresponda, no se ha acudido a la administración para efectuar el cobro o reclamación que deba atenderse con recursos de las diferentes subcuentas del Fosyga.

La norma obliga en efecto a efectuar las reclamaciones en el término señalado so pena, no de perder el derecho al pago de la obligación de que se trate -el cual podrá obtenerse en todo caso por vía judicial pasado dicho término- sino de la posibilidad de reclamarla por vía administrativa ante el Fosyga.

El objetivo del artículo es el de inducir a quienes tienen derecho a presentar reclamaciones a efectuarlas dentro de un plazo razonable y así facilitar a la administración el manejo de las mismas, al tiempo que se pretende que los recursos que deba reconocer el Fosyga sean utilizados nuevamente en el menor tiempo posible en el cumplimiento de los objetivos del sistema de seguridad social en salud.

Ha de tenerse en cuenta así mismo que como lo señalan varios de los intervinientes la ausencia de término para presentar dichas reclamaciones facilitó en el pasado, ante las dificultades para auditar dichas operaciones, la presentación de reclamaciones fraudulentas radicadas años después de ocurrido el evento que generaba la obligación.

Al respecto, como lo señaló la Corte en la sentencia C-1028 de 2002, según los antecedentes legislativos de la Ley 715 de 2001, el otorgamiento de facultades extraordinarias para la regulación de los flujos de caja en el sector de la salud, fue solicitado por el Ministro del ramo en atención a que “los recursos se diluyen en el tiempo y llegan a las entidades receptoras en un término superior a un año”<sup>45</sup>. De modo, que la regulación del flujo de caja a que alude el numeral 111.4 del artículo 111 de dicha ley<sup>46</sup> que sirvió de fundamento a la expedición del Decreto 1281 de 2002 del que hace parte el artículo acusado “apunta a la implementación por parte del Gobierno de un procedimiento que garantice financieramente la viabilidad del sistema de seguridad social en salud, y por ende, la prestación efectiva de los servicios correspondientes, precaviendo la apropiación o retención indebidas de los recursos destinados a este fin”<sup>47</sup>.

La norma acusada atiende pues claramente al objetivo señalado por el Legislador de regular el flujo de caja de los recursos del sector salud, en este caso los del FOSYGA, así como de precaver la apropiación o retención indebidas de los mismos.

Ahora bien, dicha finalidad, claramente compatible con los principios superiores que orientan el sistema de seguridad social en salud, así como la función pública (arts 48. 49 y 209 C.P.), - y en particular con el principio de eficiencia a que ellos aluden -, es desarrollada en el artículo acusado estableciendo un término razonable - seis meses -, para que se efectúen las reclamaciones a que haya lugar. Término que al tiempo que da un margen prudencial a los interesados para presentar sus reclamaciones, i) permite al FOSYGA tener claridad sobre el volumen de recursos requeridos en un periodo determinado y organizar su flujo de caja, ii) facilita la labor de presupuestación por las autoridades competentes de los recursos requeridos por el sistema, iii) permite que en un menor término se de respuesta a las reclamaciones dirigidas al FOSYGA y de esta manera los recursos así reconocidos vuelvan a ser utilizados por las entidades de salud en la prestación del servicio.

Dado entonces que contrariamente a lo afirmado por la actora se cumple la finalidad señalada por el legislador en el numeral 111.4 del artículo 111 de la Ley 715 de 2001 que sirvió de fundamento para la expedición del Decreto 1281 de 2002 al tiempo que se atiende el principio de eficiencia en el manejo de los recursos del sistema de seguridad social en salud, sin que pueda afirmarse que se están vulnerando los artículos 48, 49 y 209 superiores, los cargos planteados en este sentido contra el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 no están llamados a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

