

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Ineptitud sustantiva de la demanda

En este entendido, la Corte encuentra que la norma demandada no regula la presentación de cuentas de cobro por parte de las Entidades Promotoras de Salud ante el FOSYGA, por lo que comparte lo señalado por los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, así como por la vista fiscal, en el sentido que la expresión acusada no tiene el contenido normativo que el actor le atribuye y a partir del cual edifica los cargos de inconstitucionalidad. En esta medida, la Corte considera que las acusaciones del demandante no tienen relación con la expresión acusada, lo que impide su estudio y obliga a dictar un fallo inhibitorio.

Referencia: expediente D-6277

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso final del artículo 7º del Decreto Extraordinario 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.”

Actor: Luis Felipe Valencia Berrío

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D.C., veinte (20) de septiembre de dos mil seis (2006)

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

## SENTENCIA

### I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Luis Felipe Valencia Berrío presentó demanda contra el inciso final del artículo 7º del Decreto Extraordinario 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”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Mediante auto del cinco (5) de mayo de 2006, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda 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 las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República y al Presidente del Congreso de la República, así como a los Ministros del

Interior y de Justicia, de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social, para que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de la disposición acusada.

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.

## II. NORMA DEMANDADA

A continuación se transcribe el texto de la disposición demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 44.840 del veinte (20) de junio de 2002. Se subraya lo demandado.

“DECRETO 1281

19/06/2002

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

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 I

### Disposiciones Generales

(...)

Artículo 7°. Trámite de las cuentas presentadas por los prestadores de servicios de salud. Además de los requisitos legales, quienes estén obligados al pago de los servicios, no podrán condicionar el pago a los prestadores de servicios de salud, a requisitos distintos a la existencia de autorización previa o contrato cuando se requiera, y a la demostración efectiva de la prestación de los servicios.

Cuando en el trámite de las cuentas por prestación de servicios de salud se presenten glosas, se efectuará el pago de lo no glosado. Si las glosas no son resueltas por parte de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, IPS, en los términos establecidos por el reglamento, no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias.

En el evento en que las glosas formuladas resulten infundadas el prestador de servicios tendrá derecho al reconocimiento de intereses moratorios desde la fecha de presentación de la factura, reclamación o cuenta de cobro.

Las cuentas de cobro, facturas o reclamaciones ante las entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado, las entidades territoriales y el Fosyga, se deberán presentar a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la prestación de los servicios o de la ocurrencia del hecho generador de las mismas. Vencido este término no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias.”

## I. LA DEMANDA

El demandante afirma que el inciso final del artículo 7º del Decreto Extraordinario 1281 de 2002 es inconstitucional, por desconocer los artículos 13, 29 y 150 numeral 10 de la Constitución Política.

Inicialmente, el actor hace alusión al alcance de la expresión acusada, relacionada con el plazo para la presentación de cuentas de cobro, reclamaciones o facturas derivadas de la prestación de servicios de salud y se detiene en dos hipótesis que a su juicio se contemplan en ella:

i. Los cobros directos que pueden hacer las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), para lo cual tienen un plazo de seis meses contados desde la prestación del servicio y

i. Los recobros de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), en virtud de los pagos que ellas han hecho a las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), en cuyo caso el plazo de seis meses contaría igualmente desde que estas últimas instituciones prestaron el servicio.

El demandante señala que en el primer caso, la IPS cobra directamente a la EPS o al FOSYGA los servicios que ha prestado, para lo que resulta razonable que el plazo máximo de seis (6) meses previsto en la norma acusada se cuente desde la prestación del servicio, pues durante éste la IPS puede preparar y presentar sus cuentas, aclarar las glosas que se le indiquen y recibir el respectivo pago. Por el contrario, a juicio del actor, la segunda hipótesis es inconstitucional, pues en tales casos las EPS no acuden directamente al FOSYGA sino por "recobro", es decir, para obtener el reembolso de aquello que han pagado a la IPS, en cuyo caso el referido plazo de seis meses (que ha empezado a correr desde la prestación del servicio), se consume en los trámites de revisión y pago de las cuentas presentadas por la IPS, para lo cual esta última tiene, precisamente, el mismo término.

Para el actor, el Gobierno Nacional ha hecho equivalente las expresiones “prestación de los servicios” y “ocurrencia del hecho generador de las mismas” contenidas en el inciso demandado, para efectos de contar el plazo que tiene la EPS para recobrar ante el FOSYGA las cuentas pagadas a la IPS y bajo ese entendido ha interpretado que éste corre, en todos los casos, desde la prestación del servicio por la IPS. En consecuencia, “si efectivamente los seis meses se cuentan desde el momento en que se prestó el servicio, estamos ante una flagrante violación del principio de igualdad, en la medida en que se le empieza a contar el término a la EPS desde el momento en que sucede un hecho ajeno y que no puede controlar, como es la prestación del servicio por parte de su IPS y la consecuente facturación. De esta forma, en la práctica el término para la EPS siempre será menor, dado que perderá como término en su contra que computa dentro de los seis meses, el tiempo que la IPS se toma para facturarle y como si fuera poco, también le cuenta el término que se toma la IPS para responder las glosas dentro del proceso de revisión de la facturación”. Por tanto, “la norma implica menores términos para una EPS que para una IPS frente a la misma hipótesis como es el recobrar ante el FOSYGA”.

