



Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

demanda constitucional ley 2024 de 20202

1 mensaje

augusto gutierrez camacho <agutierrez_59@yahoo.com>

15 de octubre de 2020, 9:29

Para: "secretaria3@corteconstitucional.gov.co" <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

Buenos días. Remito a esta corporación demanda de constitucionalidad contra la Ley 2024 de 2020.

Cordialmente,

Augusto Gutiérrez Camacho
c.c. 19376320



demanda constitucionalidad.docx

110K

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Sala Plena
Bogotá D.C.

Ref: Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso del numeral segundo párrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020 "por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y facturación"

AUGUSTO GUTIERREZ CAMACHO, identificado como aparece al pie de mi correspondiente firma, mayor de edad, en mi condición de ciudadano en ejercicio, con fundamento en el artículo 40 de la Constitución Política y en el decreto reglamentario 2067 de 1991, presento ante esta Corporación DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD contra el inciso del numeral segundo párrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020. El cargo fundamental formulado contra esta norma es que excluye de su ámbito de aplicación inmediato a las operaciones mercantiles que se realicen en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como del beneficio establecido en el numeral dos, que establece que para el segundo año de vigencia de la citada ley el pago sea realizado en plazo máximo de 45 días, vulnerando con ello el artículos 13 y 333 de la Constitución Política (en adelante CP),

NORMA DEMANDADA

Ley 2024 de 2020
julio23 de 2020

Diario oficial 51384

"por medio de la cual se adoptan normas de pago en plazos justos en el ámbito mercantil y se dictan otras disposiciones en materia de pago y Facturación"

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

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

entrada en vigencia de la presente ley de máximo 60 días calendario y a partir del segundo año, máximo 45 días calendario improrrogables a partir de entrada en vigencia de la ley, calculados a partir de la fecha de recepción de las mercancías o terminación de la prestación de los servicios.

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

Parágrafo transitorio. Tránsito de legislación. El plazo previsto en el presente artículo tendrá la siguiente aplicación gradual: 1. A partir de la entrada en vigencia de esta ley, el plazo para el pago de obligaciones, en los términos del artículo, será de máximo sesenta (60) días calendario durante el primer año.

2. A partir del segundo año de la entrada en vigencia de la Ley, el plazo máximo será de cuarenta y cinco (45) días calendario.

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

NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

El inciso del numeral segundo parágrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020 demandado, vulnera los artículos 13 y 333 de la Constitución Política

Artículo 13: igualdad ante la Ley, recibir la misma protección y trato de autoridad y gozara de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación

Artículo 333: la actividad económica e iniciativa privada es libre, dentro de los límites del bien común. Libre competencia derecho de todos con responsabilidades. Estado por Ley impedirá que se obstruya o restrinja la libertad económica y evitando y controlando, el abuso que se haga de la posición dominante en el mercado.

PRECEDENTE CONSTITUCIONAL EN LA MATERIA

Antes de desarrollar el análisis de fondo de la norma acusada, es importante observar el precedente constitucional actualmente vigente y aplicable a este caso. La relevancia de esta aclaración estriba en que la Corte Constitucional ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el tema del pago de facturación a los prestadores de servicios de salud en el marco del sistema general de seguridad social en salud, a través de la sentencia C-675/08. Como tal, es procedente determinar si lo establecido en ese caso constituye precedente constitucional vigente aplicable al tema o se debe apartar de dicha situación por no guardar pertinencia con el asunto que se dispone a definir en la presente demanda, ofreciendo en tal caso las razones por las cuales no es procedente su aplicación.

En la sentencia C-675/08, la Corte Constitucional estudió el caso en una demanda interpuesta contra la constitucionalidad del artículo 13 literal d, de la Ley 1122 de 2007 dado que esta norma, había establecido que a las Instituciones Prestadoras de Servicios de

salud, se les debía pagar un anticipo mínimo del 50% del valor de la factura dentro de los cinco (5) días posteriores a su presentación, el saldo se pagará dentro de los treinta días (30) siguientes a la presentación de la factura, en caso de no presentarse objeción o glosa alguna. Al estudiar la demanda, la Corte declaró exequible la norma señalando, que el propósito es proteger de manera especial a servicio esencial y fundamental de salud, que se brinde de una manera eficiente por los prestadores de dicho servicio, lo cual justifica la implantación de términos perentorios para el pago de tales servicios de salud.