#### 4.3 El análisis del cargo por la supuesta vulneración del artículo 29 superior

Para la actora el artículo acusado en tanto establece “lo que podríamos llamar un procedimiento especial dentro del Código Administrativo para la reclamación de cobros y cuentas por servicios de salud”, vulnera el derecho fundamental al debido proceso (C.P. art. 29) en la medida en que con él se limitaría el ejercicio del derecho de defensa del interesado, puesto que dicho artículo no permitiría establecer si en las circunstancias a que alude i) “se debe presentar la solicitud de cobro ante el FOSYGA - Ministerio de Protección Social- dentro del término de los 6 meses para agotar la vía gubernativa y poder acudir ante la jurisdicción, o si se puede dentro de este término demandar directamente sin solicitar

antes a la administración el pago”, ii) “cual es la acción que se debe interponer ante la jurisdicción para obtener el pago por los servicios de salud prestados” iii) si en caso de que el Fosyga se niegue al pago: “contra esta decisión dentro de la vía administrativa proceden los recursos?” y iv) si no se da respuesta a la solicitud por parte del Fosyga ello “se tiene como acto ficto frente al cual se entiende agotada la vía gubernativa?”

Al respecto la Corte señala que, como se recordó en los apartes preliminares de esta sentencia, de acuerdo con el artículo 1° del Código Contencioso administrativo<sup>48</sup> en lo no previsto en los procedimientos administrativos especiales, y en tanto no sean incompatibles con ellos se aplicarán las normas previstas en el libro I del Código Contencioso Administrativo.

Es decir que las previsiones que la actora echa de menos en la norma acusada, respecto de la aplicación o no en este caso de las normas sobre vía gubernativa, o sobre silencio administrativo, han de buscarse no en la norma que acusa sino en las disposiciones del Código Contencioso Administrativo que en tanto no sean incompatibles con la regulación establecida por el legislador extraordinario en materia de reclamaciones ante el Fosyga resulten aplicables.

Así mismo el hecho de que en el artículo acusado no se señale cual es la vía judicial pertinente en las circunstancias a que el alude, no comporta que la norma vulnere la Constitución, pues ella debe interpretarse de manera sistemática dentro del sistema normativo.

El debido proceso aplicable en este caso, es entonces el que se desprende de analizar de manera concordada las disposiciones contenidas en el artículo acusado con las disposiciones del Código Contencioso Administrativo que resulten aplicables.

Ahora bien, cabe resaltar que el trámite a que alude la disposición acusada es de naturaleza pública administrativa pues, a pesar de que, como se advirtiera por las autoridades intervinientes, desde el momento de su creación<sup>49</sup> la administración del Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga- fue asignada a un encargo fiduciario de carácter privado, es lo cierto que las actuaciones ante su administrador se han de entender sujetas a las normas de derecho público como quiera que aquél cumple funciones administrativas en relación con recursos públicos del Sistema General de Seguridad Social en Salud con los que se atienden

obligaciones inherentes al mismo.

Así las cosas la Corte concluye que tampoco en el presente caso, con la salvedad que a continuación se señala, el cargo planteado por la actora contra el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 está llamado a prosperar y así se señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

4.4 La constitucionalidad condicionada de las expresiones “En consecuencia, no podrá efectuarse por vía administrativa su reconocimiento con posterioridad al término establecido” contenidas en el primer inciso del artículo 13 del Decreto 1281 de 2003

Dado que como ya se señaló el Legislador en el ejercicio de su potestad de configuración de los procedimientos administrativos está sometido a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la Corte considera necesario hacer las siguientes precisiones sobre el alcance de la disposición acusada y en particular de las expresiones “En consecuencia, no podrá efectuarse por vía administrativa su reconocimiento con posterioridad al término establecido” contenidas en el primer inciso de dicha disposición.

De antemano cabe aclarar i) que con el artículo acusado no se está desconociendo la existencia de las obligaciones a cargo del Fosyga pasados los seis meses a que él alude; la disposición solamente establece la imposibilidad de reclamarlas por vía administrativa, y ii) que el término de seis meses a que alude el artículo acusado ha de contarse lógicamente a partir del momento en que la persona o entidad que debe realizar la reclamación está efectivamente en posibilidad de hacerla ante el Fosyga.