Así, el accionante sostiene que la norma acusada restringe el derecho de la EPS a contar con un plazo de recobro ante el FOSYGA, pues el mismo puede caducar mientras recibe, estudia y paga las facturas radicadas por la IPS. Por tanto, “el plazo de seis meses frente a la EPS sólo es posible contarlo a partir del momento en que la EPS realiza el pago a la IPS, es decir, cuando la IPS ha utilizado plenamente los plazos de ley para presentar factura y, a su vez, la EPS ha tomado el tiempo de ley para revisar y efectivamente pagar la cuenta presentada. Solo así se respeta el principio de igualdad”.

Que, en esa medida, para la única entidad para la cual puede contarse el plazo de seis meses

desde la prestación del servicio -previsto en el inciso final del artículo séptimo del Decreto 1281 de 2002-, es para la IPS, pues respecto de la EPS, dicho término solo puede empezar a correr desde que nace su derecho a recobrar, es decir, cuando se ha pagado la cuenta por la cual se pedirá el reembolso ante el FOSYGA.

El demandante cita el Oficio 200512-55920 de 2005 de la Contaduría General de la Nación y otro concepto sin número de la Defensoría del Pueblo, en los cuales se concluye que el derecho de la EPS para recobrar ante el FOSYGA sólo nace con el pago a la IPS, pues antes de ello no puede iniciar ningún trámite de reembolso ante el FOSYGA.

Con relación a la violación del artículo 29 de la Constitución Política, el actor transcribe apartes de la Resolución 4568 de 2005 del Ministerio de Protección Social y sostiene que si bien dicha reglamentación se refiere al artículo 13 del mismo Decreto 1281 de 2002, hace palpable el nivel de confusión que existe en la materia y que afecta el debido proceso de las EPS.

A continuación explica que antes de hacer el recobro al FOSYGA, la EPS debe esperar que: (i) la IPS preste el servicio; (ii) la IPS radique la cuenta de cobro ante la EPS; (iii) la IPS aclare las glosas que se puedan presentar; y (iv) se pague efectivamente el servicio. Por tanto, si el plazo para solicitar el reembolso de estas cuentas empieza a correr desde que se prestó el servicio por la IPS, “estamos ante una flagrante violación del debido proceso, en la medida en que se le empieza a contar el término a la EPS desde el momento en que sucede un hecho ajeno y que no puede controlar, como es la prestación del servicio por parte de su IPS y la consecuente facturación.”

Insiste en que la norma demandada desconoce el debido proceso al superponer los términos que tienen tanto la IPS como la EPS para hacer sus respectivos cobros, de forma que “si fuera cierto que para la EPS cuenta el plazo de seis meses a partir de la fecha de prestación del

servicio o de entrega del medicamento, que es lo mismo, también debería ser viable desde esa misma fecha y en forma simultánea poder reclamar ante el FOSYGA. Sin embargo, esto es tan claramente imposible, que no resulta viable por la superposición de términos a que nos hemos referido y porque para esa fecha la EPS no ha recibido la factura ni ha mediado el pago”.

Finalmente, indica que la norma demandada desconoce el Artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, pues ha modificado el Código Contencioso Administrativo, en la medida que: “a. Se crea un término nuevo para que las EPS y las IPS puedan acceder al FOSYGA, vencido el cual se agota la vía administrativa; b) Se omite la manera como se debe agotar la vía gubernativa por parte de las entidades promotoras de salud o IPS, cuando se presenta la caducidad y quieren ir a la vía ordinaria. Es decir, no impone el deber de terminar la vía administrativa a través del correspondiente acto administrativo; c) Omite los recursos que deben existir frente al acto que declara la caducidad. De esta forma, no queda regulada la manera como se agota la vía administrativa ni queda claro contra quién se ejerce el recurso de apelación, si lo hay; d) Modifica los principios previstos en el Código que se inspiran en el principio de igualdad, conforme lo hemos podido exponer; y e) Creo (sic) un proceso nuevo de reclamaciones olvidando que los procedimientos son de resorte y órbita del Código Contencioso.”

#### IV. INTERVENCIONES

##### 1. Ministerio de la Protección Social

El Ministerio de la Protección Social interviene en el proceso a través de apoderado judicial y solicita a la Corte que se declare inhibida para fallar el fondo del asunto, pues considera que

la norma demandada tiene un destinatario específico (las IPS) y, por tanto, no es aplicable a los recobros que hacen las EPS ante el FOSYGA. En esa medida, los cargos de inconstitucionalidad presentados en la demanda “no son pertinentes respecto de la expresión demandada” y, por ello, el juicio planteado por el actor carece de sustento. Cita para ello las sentencias C-154 de 2002, C-429 de 2003 y C-1236 de 2005, relacionadas con los requisitos que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2067 de 1991.

De manera subsidiaria solicita que se declare la constitucionalidad de la norma demandada, para lo cual reitera que esta última es muy clara al señalar que regula “EL TRAMITE DE LAS CUENTAS PRESENTADAS POR LOS PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD”, es decir, por las IPS. Por tanto, “ningún otro actor del Sistema General de Seguridad Social en Salud podrá considerarse destinatario de las disposiciones del citado artículo y menos de su inciso final, de manera que tampoco podría, persona distinta a las instituciones destinatarias (las IPS) considerarse perjudicada, desmejorada o tratada desigualmente, cuando las normas que supuestamente lo harían (el inciso cuestionado) no están establecidas ni dirigidas a su favor, ni en función ni en contra de personas distintas de las IPS.”