Manifiesta igualmente la Corte en la referida sentencia, que determinar la forma y tiempos de pago no es una obligación desproporcionada, no hay demostración en la demanda presentada ni en las intervenciones realizadas, que la fijación de plazos señalados en la norma –ley 1122 de 2007-; haga imposible el desarrollo de la actividad empresarial de la contratantes del servicio.

Precisa, que la norma hace parte de la ley que reforma la estructura del sector salud, cuyo objetivo es mejorar la prestación del servicio de salud. Señalando que la finalidad no solo es legítima, sino que guarda relación con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que determina el sistema de seguridad social en el País, que dicha medida es idónea para alcanzar el fin perseguido; estableciendo un flujo de fondos entre el administrador del sistema general de seguridad social en salud y los prestadores de los servicios de salud, a los usuarios de dicho sistema. Asegura la entidad que en tal medida, la norma finalmente lo que pretende asegurar es la protección de los derechos de los usuarios, al garantizar el flujo de los recursos para que los prestadores de dicho servicio lo puedan realizar de una manera eficiente.

De esta manera, se podría concluir que la sentencia C-675/08 constituye el precedente vigente en materia de derechos de pago justo en las operaciones mercantiles en el marco del sistema general de seguridad social en salud, dado que es la única sentencia de la Corte Constitucional que se ha referido al tema de pago de facturación de servicios de salud.

ANÁLISIS DE FONDO DE LAS NORMAS

El análisis de constitucionalidad se erigirá un cargo de inconstitucionalidad contra el inciso del numeral segundo del párrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020, por el hecho de exigir un término mínimo de tres años de vigencia, para que la ley pueda aplicarse a los prestadores de servicios de salud dentro del sistema general de seguridad social en salud. Así mismo, por el hecho limitar en dicho inciso el beneficio a dichas actores a un término de 60 días, cuando el resto de actores económicos su aplicación después del segundo año es de 45 días para el pago justo de facturas por productos y servicios.

El segmento normativo impugnado establece un trato discriminatorio que afecta a las personas naturales y jurídicas que realicen operaciones mercantiles en el marco del sistema general de seguridad social en salud, comoquiera que el beneficio previsto en la ley de plazos justos únicamente aplica inmediatamente a los todos aquellos personas naturales o jurídicas que no realicen tales operaciones. Además también son excluidos del beneficio que otorga la ley de que a partir del segundo año de vigencia este plazo para el pago justo sea de 45 días.

El tiempo establecido para que las personas que operan en el sistema general de seguridad social en salud puedan gozar del beneficio de pago justo vulnera su derecho a la igualdad -Art. 13 CP-; en la medida en que les impone un requisito que no tienen que cumplir las demás personas que realizan transacciones comerciales en los diferentes sectores de la economía del país, actores que pueden beneficiarse del beneficio establecido sin necesidad de que para ello tengan que esperar por un tiempo mínimo, sino aquel establecido para que entre en vigencia dicha ley. Además porque al segundo año de vigencia de la norma, los plazos máximo para el pago justo, se reduce a 45 días calendario, término que no se da para los que realicen operaciones mercantiles bajo el sistema señalado anteriormente.

La diferencia de trato entre personas que no hacen negocios con la sistema general de seguridad social en salud y las personas que se ven obligadas a realizarlo, pues, se está ante un oligopolio -un solo comprador-; es la obligación de esperar tres años de vigencia de la ley para acceder a los mismos beneficios. Además hay una desproporción del plazo fijado para el pago de la facturación; ya que para los que no actúan bajo ese sistema su plazo al segundo año es de 45 días calendario, mientras los operadores mercantiles del sistema tienen que ver extendido dicho plazo a 60 días calendario. Razón no justificada bajo parámetros objetivos y razonables, por cuanto se impone a éstos último la carga de permanecer durante tres años sin los beneficios propios del pago justo, y con plazos diferenciados, brindándole como explicación que se trata de sector particular y complejo, por lo cual se hace necesario ese periodo para su adecuación.