La Corte considera necesario precisar así mismo que las expresiones “En consecuencia, no podrá efectuarse por vía administrativa su reconocimiento con posterioridad al término establecido” contenidas en el primer inciso del artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002, deben entenderse en el sentido que los cobros o reclamaciones que se hubieren presentado dentro del término de los seis meses a que alude dicho artículo, si podrán ser reconocidos por la administración, pues lo que razonablemente cabe exigir es que la reclamación se presente dentro de dicho término y no que tanto la reclamación como el reconocimiento se realicen dentro de los seis meses a que la norma alude. Téngase en cuenta que la fecha de la presentación de la reclamación depende de quien la hace, en tanto que el reconocimiento depende del Fosyga y que no tendría ningún sentido que se le invocara la norma acusada

como fundamento de la imposibilidad para la administración de reconocer y pagar la obligación respectiva a quien efectuó la reclamación dentro del término señalado en ella.

Ahora bien, dado que las expresiones aludidas pueden llegar a interpretarse en este último sentido, -a saber que los 6 meses aluden al reconocimiento de la obligación y no simplemente a la reclamación -, interpretación que como ya se señaló es contraria al principio de razonabilidad, la Corte declarará la exequibilidad, por los cargos analizados de las expresiones “En consecuencia, no podrá efectuarse por vía administrativa su reconocimiento con posterioridad al término establecido” contenidas en el primer inciso del artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002, en el entendido que quedan a salvo los cobros o reclamaciones que se hubieren presentado dentro del término de los seis meses a que alude dicho artículo.

## VII. DECISION

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

### R E S U E L V E:

Primero.- INHIBIRSE para emitir pronunciamiento de fondo en relación con la acusación formulada contra el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 por la supuesta vulneración del artículo 13 constitucional, por ineptitud sustancial de la demanda.

Segundo.- Declara EXEQUIBLE, por los cargos analizados, el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002, con excepción de las expresiones “En consecuencia, no podrá efectuarse por vía administrativa su reconocimiento con posterioridad al término establecido” contenidas en el primer inciso de dicho artículo que se declaran exequibles, en el entendido que quedan a salvo los cobros o reclamaciones que se hubieren presentado dentro del término de los seis meses a que alude dicho artículo.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Presidenta

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (e)

Aclaración de voto a la Sentencia C-510/04

Referencia: expediente D-4923

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 “por el cual se expiden las normas que regulan los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.”

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Corporación, el suscrito Magistrado aclara el voto, por considerar que el artículo 13 del Decreto Ley 1281 de 2002 se expidió con fundamento en la Ley 715 de 2001 y en su oportunidad salvé el voto, por considerar que esta Ley es inconstitucional.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

1 En este punto la demandante hace una extensa relación de algunos rubros que se cubren con los recursos del Fosyga, entre los cuales destaca los servicios médico quirúrgicos de las víctimas de accidentes de tránsito y eventos terroristas, la indemnización por muerte, gastos funerarios, servicios de salud prestados a la población desplazada, suministro de medicamentos a los afiliados al POS, reembolsos ordenados en fallos de tutela en favor de las entidades promotoras de salud, entre otros.

2 En cuanto a la prohibición de expedir códigos a través del ejercicio de facultades extraordinarias se transcriben en la demanda apartes de la Sentencia C-1374 de 2000.

3 Cita al respecto apartes de la sentencia C-252 de 1994

4 Cita al respecto apartes de la sentencia C-252 de 1994

5 Sobre las características del derecho de petición transcribe apartes que considera pertinentes de las sentencias T-377 de 2000 y T-005 de 1998.

6 En cuanto a los elementos que caracterizan el derecho de petición la interviniente transcribe apartes que considera pertinentes de las sentencias T-796 de 2001, T-613 de 1999

y T-944 de 1999.

7 CIRCULAR EXTERNA 0000048 18/09/2003

Establecimiento de la obligación de pago o de la ocurrencia de un evento para el trámite del cobro o reclamación ante el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, artículo 13 Decreto 1281 de 2002.

Para: Entidades Territoriales, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, Administrador Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, Entidades Promotoras de Salud y Administradoras del Régimen Subsidiado.

De: Ministro de la Protección Social

Asunto: Establecimiento de la obligación de pago o de la ocurrencia de un evento para el trámite del cobro o reclamación ante el Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, artículo 13 Decreto 1281 de 2002.