En consecuencia, insiste en que las EPS no son destinatarias de la norma demandada, de manera que ni ellas ni ninguna otra entidad se encuentran afectadas por el plazo y los efectos del inciso final del artículo 7 del Decreto 1281 de 2002. Que, por tanto, no existe la superposición de plazos de que habla el accionante ni violación alguna del principio de igualdad contra las EPS, pues, precisamente, dichas entidades están por fuera del campo de aplicación de la expresión acusada.

Indica que la solicitud de reembolsos por las EPS ante el FOSYGA, se encuentra regulada en otro artículo del mismo Decreto 1281 de 2002 que no fue demandado y al cual no es posible extender el juicio de constitucionalidad propuesto por el actor.

Con relación a la violación del debido proceso, insiste en que el demandante parte de supuestos errados, ya que: (i) cuando la norma demandada equipara las expresiones “prestación de servicios” y “hecho generador de las mismas”, se refiere exclusivamente a la presentación de cuentas de cobro por parte de las IPS ante las EPS, ARS, Entidades Territoriales y el FOSYGA, en cuyo caso es claro que el plazo de seis meses cuenta desde el momento en que se da cualquiera de esas situaciones; y (ii) consecuencia de lo anterior, las reclamaciones de las EPS frente al FOSYGA no se rigen por la disposición acusada, por lo que no es cierto, como equívocamente lo sostiene el demandante, que en estos casos se aplica el plazo previsto en ella.

Y concluye en este aspecto que “si lo que se pretende por parte del demandante es traer también a colación lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, el cual establece de manera general los términos para cobros o reclamaciones con cargo a los recursos del FOSYGA, ello no sería procedente, por cuanto de lo que trata la presente demanda es de la violación de las normas superiores por parte del inciso final del artículo 7 del Decreto 1281 de 2002, no por parte del artículo 13, el cual, dicho sea de paso, como más adelante se señalará, ya fue objeto de declaratoria de exequibilidad y por tanto del fenómeno de la cosa juzgada.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Respecto de la violación del artículo 150 Superior, sostiene que no existen verdaderos cargos de inconstitucionalidad, pues el demandante se limita a señalar que el inciso acusado modifica el Código Contencioso Administrativo, sin precisar la forma y condiciones en que ello sucede. Además, considera que en este tema existe cosa juzgada constitucional, derivada de la Sentencia C-510 de 2005, ya que en ésta se estudió el cargo presentado contra el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002 por violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política.

### 3. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Este Ministerio acude al proceso a través de apoderado judicial y solicita igualmente que la Corte se declare inhibida para fallar por ineptitud sustantiva de la demanda.

Al respecto, considera que si bien la demanda fue admitida, ello no obliga a decidir de fondo si no se reúnen los presupuestos previstos para el efecto, tal como señaló la Sentencia C-374 de 2002. Indica que los cargos de inconstitucionalidad no se dirigen contra el contenido abstracto de la norma acusada sino contra su aplicación, pues simplemente se controvierte la actuación del Ministerio de Protección Social y de las demás autoridades relacionadas con la materia, para lo cual existen las acciones de legalidad correspondientes, como la que se podría ejercer contra la Resolución 4568 de 2002 que el actor cita en su demanda, si es que se considera contraria a las normas en que debería fundarse.

Aduce que la demanda no se apoya en razones ciertas y suficientes, pues las acusaciones “no recaen sobre una proposición jurídica real, sino supuesta a partir de las múltiples interpretaciones que, a juicio del actor, se le pueden dar a la norma acusada”, de forma que se pretende un juicio sobre las diversas hipótesis ideadas por el actor y no sobre el contenido específico del fragmento enjuiciado.

Que no obstante lo anterior y aunque parezca contradictorio, solicita que se haga un pronunciamiento de fondo por razones de economía procesal y eficiencia, para que se declare que el plazo previsto en la norma demandada es constitucional.

Para ello señala que tanto el artículo 7º como el 13 del Decreto 1281 de 2002, tienen por objeto organizar y asignar plazos para presentar las solicitudes de pago ante el FOSYGA, con

el fin de permitir la mejor utilización de los recursos del sector salud, de acuerdo con principios de eficiencia y economía. Que antes de dicho decreto no existían términos especiales para ello, lo que implicaba demoras e inconvenientes en el pago y generaba una gestión ineficiente de los recursos del sistema de salud.

Considera que el demandante hace una interpretación equivocada de la norma, pues si bien es cierto que en el caso de las IPS el plazo para presentar sus cuentas de cobro corre desde que prestan el servicio, no sucede lo mismo con las EPS, pues frente a éstas el “hecho generador” lo constituye el pago a la IPS, momento en el cual empieza a correr el término de seis meses previsto en la ley para recobrar ante el FOSYGA, tal como lo han conceptuado ese Ministerio y la Contaduría General de la Nación.

Que, “si fuera cierto que el término para la EPS se contara a partir del momento en que se prestó el servicio, se le estaría sometiendo a una condición negativa, pero tal no es ni el texto de la norma ni la intención de la misma, y por ende, el análisis no puede tener este punto de partida.” Por tanto, que la interpretación adecuada es la que ha hecho la Contaduría General de la Nación, compartida por ese Ministerio y por la Defensoría del Pueblo, según la cual el plazo para la EPS corre desde que ha efectuado el pago de las facturas que pretende recobrar, con lo cual la norma es claramente exequible.