Dado que esta exclusión se basa en el criterio subjetivo del ente rector del sistema de salud, es necesario aplicar un test de proporcionalidad, para determinar si el trato desigual que de allí se deriva es constitucional o, por el contrario, es discriminatorio y por ende vulneratorio del derecho a la igualdad -Art. 13 CP-.

La imposibilidad de que los prestadores de servicios de salud al sistema general de seguridad social en salud, puedan beneficiarse de los derechos y beneficios de un pago justo no tiene una conexión lógica ni causal con el fin de proteger la particularidad y complejidad aducida. En otras palabras, no existe una relación de adecuación entre el fin perseguido -Particularidad y complejidad del sector y el medio escogido para alcanzar ese fin exclusión de las operaciones mercantiles-; para acceder a los beneficios de la Ley. De otro lado, la exclusión tampoco es necesaria para lograr el fin perseguido, por cuanto la inclusión de los prestadores de servicios de salud, dentro del ámbito de protección de la norma que contienen las expresiones acusadas no implica la desprotección ni la disminución de la protección a la particularidad del sector salud. En efecto, esta protección ya es lograda a través del tiempo que se ha dado en la misma norma para entrar en vigencia la citada ley que es de 5 meses contados a partir de su promulgación, por lo tanto, la particularidad que se esgrime para exclusión de aplicación inmediata, no se verían de ninguna manera afectada, si las prestadoras de servicios de salud fuesen consideradas destinatarias de los mismos, de forma inmediata.

Finalmente. La exclusión de los prestadores de servicios de salud del ámbito de aplicación de las normas objeto de análisis, tampoco satisface el último requisito del test, consistente en que la medida sea proporcionada. Ello es así por cuanto los costos negativos que la

exclusión genera son mucho mayores que sus beneficios. De hecho, al tratarse de una medida inadecuada e innecesaria para lograr el fin que busca, la misma no reporta beneficios concretos. En contraste, son muchos y muy altos los costos que la exclusión genera en términos de los beneficios al sistema de general de seguridad social en salud. Estos costos se concretan en la existencia de un déficit de protección para los prestadores de servicios de salud, derivado del hecho de que, a pesar de tener requerimientos análogos de protección que los demás operadores mercantiles, no tienen acceso a los mecanismos especiales tendientes a atender a esos requerimientos, ni a otros mecanismos que cumplan adecuadamente con esta finalidad –pago justo-; los requerimientos análogos de protección de unas empresas y otras, consisten en este ámbito, en la importancia que tiene la posibilidad de acceder a instituciones como el pago justo de sus facturas comerciales para la solvencia financiera y económica de un proyecto empresarial y para la protección de la parte económicamente más débil de la relación comercial. En efecto, esta institución permite resguardar el equilibrio financiero de los acuerdos mercantiles, situación que resulta vital para la estabilidad y consolidación financiera, de todo proyecto empresarial.

Igualmente para determinar la vulneración de la igualdad, es necesario realizar una valoración de comparación entre las personas señaladas, de dicha violación, para poder determinar el derecho de igualdad que se pregona de estas. Comparación que parte del análisis de los hechos, que de ser iguales deberá darse el mismo tratamiento, así como del estudio de las similitudes y diferencias, cuando las similitudes sean relevantes a la diferencia el trato debe ser paritario. Establecida la comparación, se podrá determinar, si la promulgación de la ley aplico un trato igual o diferenciado a los beneficiarios o destinatarios de la misma.