En desarrollo de las competencias consagradas en la Ley 100 de 1993 y de las facultades contenidas en el Decreto 205 de 2003, el Ministerio de la Protección Social como ente rector del Sistema de Seguridad Social Integral y atendiendo las inquietudes generadas respecto al momento a partir del cual se debe empezar a contar el término de seis (6) meses de que trata el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, para cobros o reclamaciones con cargo a recursos del Fosyga, se permite impartir sobre el particular las siguientes instrucciones de obligatorio cumplimiento:

1. Reclamaciones por concepto de recobros de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, y fallos de tutela con cargo a las Subcuentas de Solidaridad y Compensación del Fosyga. De acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente, en especial lo dispuesto en la Resolución 2312 de 1998 y en el artículo 8º del Acuerdo 228 del CNSSS, el Fosyga a través de las Subcuentas de Solidaridad y Compensación, en los casos en que sea procedente, reconocerá los valores por concepto de cuentas de cobro de medicamentos no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, POS, o fallos de tutela. Por tanto, la fecha a partir de la cual deberá contarse el término de seis (6) meses de que trata el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, para tramitar el cobro o la reclamación por vía

administrativa ante el Fosyga, será la fecha en que efectivamente se suministre el medicamento NO POS al afiliado cotizante o beneficiario, o la fecha de su egreso de la IPS, en caso de prestación de servicios de salud derivado del cumplimiento de un fallo de tutela.

2. Reclamaciones por concepto de servicios médico-quirúrgicos, indemnizaciones por incapacidad permanente, indemnizaciones por muerte, gastos funerarios, transporte al centro asistencial con cargo a la Subcuenta ECAT del Fosyga. De acuerdo con lo establecido en la normatividad vigente, en especial lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 100 de 1993 y en los Decretos 1032 de 1991, 663 de 1993, 1283 de 1996, 1281 de 2002, el FOSYGA a través de la Subcuenta ECAT, garantizará la atención integral en salud a las víctimas que han sufrido daño en su integridad física como consecuencia directa de accidentes de tránsito, acciones terroristas, catástrofes naturales u otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud. Para tales efectos, la fecha a partir de la cual se empieza a contar el término de seis (6) meses previsto en el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 para tramitar el cobro o la reclamación por vía administrativa ante el Fosyga será:

a) Servicios médico-quirúrgicos: A partir de la fecha de egreso de la víctima de la IPS;

b) Indemnizaciones por incapacidad permanente: A partir de la fecha de la certificación de incapacidad permanente expedida por la Junta de Calificación de Invalidez de que trata la Ley 100 de 1993; siempre y cuando entre la fecha de ocurrencia del evento y la fecha de la certificación no haya transcurrido más de trescientos sesenta (360) días; salvo en los casos que exista concepto médico favorable de rehabilitación, evento en el cual el término de trescientos sesenta (360) días iniciales podrá prorrogarse hasta por ciento ochenta 180 días más;

c) Indemnizaciones por muerte: El término previsto en el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, se contará a partir de la fecha de fallecimiento, la cual se hará constar mediante el certificado de defunción expedido por la autoridad competente. En los casos en que las víctimas deban ser reconocidas por la autoridad competente mediante exámenes tales como placas dentarias o de ADN, este término se contabilizará a partir del reconocimiento de la víctima debidamente certificado por la autoridad competente;

d) Gastos funerarios: Para efectos del reconocimiento y pago de gastos funerarios por parte del Fosyga, el término previsto en el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, se entenderá a

partir de la fecha indicada en el literal anterior;

e) Transporte al centro asistencial: En los casos en que sea procedente por parte del Fosyga, el reconocimiento y pago de transporte al Centro Asistencial o Institución Prestadora de Servicios de Salud, el término previsto en el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 se contará a partir de la fecha en que efectivamente se prestó el servicio a la víctima.