Indica que si la violación del debido proceso se deriva de la indebida reglamentación de la norma acusada y de la aplicación que a ella le ha dado el Ministerio de la Protección Social, lo que procede es el agotamiento de las acciones del caso ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo y no la demanda de inconstitucionalidad que propone el actor. Señala que no es cierto que la expresión demandada equipare las expresiones “prestación de servicios” y “hecho generador de las mismas”, pues la primera determina el inicio del plazo de las IPS y la segunda el comienzo del que tienen las EPS ante el FOSYGA para el reembolso de los pagos efectuados.

Finalmente, con relación a la violación del numeral 10 del Artículo 150 de la Constitución, considera que resultan aplicables las mismas consideraciones hechas en la Sentencia C-516 de 2004, en la que se estudió un cargo similar contra el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002. Que, como se dijo en dicha providencia, el plazo de 6 meses para hacer el cobro de los servicios de salud, luego de lo cual se suspende la generación de intereses y otras sanciones pecuniarias, en nada desconoce el debido proceso, el acceso a los procedimientos administrativos y la posibilidad de acceder al pago por la vía jurisdiccional.

Por todo lo anterior, solicita que la norma se declare exequible y que la Corte aclare la forma como debe contarse el plazo de las EPS ante el FOSYGA, que, conforme a lo expuesto, debe correr desde el momento en que se realizó el pago a la IPS.

#### 4. Superintendencia Nacional de Salud

La Superintendencia Nacional de Salud interviene a través de apoderado para solicitar a esta Corporación que declare exequibles los preceptos acusados, a partir de las consideraciones que se resumen a continuación.

Luego de un detenido recuento de la demanda, hace un repaso de los antecedentes generales del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Indica que con la Constitución Política de 1991 la Seguridad Social se convierte en un servicio público de obligatorio cumplimiento, bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Señala que en este contexto las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS) pueden celebrar contratos para la prestación de los

servicios de salud, a través del pago por capitación o por evento, para lo cual ninguna de ellas puede imponer su voluntad sobre la otra, pues se trata de acuerdos que se suscriben al amparo de la libertad contractual.

Luego de explicar la forma en que se desarrollan estos contratos, advierte que las IPS pueden cobrar a las EPS o a las ARS los servicios de salud prestados a los usuarios, sin necesidad de acudir al FOSYGA, de forma que en ese caso el plazo previsto en la norma demandada empieza desde la prestación del servicio.

En cambio, en el caso de las EPS, el recobro que éstas hacen al FOSYGA se rige por la Resolución 4568 de 2005, que prevé dos situaciones distintas: (i) las solicitudes de reembolso por medicamentos no POS autorizados por el Comité Científico, caso en el cual el plazo de 6 meses cuenta desde que se suministra el medicamento o el proveedor radica la factura ante la EPS; y (ii) las solicitudes de reembolso por servicios o medicamentos entregados en virtud de fallos de tutela, en cuyo evento el referido término empieza con la ejecutoria de la respectiva providencia.

Con base en esta distinción, concluye que en ninguno de los dos casos el plazo de las EPS empieza a correr desde la prestación del servicio y por ello no se da la supuesta superposición de términos a que alude el demandante.

A continuación describe las 4 subcuentas que compone el FOSYGA e indica que cada una de ellas tiene una destinación específica, con cargo a las cuales las Entidades Promotoras de Salud y las Administradoras del Régimen Subsidiado pueden solicitar los reembolsos que les autoriza la ley. Que el plazo que se prevé en la norma demandada, atiende la necesidad de racionalizar y hacer eficiente el uso de los recursos del sector, de forma que los pagos se soliciten y efectúen dentro de un tiempo razonable y no se extienda indefinidamente.

## V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación allegó el concepto número 4125, recibido en esta Corporación el catorce (14) de junio de 2006, en el cual solicita que la Corte se declare inhibida para fallar de fondo la presente acción.

Luego de revisar los elementos generales de la demanda, concluye que la misma plantea dos interrogantes: (i) ¿se viola del derecho a la igualdad y el debido proceso por la existencia de un término común o simultáneo para realizar tanto el cobro como el recobro de los servicios de salud, en la medida que supone una reducción de plazo para esto último?. (ii) ¿se desconoció la reserva legal para expedir códigos, en la medida que la norma demandada modificó el Código Contencioso Administrativo, al crear un nuevo término para acceder al FOSYGA?

Con relación al primer interrogante, el señor Procurador considera que se debe proferir un fallo inhibitorio, ya que no se cumplen los requisitos previstos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991. Señala que una de las exigencias materiales mínimas para que proceda el juicio de constitucionalidad, es que los cargos se desprendan de la norma acusada y no de otros enunciados legales, tal como se manifestó en la Sentencia C-1113 de 2001.

Que el Decreto 1281 de 2002, expedido con base en las facultades extraordinarias

concedidas en la Ley 715 de 2001, establece en su primer capítulo (artículos 1 a 7), una serie de disposiciones generales relacionadas con la eficiencia y oportunidad en el manejo de los recursos de la salud, con el fin de no afectar el derecho de ninguno de los actores a recibir el pronto pago de aquello que les corresponde y, fundamentalmente, de garantizar el acceso y la prestación efectiva de los servicios de salud a la población del país.