Frente a la primera comparación, que establece que los hechos deben ser iguales, tenemos, que el objetivo de la ley de pago justo, es el equilibrio de las condiciones de pago, que en el momento actual, son inequitativas en la relación comercial; que en la mayoría de casos se dan con contratantes dominadores del mercado. Así queda planteado que el hecho generador del beneficio normativo, es igual para todos los actores comerciales, a los que va dirigida la protección.

La exclusión que se fija para aquellos que realizan operaciones comerciales dentro del sistema general de seguridad social en salud, se da por un supuesto carácter particular y complejo del sector salud, es decir que la diferenciación es subjetiva, sin un análisis de los supuestos indicados, lo único que vislumbra tal apreciación, es que para este grupo empresarial, se desvirtúa el objetivo de la norma, como es de proteger la solvencia financiera de las microempresas. Los servicios prestados por las personas proveedoras de servicios de salud, en este caso particular a las promotoras de salud eps -administradoras del sistema-; guardan idéntica relación comercial con todo el género empresarial que se beneficia de la presente norma.

En cuanto al segundo grado de comparación, tenemos que la similitud en el caso presente, es relevante frente a la diferencia planteada de particularidad. Todas las personas que realizan operaciones comerciales, con dominadores del mercado –oligopolios-; se ven expuestas a contratos de adhesión que eliminan la facultad deliberativa, para aceptar las condiciones comerciales establecidas por el dominador del mercado. Situación que es

relevante, frente a una complejidad en el trámite de facturación de los servicios de salud, situación que no puede ser asumida por los prestadores o proveedores de dicho servicio.

Tenemos así, que la comparación efectuada da como resultado, una demostración vulneratoria del derecho a la igualdad -Art. 13 CP-; dado que la obligación de pago justo, esto es, la equidad contractual, se presenta también en la contratación del sector salud del sistema de seguridad social. Como puede verse, en este cargo de la demanda, el reclamo es que las personas que participan comercialmente del sistema general de seguridad social en salud, reciban un tratamiento igualitario frente a las personas naturales y jurídicas que no participan en éste, que todo aquel que realice operaciones mercantiles, bajo dicho sistema de seguridad social, pueda acceder a los beneficios especiales inmediatos que la ley concede a todos aquellos que realizan transacciones comerciales y que por sus condiciones económicas se ven en desventajas comercial para exigir condiciones contractuales equitativas.

El déficit de protección de los prestadores de servicios de salud, consistente en la imposibilidad de acceder sin condicionamientos a mecanismos como los mencionados, a pesar de tener necesidades coincidentes con todas aquellas microempresas que participan en los demás sectores, comporta así la violación del derecho a la igualdad -Art. 13 CP-; de los prestadores de servicios de salud que conforman una empresa comercial como a las que va dirigido la norma.

También afecta sus derechos a la libertad empresa -art.333CP-; en cuanto, la exclusión de prestadores de servicios de salud del mecanismos especiales de protección de pago justo vulnera su derecho a la libertad empresa, de un lado porque se traduce en la negación del valor del proyecto de vida elegido por quienes deciden participar en el sector salud. De otro lado, porque obstaculiza el acceso de los prestadores de servicios de salud a los beneficios, en unas condiciones similares a los demás empresarios que orienta la norma.

El ejercicio de la libertad de empresa, esta determinado por el derecho que se da para ejercer una actividad económica; que produzca beneficios económicos al actor dentro de un modelo económico establecido. Para lo cual el Estado intervendrá, en ese modelo económico, para conciliar los intereses económicos que se presenten en el desarrollo de tal actividad, para lograr un mercado armónico y equitativo para cada uno de los participantes, brindando así a los agentes participantes una calidad de vida digna, oportunidad de desarrollo económico equitativo; que cada uno de estos agentes, con dicha participación logren alcanzar un mejoramiento en su calidad de vida.