3. Reclamaciones por concepto de servicios médico-quirúrgicos cuando no se encuentre claramente establecido el responsable del pago o el procedimiento para efectuar el mismo.

a) En el evento en que no se encuentre claramente establecido el responsable del pago o el procedimiento para efectuar el mismo, el término de seis (6) meses previsto en el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 para la presentación de la reclamación ante el Fosyga, se contará a partir de la fecha de expedición o publicación del acto que clarifique esta situación. En todo caso, para que exista reconocimiento, la fecha de egreso de la víctima de la IPS no podrá ser superior a un año contado a partir de la fecha de expedición o publicación del acto que defina dicha situación;

b) En el evento en que una reclamación por accidente de tránsito sea negada por la Entidad Aseguradora y en consecuencia corresponda realizar el trámite ante el Fosyga, los seis (6) meses para la presentación de la reclamación se contabilizarán a partir de la fecha de la notificación al reclamante o beneficiario de la decisión adoptada por la aseguradora.

La presente circular rige a partir de la fecha de su publicación.”

8 Defectos a los cuales se ha referido la jurisprudencia de la Corte cuando ha señalado la ineptitud de una demanda de inconstitucionalidad, por inadecuada presentación del concepto de la violación. Cfr. los autos 097 de 2001 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y 244 de 2001 M.P. Jaime Córdoba Triviño y las sentencias C-281 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-519 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-177 de 2001 M.P. Fabio Morón Díaz, C-013 de 2000 y C-362 de 2001 M.P. Alvaro Tafur Gálvis, C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre varios pronunciamientos.

9 Ver por ejemplo, el Auto de Sala Plena 244 de 2001

10 Sentencia C-131/93. MP Alejandro Martínez Caballero. Fundamento Jurídico No. 1.3

11 Sentencia C-236/97. MP Antonio Barrera Carbonell. Consideración de la Corte No 3.

12 Sentencia C-447/97 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Ver Sentencias C-011 y C-362 de 2001. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

14 Ver al respecto la sentencias C-562/97 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-680/98 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-131/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño. En el mismo sentido ver entre otras las Sentencias C-1512/00 y C-123/03 M.P. Álvaro Tafur Galvis..

15 Ver Sentencia C- 1512/00 M.P. Álvaro Tafur Galvis

16 Sentencia C-562 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

17 Sentencia T-001 de 1993 M.P. Jaime Sanin Grafestein

18 Ver la Sentencia C-680 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz. En el mismo sentido ver la Sentencia C-131/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño en la que se señaló “La sola consagración del debido proceso como derecho fundamental, no puede derivarse, en manera alguna, una idéntica regulación de sus distintos contenidos para los procesos que se adelantan en las distintas materias jurídicas pues, en todo aquello que no haya sido expresamente previsto por la Carta, debe advertirse un espacio apto para el ejercicio del poder de configuración normativa que el pueblo ejerce a través de sus representantes. La distinta regulación del debido proceso a que pueda haber lugar en las diferentes materias jurídicas, siempre que se respeten los valores superiores, los principios constitucionales y los derechos fundamentales, no es más que el fruto de un proceso deliberativo en el que, si bien se promueve el consenso, también hay lugar para el disenso pues ello es así ante la conciencia que se tiene de que, de cerrarse las puertas a la diferencia, se desvirtuarían los fundamentos de legitimidad de una democracia constitucional.”

19 Ver la Sentencia T-323/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

20 Sentencia C-925 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

22 En torno a los criterios que determinan la procedencia del derecho de petición frente a particulares puede consultarse, entre otras, la. Sentencia SU-166 de 1999.

23 Acerca del alcance del derecho de petición se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-418 de 1992, T-575 de 1994 y T-228 de 1997, T-125 de 1995, T-337/00, T-094/99.

24 Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido ver la sentencia T-796/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

25 Sentencia T-94/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

26 Sentencia T-94/99 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

27 Sentencia C- M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

28 Artículo 1º Campo de aplicación. Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades”.

Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles

Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas.

Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción (itálica fuera de texto)

29 Ver las sentencias T-1289 y T-1743 de 2000. M.P. Fabio Morón Díaz; T-788 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-911 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-1076 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería y T-699 de 2001 y T- 1126, de 2002 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

30 Sentencia C-252/94 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell S.V de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

31 Sobre el particular dijo la Corte en esa ocasión al decidir una demanda contra

1. Los procedimientos administrativos en el Código Contencioso Administrativo.

(...)