Que el artículo 7º del mencionado decreto, incluido el inciso final demandado, se refiere exclusivamente a las cuentas presentadas por los prestadores de servicios de salud (IPS), de forma que no se extiende a otros actores del sistema. Por tanto, “este artículo está redactado únicamente en función del trámite de las cuentas presentadas por los prestadores del servicios de salud ante quienes tienen la obligación de pagarlas, con el fin de garantizar tanto sus derechos de pronto pago por los servicios de salud prestados, como el acceso y, por ende, la prestación efectiva de los mismos a la población del país. En su diseño y finalidad no cabe el recobro de cuentas, ya que éste tiene otro contexto jurídico.” (subrayado del texto original)

Advierte que los otros actores del sistema, entre ellos las EPS, “no prestan servicios de salud”, y que su derecho de recobro ante el FOSYGA está regulado en el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002. Que, por tanto, “la regulación que hace procedente el recobro analizado no es la establecida en el artículo 7º del Decreto 1281 de 2002, porque allí sólo se señala el trámite de las cuentas presentadas por los prestadores del servicio de salud-IPS- sino la contemplada en el artículo 13 del mismo decreto, en cuanto que prescribe el término máximo y el procedimiento para tramitar cualquier cobro o reclamación que deba atenderse con cargo a los recursos del Fosyga, lo que incluye los recobros por los servicios de salud prestados por fuera del cubrimiento previsto en el sistema.”

Considera entonces que la demanda debió dirigirse contra el artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, el cual ya fue declarado exequible mediante Sentencia C-510 de 2004, en la que se aclaró que el plazo de seis meses para hacer los recobros ante el FOSYGA “ha de contarse a

partir del momento en que la persona o entidad que debe realizarlos esté efectivamente en posibilidad de hacerlo”.

Por todo lo anterior, concluye que la Corte debe declararse inhibida para conocer de fondo el asunto por los cargos de violación de los derechos a la igualdad y al debido proceso.

Señala finalmente que la Corte tampoco puede fallar de fondo el cargo por violación de la reserva legal para expedir códigos, ya que además de que el artículo demandado no regula aquello que el actor cuestiona, la acusación presentada es ambigua y no señala claramente las razones por las cuales se considera vulnerado el orden constitucional. Por tanto, frente a este cargo también solicita proferir un fallo inhibitorio, más aún cuando en la Sentencia C-1052 de 2001 la Corte ya señaló con relación al artículo 13 del Decreto 1281 de 2002, que la existencia del Código Contencioso Administrativo no impide al legislador establecer procedimientos especiales para determinados asuntos.

## 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 disposición jurídica demandada forma parte de un decreto con fuerza de ley.

## 2. La materia sujeta a examen

El demandante plantea ante la Corte la inconstitucionalidad del último inciso del artículo 7 del Decreto Extraordinario 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, porque considera que desconoce los derechos a la igualdad y al debido proceso de las Entidades Promotoras de Salud (EPS).

El demandante estima que el inciso atacado regula simultáneamente la forma y plazo para (i) el cobro que las instituciones prestadoras de salud (IPS) hacen ante las diferentes entidades que actúan en el sistema de salud; (ii) el recobro que las Entidades Promotoras de Salud (EPS) hacen ante el FOSYGA por los servicios de salud pagados a las IPS. Considera que en ambos casos la norma demandada concede un plazo de seis (6) meses desde la prestación del servicio, lo que representa una superposición de términos, en el que, el que corresponde a la EPS para sus recobros ante el FOSYGA, desaparece o se vuelve prácticamente inexistente, ya que la IPS puede agotarlo, incluso completamente, en ejercicio de su facultad de presentar facturas y cuentas ante la EPS durante los 6 meses siguientes a la prestación del servicio.

Así mismo, el actor considera que el inciso final del artículo 7 del Decreto 1281 de 2002, desconoce el artículo 150 numeral 10º de la Constitución Política porque modifica el Código Contencioso Administrativo en los siguientes aspectos: “a. Se crea un término nuevo para que las EPS y las IPS puedan acceder al FOSYGA, vencido el cual se agota la vía administrativa; b) Se omite la manera como se debe agotar la vía gubernativa por parte de las entidades promotoras de salud o IPS, cuando se presenta la caducidad y quieren ir a la vía ordinaria. Es decir, no impone el deber de terminar la vía administrativa a través del correspondiente acto administrativo; c) Omite los recursos que deben existir frente al acto que declara la caducidad. De esta forma, no queda regulada la manera como se agota la vía administrativa ni queda claro contra quién se ejerce el recurso de apelación si lo hay; d)

Modifica los principios previstos en el Código que se inspiran en el principio de igualdad, conforme lo hemos podido exponer; y e) Creo (sic) un proceso nuevo de reclamaciones olvidando que los procedimientos son de resorte y órbita del Código Contencioso.”

Por su parte, el Procurador General de la Nación, el Ministerio de la Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicitan que la Corte se declare inhibida con relación a los cargos por violación del derecho a la igualdad y al debido proceso, porque a su juicio la norma demandada no regula el recobro que las EPS pueden realizar ante el FOSYGA, como equivocadamente señala el accionante, y, en esa medida, la demanda presenta una argumentación carente de coherencia lógica y jurídica, que no es posible examinar al tenor de la disposición acusada. Estiman que las situaciones descritas por el actor están previstas en otra norma del mismo decreto que no fue demandada y cuya constitucionalidad ya fue declarada en la Sentencia C-510 de 2004, lo que ratifica la imposibilidad de tomar una decisión de fondo.