La libertad de empresa, se enmarca en la facultad de la persona a orientar su capital económico, a la realización de actividades productivas que más se acomoden a su desarrollo personal, con el objetivo de lograr un beneficio que lo lleve a alcanzar un mejoramiento en su calidad de vida. Libertad que se ve cohibida, cuando no hay una verdadera o real libertad contractual; cuando se ve limitada la iniciativa empresarial; situaciones estas que rompen la libertad de competencia, que debería tener los actores económicos participantes, que por imposiciones de un mercado desequilibrado, ven restringido su accionar comercial, condicionando su participación en el mercado;

obstruyendo su libertad de negociación, así como la de poder contratar con cualquier consumidor. Por todo lo anterior el Estado debe actuar, para eliminar las condiciones desventajosas que impone los mercados, que generan posiciones dominantes, en detrimento de aquellos palpitantes que quedan en desventaja con dichas posiciones, la intervención estatal, se hace necesaria para buscar la superación de las fallas que pueda presentar el mercado, buscando el desarrollo de este en condiciones de equidad. Para el presente caso, podemos afirmar que la intervención del Estado debe producirse, en el resultado de la actividad comercial; que se da con el objetivo de la Ley que nos atiende, el pago justo de las obligaciones contractuales.

Tales costos consisten en un déficit de protección de las personas que participan del sector salud, que se cristaliza en la imposibilidad de acceder a un mecanismo de pago justo, obligación de pago, que reconoce, protege y extrae consecuencias jurídicas del vínculo comercial, establecidos por las relaciones comerciales y que a la vez ofrece a las partes contractuales la posibilidad de que puedan asegurar el pago oportuno, posibilidad que es particularmente crucial en transacciones comerciales, de una de las partes –proveedor-; que no están en condiciones de exigir las condiciones de pago. Como es evidente, en este ámbito las personas que participan del sector salud, presentan requerimientos análogos de protección que las personas que actúan en otros sectores de la economía, razón por la cual el hecho de que no puedan acceder en igual de condiciones a los mecanismos diseñados para satisfacer la necesidad de pago justo, con aquellos que intervienen en los otros sectores económicos diferentes a los de la seguridad social en salud, prueba la existencia de un déficit de protección.

El tratamiento diferenciado generado entre los miembros que no actúan dentro del sistema general de seguridad social en salud y los que si lo hacen, en términos de las obligaciones impuestas a unos y otros, a pesar de tener relaciones comerciales basadas en vínculos contractuales. Solo los miembros que hacen contratación con la seguridad social en salud tienen la carga legal, de soportar situaciones más estrictas para el pago de sus obligaciones, sin justificación objetiva alguna para determinar dicha restricción.

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

De esta manera. Es imperioso que la Corte excluya del ordenamiento el requisito del tiempo fijado en el inciso del parágrafo de transición del artículo 3 de la Ley en cuestión,

así como el plazo de pago diferenciado. Por estar afectado del vicio de inconstitucionalidad señalado. De acuerdo con las razones previamente esgrimidas, es claro que la medida discriminatoria que excluye a las personas que realicen operaciones mercantiles en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, del beneficio de pago justo una vez entre en vigencia la ley es Inconstitucional

SOLICITUD

Por todas las razones expuestas en este escrito, solicito a la Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de la norma demandada, inciso del numeral segundo parágrafo transitorio del artículo 3 de la Ley 2024 de 2020

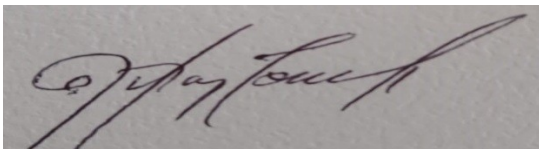
COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Nacional. La norma que se demanda tiene fuerza de ley, desde el punto de vista material y formal, puesto que fue expedida por el Congreso Nacional, tal y como consta en el Diario Oficial No. 51384 del 23 de julio de 2020

NOTIFICACIONES

Para todos los efectos, el lugar de notificación es la Carrera 81B No. 19B-50, interior 19 Apartamento 301. Correo electrónico: agutierrez_59@yahoo.com.

De los Señores Magistrados,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Agutierrez', is written on a light-colored rectangular piece of paper.

AUGUSTO GUTIERREZ CAMACHO

C.C. No. 19.376.320 de Bogotá