En el libro primero de dicho código, destinado a los procedimientos administrativos, se regularon tanto las actuaciones administrativas como la vía gubernativa, en los siguientes aspectos fundamentales: campo de aplicación, objeto de las actuaciones administrativas, principios orientadores, clases de actuaciones, derecho de petición en interés general y en interés particular, derecho de petición de informaciones, derechos de formulación de consultas, actuaciones administrativas iniciadas en cumplimiento de un deber legal y de oficio, adopción de decisiones, decisiones discrecionales, silencio administrativo, publicaciones, comunicaciones y notificaciones de actos administrativos, la vía gubernativa, la firmeza de los actos administrativos, el agotamiento de la vía gubernativa, el carácter ejecutivo y ejecutorio de los actos administrativos, su ejecución por el obligado, la pérdida de fuerza ejecutoria, la revocación directa y la intervención del ministerio público en lo relativo al ejercicio y efectividad del derecho de petición.

Los libros dos a cuatro del código, se ocupan del control jurisdiccional de la actividad administrativa, la organización y funciones de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y del procedimiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La unidad temática y sistemática del código claramente pone de presente la voluntad del legislador extraordinario de regular en un todo, tanto la actuación estatal destinada a la producción de un acto administrativo, como la fase correspondiente a su control, a través de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Como puede observarse, a diferencia de la normatividad anterior que únicamente se ocupaba de regular el procedimiento administrativo a partir del momento en que se expedía el acto, es decir, la vía gubernativa contentiva de los recursos gubernativos, y el derecho de

petición como el único mecanismo para dar iniciación a la actuación administrativa, el Código Contencioso Administrativo actualmente vigente contiene una regulación ordenada, sistemática e integral de los procedimientos administrativos.

Advierte el inciso 2o. del art. 1o. del código que " los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles", con lo cual se quiso indicar que el referido estatuto sólo se ocupa de regular lo concerniente a lo que podríamos denominar el procedimiento administrativo ordinario y que al lado de éste existían los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales, como los dictados en materia agraria, tributaria, minera, de recursos naturales renovables, de propiedad industrial, y los procedimientos especiales en los asuntos del orden distrital, departamental y municipal, reglamentados a través de actos administrativos contenidos en ordenanzas y acuerdos de las asambleas y los concejos, en los asuntos que constitucionalmente sean de su competencia (artículos 187, 197 y 199 de la Constitución Política de 1886, y 300, 313 y 322 de la C.P., en lo pertinente).

Lo anterior a juicio de la Corte lleva a la conclusión de que los procedimientos administrativos, ordinarios o especiales, constituyen una materia que es propia de la regulación del Código Contencioso Administrativo, aunque como se ha visto, dicho código no se ocupó de regular los procedimientos especiales en las actuaciones administrativas a nivel nacional; igualmente el código, para no afectar la autonomía de las entidades territoriales, dejó abierta la posibilidad de la existencia de procedimientos administrativos especiales en el orden distrital, departamental y municipal.

Con el fin de unificar, organizar, y sistematizar la materia procesal específica a una materia del derecho, tradicionalmente los códigos de procedimiento se han ocupado de regular conjuntamente tanto el proceso ordinario como los procesos especiales. En tal virtud, los procedimientos administrativos especiales no obstante que el Código Administrativo los excluye de su normatividad, seguramente por su proliferación, no constituyen naturalmente una materia ajena a éste. Por lo tanto, es imperioso que hagan parte integral del código, con el fin de facilitar su conocimiento y consulta y de salvaguardar el derecho de defensa de los administrados.

Estima la Corte, que a partir de la expedición de la Constitución de 1991, con la salvedad hecha en relación con los procedimientos especiales que pueden existir en el orden distrital, departamental y municipal, todo procedimiento administrativo especial debe regularse a través de la ley, e incorporarse al Código Contencioso Administrativo como lo exige, con fines de sistematización, el aparte final del art. 158 de la C.P., que dice: “la ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un sólo texto que incorpore las modificaciones aprobadas”. Sentencia C- 252/94 94 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y Antonio Barrera Carbonell S.V de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Hernando Herrera Vergara, Fabio Morón Díaz y Vladimiro Naranjo Mesa

33 Sentencia C-640 de 2002 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

34 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 7 de febrero de 1991. C.P. Dr. Libardo Rodríguez Rodríguez.