Frente a la supuesta violación del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, la intervención de la vista fiscal y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideran que no existen cargos ciertos y claros y, por tanto, también solicitan una decisión inhibitoria.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público señala que, aunque parezca contradictorio con la solicitud de inhibición, la Corte podría hacer un pronunciamiento de fondo por razones de economía procesal y eficiencia, para declarar la constitucionalidad del plazo previsto en la norma demandada, pues a su juicio el actor hace una interpretación equivocada de la norma, ya que si bien es cierto que en el caso de las IPS el plazo para presentar sus cuentas de cobro corre desde que prestan el servicio, no sucede lo mismo con las EPS, pues frente a éstas el “hecho generador” lo constituye el pago a la IPS, que es la causa jurídica para acudir ante el FOSYGA, tal como lo han conceptuado ese Ministerio, la Defensoría del Pueblo y la Contaduría General de la Nación. Estos mismos argumentos son expuestos por la Superintendencia Nacional de Salud para solicitar la declaratoria de exequibilidad de la

norma acusada, en la medida que, a su juicio, la norma permite interpretar que el plazo de seis meses allí previsto para los cobros de las EPS, empieza a contabilizarse desde que se ha hecho el pago a la IPS y no desde que esta última prestó el servicio, como equívocamente sostiene el actor en su demanda.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

En vista de lo anterior, le corresponde determinar a la Corte en primer lugar, si hay lugar a la inhibición propuesta por varios de los intervinientes o si, contrario a tales solicitudes, es posible hacer un estudio de fondo del asunto a partir de los cargos presentados por el actor contra la norma demandada.

### 3. Petición de inhibición

Como se sintetizó anteriormente, en algunas de las intervenciones se solicita a la Corte un fallo inhibitorio por una de las siguientes razones: i.) Con relación a la violación de los artículos 13 y 29 de la Constitución Política, porque la norma demandada no consagra los efectos que el actor dice tener, ya que éstos están previstos en otra disposición no acusada, sobre la cual incluso ya existe cosa juzgada; ii) Frente al desconocimiento del numeral 10 del artículo 150 Superior, por ausencia de cargos específicos en la demanda y también por el hecho de que la norma cuestionada no tiene el alcance y efecto que el demandante pretende darle.

Por lo tanto, para efectos de despachar estas peticiones, la Corte se referirá a su reiterada jurisprudencia sobre los requisitos generales de las demandas de constitucionalidad y las razones que imponen en algunos casos la necesidad de proferir un fallo inhibitorio.

De acuerdo con el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991, en las acciones públicas de

inconstitucionalidad las demandas deben contener: (i) El señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales y las normas superiores que se consideren infringidas; (ii) Las razones por las cuales dichos textos se estiman violados; (iii) Cuando sea el caso, el señalamiento del trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado y la forma en que fue quebrantado; y (iv) La razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda.

Sobre el particular, la Corte ha advertido que la inobservancia de estos requisitos puede llevar a la inadmisión de la demanda e incluso a un fallo inhibitorio, pues no le corresponde “revisar oficiosamente las leyes sino examinar las que efectivamente han sido demandadas por los ciudadanos -carácter rogado-, lo que implica que sólo la Corte puede adentrarse en el estudio y resolución del asunto una vez se presente una acusación en debida forma.” 1. Por ello, ha indicado que sólo hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo, cuando el demandante ha formulado un cargo de inconstitucionalidad basado en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”<sup>2</sup>.

Por tanto, para la Corte ha sido claro, entre otros aspectos, que:

(i) La demanda debe plantear una controversia constitucional a partir de la norma demandada y no de interpretaciones de ésta que no se derivan de su texto<sup>3</sup> o de disposiciones legales que no han sido acusadas, pues en tales casos no existe una relación directa y lógica entre el contenido material de lo que se demanda y los cargos en que se sustenta la respectiva acción.<sup>4</sup>

Por tanto, si las normas acusadas no tienen el contenido que el demandante les otorga y a partir del cual ha edificado los cargos en su contra, se romperá la conexidad lógica entre unas y otros, pues las respectivas acusaciones dejarán de ser ciertas, específicas y pertinentes respecto de aquello sobre lo cual recae la revisión de constitucionalidad que se

solicita. En este sentido, la Corte señaló en la Sentencia C-1052 de 2015 que las razones de inconstitucionalidad debían ser ciertas, esto es, “que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente<sup>6</sup> “y no simplemente [sobre una] deducida por el actor, o implícita”<sup>7</sup> e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda<sup>8</sup>. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; esa técnica de control difiere, entonces, de aquella [otra] encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden.<sup>9</sup>”

Así, por ejemplo en otra ocasión más reciente, la Corte se declaró inhibida para conocer la demanda presentada contra los artículos 54 de la Ley 44 de 1993 y 160 y 162 de la Ley 23 de 1982 sobre derechos de autor, pues en ese caso los cargos se basaban en una interpretación que no se derivaba de las disposiciones acusadas y, por ello, señaló: “De todo lo expuesto, se concluye que en el asunto bajo examen las hipótesis de interpretación presentadas por el demandante no sólo no se derivan ni se deducen en forma alguna de lo previsto en las disposiciones acusadas sino que están orientadas, más bien, a solucionar un eventual caso de aplicación indebida, defectuosa o arbitraria de los preceptos analizados.”<sup>10</sup>