35 Sentencia C-1251/01 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. S.V Rodrigo Escobar Gil

36 Dicho artículo dispuso: “Otórgase precisas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses contados desde la vigencia de la presente ley expida normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.”

37 Decreto No. 2649 de 1993 “Por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia.

38 Sentencia C-1028 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

39 De acuerdo con el literal I del artículo 156 de la Ley 100 de 1993 que establece las características básicas del sistema general de seguridad social en salud “Existirá un Fondo de Solidaridad y Garantía que tendrá por objeto, de acuerdo con las disposiciones de esta ley, garantizar la compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos y la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cubrir los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito y demás funciones complementarias señaladas en esta Ley”; Por su parte el artículo 218 de la Ley 100 de 1993 crea “el Fondo de Solidaridad y Garantía, como

una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política.

El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud determinará los criterios de utilización y distribución de sus recursos.

40 El artículo 220 de la Ley 100 de 1993 establece al respecto lo siguiente:

ARTÍCULO 220. FINANCIACIÓN DE LA SUBCUENTA DE COMPENSACIÓN. Los recursos que financian la compensación en el régimen contributivo provienen de la diferencia entre los ingresos por cotización de sus afiliados y el valor de las Unidades de Pago por Capitalización - UPC- que le serán reconocidos por el sistema a cada Entidad Promotora de Salud. Las entidades cuyos ingresos por cotización sean mayores que las Unidades de Pago por Capitalización reconocidas trasladarán estos recursos a la subcuenta de compensación, para financiar a las entidades en las que aquéllos sean menores que las últimas.

PARÁGRAFO. La Superintendencia Nacional de Salud realizará el control posterior de las sumas declaradas y tendrá la facultad de imponer las multas que defina el respectivo reglamento.

41 El artículo 219 de la Ley 100 de 1993 establece al respecto lo siguiente

“ARTÍCULO 219. ESTRUCTURA DEL FONDO. El Fondo tendrá las siguientes subcuentas independientes:

a) De compensación interna del régimen contributivo;

b) De solidaridad del régimen de subsidios en salud;

c) De promoción de la salud;

d) Del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, según el artículo 167 de esta Ley.”

42 El segundo inciso del artículo estableció por su parte que la reclamación o trámite de

cobro de las obligaciones generadas con cargo a los recursos del Fosyga, antes de la entrada en vigencia del Decreto Ley 1281 de 2002, deberían presentarse dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del mismo decreto, es decir del 19 de junio de 2002.

43 Sentencia T-377 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero. En el mismo sentido ver la sentencia T-796/01 M.P. Jaime Araujo Rentería

45 Ver sentencia C-1028/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

46 Dicho artículo dispuso: “Otórgase precisas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional para que en el término de seis meses contados desde la vigencia de la presente ley expida normas que regulen los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del sector salud y su utilización en la prestación de los servicios de salud a la población del país.”

47 Ver Sentencia C-1028/02 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

48 Artículo 1º Campo de aplicación. Las normas de esta parte primera del código se aplicarán a los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del poder público en todos los órdenes, a las entidades descentralizadas, a la Procuraduría General de la Nación y Ministerio Público, a la Contraloría General de la República y contralorías regionales, a la Corte Electoral y a la Registraduría Nacional del Estado Civil, así como a las entidades privadas, cuando unos y otras cumplan funciones administrativas. Para los efectos de este código, a todos ellos se les dará el nombre genérico de “autoridades”.

Los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles.

Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas.

Tampoco se aplicarán para ejercer la facultad de libre nombramiento y remoción (itálica fuera de texto)

49 Ley 100 de 1993 “Artículo 218. Creación y Operación del Fondo. Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política.” (subraya fuera de texto)