(ii) La demanda debe presentar, formal y materialmente, cargos de inconstitucionalidad claros y precisos que permitan a la Corte llevar adelante el juicio de Constitucionalidad. Por tanto, el demandante ha de traer al proceso “acusaciones susceptibles de ser analizadas y discutidas mediante el trámite propio del control constitucional abstracto, lo cual implica que el demandante debe formular un cargo concreto, de naturaleza constitucional, contra una norma legal.” <sup>11</sup>

Por ello, la cuestión constitucional que se presente ante la Corte debe estar fundada en la

comparación directa de la norma acusada y el texto superior y no puede basarse en simples contrastes derivados de situaciones fácticas, disposiciones reglamentarias o aplicaciones de la autoridad competente a casos concretos. Sobre este particular, la Corporación ha indicado que sólo hay lugar a emitir un pronunciamiento de fondo, cuando el demandante ha formulado al menos un cargo de inconstitucionalidad, el cual debe ser cierto, claro, específico y suficiente, de forma que no “se está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición a un caso específico”.<sup>12</sup> Así, en la Sentencia C-422 de 2006<sup>13</sup>, se señaló:

“En consecuencia, la sola indicación de las normas superiores infringidas, no permite abrir el juicio de constitucionalidad, si además de ello no se formula por lo menos un cargo directo de inconstitucionalidad contra la expresión impugnada, que permita determinar si en realidad existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política<sup>14</sup>, pues la competencia de la Corte no se extiende a hipótesis que la norma no prevé, ni a eventuales aplicaciones indebidas de la misma.<sup>15</sup>”

Visto lo anterior, es necesario entonces volver sobre la demanda presentada por el actor, para determinar cuál debe ser la decisión a tomar en este caso frente a las solicitudes de inhibición que ya se han relacionado. Como se señaló, para el demandante el inciso final del artículo 7º del Decreto 1281 de 2002, no sólo regula los cobros directos que pueden hacer las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), sino también y de manera simultánea, los recobros que ante este último pueden hacer las Entidades Promotoras de Salud (EPS) por los servicios de salud pagados a las IPS, de lo cual se derivan los cargos de inconstitucionalidad de la demanda. Esta interpretación es objetada por algunos de los intervinientes, quienes consideran que la norma acusada no regula la segunda hipótesis fáctica señalada por el demandante, razón por la cual solicitan que se expida un fallo inhibitorio.

Al respecto, la Corte observa que el artículo 7 del Decreto 1281 de 2002<sup>16</sup>, cuyo inciso final es demandado, regula según su propio título, el “Trámite de las cuentas presentadas por los prestadores de servicios de salud”, esto es, de acuerdo con el texto de la misma norma, las solicitudes de pago presentadas por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS. El lenguaje empleado por el legislador extraordinario en el Decreto 1281 de 2002 no admite ninguna ambivalencia en ello, pues corresponde al utilizado por la Ley 100 de 1993 para identificar a los integrantes del sistema general de seguridad social en salud, dentro del cual se distinguen claramente las “instituciones prestadoras de servicios de salud” o IPS (referidas en la norma acusada) y las “entidades promotoras de salud” o EPS (que el actor considera afectadas), cada una de las cuales tiene objeto, funciones y características especiales.<sup>17</sup>

Por ello, cuando el título del artículo 7 del Decreto 1281 de 2002 hace alusión al “Trámite de las cuentas de cobro presentadas por los prestadores de servicios de salud” y luego sus tres primeros incisos se refieren a estas mismas entidades como sujetos activos de la facultad de cobro que allí se regula -incluso denominándolas IPS-, es fácil deducir que su cuarto y último inciso se predica de esas mismas instituciones y, que por tanto, su contenido sigue y comparte el mismo contexto del respectivo artículo.

En este entendido, la Corte encuentra que la norma demandada no regula la presentación de cuentas de cobro por parte de las Entidades Promotoras de Salud ante el FOSYGA, por lo que comparte lo señalado por los Ministerios de la Protección Social y de Hacienda y Crédito Público, así como por la vista fiscal, en el sentido que la expresión acusada no tiene el contenido normativo que el actor le atribuye y a partir del cual edifica los cargos de inconstitucionalidad.

En esta medida, la Corte considera que las acusaciones del demandante no tienen relación con la expresión acusada, lo que impide su estudio y obliga a dictar un fallo inhibitorio, pues

como se ha señalado en otras ocasiones “el juez constitucional no puede enmendar los errores que cometan los ciudadanos en aquellos casos en que, por error o descuido, los cargos formulados no coincidan con el aparte normativo demandado. Hacerlo, construyendo los cargos, o integrando a la demanda apartes normativos no demandados equivaldría a asumir la doble condición de juez y parte, y por lo tanto, implicaría un desbordamiento de las competencias constitucionales atribuidas a la Corte Constitucional.”<sup>18</sup>

Además, respecto de los cargos presentados por violación del numeral 10º del Artículo 150 de la Constitución Política, se observa que también carecen de certeza, especificidad y pertinencia, pues el actor se limita a hacer enunciados generales, sin indicar claramente cómo se llega a ellos y a la violación del mandato constitucional, además de que parten del mismo supuesto antes desestimado, es decir, de un contenido normativo que no se deriva la expresión acusada.

Conforme a lo anterior, la Corte se declarará inhibida para hacer un pronunciamiento de fondo por ineptitud sustantiva de la demanda.

## 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:**

Declararse INHIBIDA para decidir la demanda presentada contra el inciso final del artículo 7º del Decreto Extraordinario No. 1281 de 2002, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-555 de 2005. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 Sentencia C-1052 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicho fallo, al unificar los criterios de interpretación definidos por la Corte en los distintos pronunciamientos alusivos al tema, esta Corporación precisó que, sin incurrir en formalismos técnicos que contraríen la naturaleza pública e informal de la acción de inconstitucionalidad, se entiende que se ha

formulado un verdadero cargo de inconstitucionalidad, esto es, un cargo concreto, cuando el mismo se apoya en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes” . Ello significa que sólo hay lugar a activar el respectivo juicio, si la acusación presentada por el actor es (i) lo suficientemente comprensible y de fácil entendimiento (razones claras), (ii) recae directamente sobre el contenido de la disposición demandada y no sobre una proposición jurídica inferida o deducida por el actor (razones ciertas), (iii) define o muestra en forma diáfana la manera como la norma vulnera la Carta Política (razones específicas), (iv) utiliza argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no razones de orden legal, personal, doctrinal o de simple conveniencia (razones pertinentes), y (v) contiene todos los elementos de juicio -argumentativos y probatorios- que son imprescindibles para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de manera que despierte por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado (razones suficientes).

3 Sentencia C-129 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 Sentencia C-1552 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

6 Así, por ejemplo en la Sentencia C-362 de 2001; M.P. Álvaro Tafur Gálvis, la Corte también se inhibió de conocer la demanda contra Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 5º del Decreto 2700 de 1991, pues “del estudio más detallado de los argumentos esgrimidos por el demandante, como corresponde a la presente etapa procesal, puede deducirse que los cargos que se plantean aparentemente contra la norma atacada no lo son realmente contra ella”.

7 Sentencia C-504 de 1995; M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se declaró inhibida para conocer de la demanda presentada contra el artículo 16, parcial, del Decreto 0624 de 1989 “por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”, pues la acusación carece de objeto, ya que alude a una disposición no consagrada por el legislador.

8 Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-1544 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. La Corte se inhibe en esta oportunidad proferir fallo de mérito respecto de los artículos 48 y 49 de la Ley 546 de 1999, por presentarse ineptitud sustancial de la demanda, debido a que

el actor presentó cargos que se puedan predicar de normas jurídicas distintas a las demandadas. En el mismo sentido C-113 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-1516 de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger, y C-1552 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

9 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En este mismo sentido pueden consultarse, además de las ya citadas, las sentencias C-509 de 1996 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1048 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), C-011 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Gálvis), entre otras.

10 Sentencia C-1197 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

11 Sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

12 Sentencia C-447 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 M.P. Álvaro Tafur Gálvis.

14 Sentencia C-380 de 2000 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

15 Auto del 15 de febrero de 2005, expediente D-5555. M.P. Álvaro Tafur Gálvis. En él se cita, entre otras, las Sentencias C-357 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-153 de 1997 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-044 de 1998 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

16 Artículo 7°. Trámite de las cuentas presentadas por los prestadores de servicios de salud. Además de los requisitos legales, quienes estén obligados al pago de los servicios, no podrán condicionar el pago a los prestadores de servicios de salud, a requisitos distintos a la existencia de autorización previa o contrato cuando se requiera, y a la demostración efectiva de la prestación de los servicios.

Cuando en el trámite de las cuentas por prestación de servicios de salud se presenten glosas, se efectuará el pago de lo no glosado. Si las glosas no son resueltas por parte de la Institución Prestadora de Servicios de Salud, IPS, en los términos establecidos por el reglamento, no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias.

En el evento en que las glosas formuladas resulten infundadas el prestador de servicios tendrá

derecho al reconocimiento de intereses moratorios desde la fecha de presentación de la factura, reclamación o cuenta de cobro.

Las cuentas de cobro, facturas o reclamaciones ante las entidades promotoras de salud, las administradoras del régimen subsidiado, las entidades territoriales y el Fosyga, se deberán presentar a más tardar dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de la prestación de los servicios o de la ocurrencia del hecho generador de las mismas. Vencido este término no habrá lugar al reconocimiento de intereses, ni otras sanciones pecuniarias.” (el aparte subrayado es el acusado)

17 Artículo 155 de la Ley 100 de 1993. A su vez, el artículo 177 de la misma ley define a las entidades promotoras de salud como las “responsables de la afiliación, y el registro de los afiliados y del recaudo de sus cotizaciones, por delegación del fondo de solidaridad y garantía”(art.177), mientras que a las instituciones prestadoras de salud las identifica como las encargadas de “prestar los servicios en su nivel de atención correspondiente a los afiliados y beneficiarios dentro de los parámetros y principios señalados en la presente ley”. (art.179)

18 Sentencia C-229 de 2003. M.P. Rodrigo Escobar Gil. Igualmente, en Sentencia C-1236 de 2005, la Corte encontró que la demanda presentaba “una equivocada y asistemática interpretación” de las normas acusadas (refiriéndose en ese caso a la Ley 232 de 1995, de manera que “no corresponde con sus sentidos normativos plausibles y por lo mismo es inexistente”, lo que impuso un fallo inhibitorio.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter