

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - Recepción de facturas de las IPS / ADMINISTRADORAS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD - Período para la recepción de facturas de las IPS / CONTABILIDAD CAUSADA - Reconocimiento de hechos económicos en período en que se realizan / HECHOS ECONÓMICOS - Reconocimiento en período en que se realizan

El Decreto 046 de 2000, por el cual se adiciona el Decreto 882 de 1998, sobre el régimen de solvencia, en su artículo 8º, párrafo tercero, modificadorio del artículo 4º del Decreto 723 de 1997, dispuso: "Las entidades promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado y entidades que administren planes adicionales, deberán recibir facturas de las instituciones prestadoras de servicios de salud, durante 20 días del mes, incluido el mes de diciembre". Por su parte, el Decreto 050 de 2003, por el cual se adoptan unas medidas para optimizar el flujo financiero de los recursos del Régimen Subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud, que aunque posterior al acto acusado, sirve a la Sala para una mejor comprensión del asunto sometido a su consideración, en su artículo 38, dispuso: "Recepción de facturas. El numeral 1 del artículo 3º del Decreto 723 de 1997 en lo que se refiere a las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) quedará así: "Las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) deberán recibir facturas de las instituciones prestadoras de servicios de salud como mínimo durante los veinte (20) primeros días calendario del mes siguiente al que se prestaron los servicios, incluido el mes de diciembre, de conformidad con la jornada habitual de trabajo de sus oficinas administrativas en los días y horas hábiles. La presentación de la factura no implica la aceptación de la misma. Para la radicación y presentación de facturas, las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), no podrán imponer restricciones que signifiquen requisitos adicionales a la existencia de autorización previa o contrato cuando se requiera y la demostración efectiva de la prestación de los servicios en salud". El Decreto 2649 de 1993, por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios y normas de contabilidad generalmente aceptadas, en su artículo 48, prevé: "Contabilidad de causación o por acumulación. Los hechos económicos deben ser reconocidos en el período en el cual se realicen y no solamente cuando sea recibido o pagado el efectivo o su equivalente".

FUENTE FORMAL: DECRETO 046 DE 2000 – ARTICULO 8 PARAGRAFO 3 / DECRETO 050 DE 2003 – ARTICULO 38 / DECRETO 723 DE 1997 – ARTICULO 3 NUMERAL 1 / DECRETO 723 DE 1997 – ARTICULO 4 / DECRETO 2649 DE 1993 – ARTICULO 48

NORMA DEMANDADA: CIRCULAR EXTERNA 137 DE 2002 (6 DE AGOSTO) - SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD (No anulada)

FACTURAS DE LAS IPS - Por concepto de servicios prestados. Período de presentación / CIERRE CONTABLE - No se asimila a período para recibir facturas de las IPS por servicios prestados / HECHO ECONOMICO - Lo constituye el momento del pago a la IPS y no el de la prestación del servicio / RETENCION EN LA FUENTE - Plazo para presentación y pago

Del texto de las normas que ha quedado transcrito (Decreto 046 de 2000, artículo 8 párrafo 3; Decreto 050 de 2003, artículo 38; Decreto 723 de 1997, artículo 3 numeral 1 y artículo 4; y Decreto 2649 de 1993, artículo 48), colige la Sala, en primer término, que la Superintendencia Nacional de Salud en su Circular Externa cuestionada, se fundamentó en normas de carácter superior, expedidas por el Gobierno Nacional, que gozan de presunción de legalidad, para hacer las regulaciones a que se contrae aquélla; y, de otro lado, que, conforme lo precisa la

entidad demandada y lo acoge el Ministerio Público, una cosa es el cierre contable y otra diferente que las EPS tengan los primeros 20 días del mes siguiente para recibir facturas de las IPS por concepto de los servicios que se hubieren causado. De ahí que las disposiciones de carácter tributario a que se alude en la demanda, no puedan resultar vulneradas. En efecto, el hecho económico a que se hace mención en el artículo 48 del Decreto 2649 de 1993, como lo resalta la Agencia del Ministerio Público, es asimilable en este caso al momento en que se efectúa el pago a la IPS y no al momento en que se presta el servicio de salud. Entonces, es evidente que la declaración de retención en la fuente, que se debe presentar y pagar en el mes siguiente al mes en que se causó el pago, no resulte afectada con la fijación del término de los primeros 20 días calendario del mes siguiente a la prestación del servicio, para recibir facturas de las IPS, pues, repite la Sala, este plazo no es sinónimo del cierre contable.

FUENTE FORMAL: DECRETO 2649 DE 1993 – ARTICULO 48

NORMA DEMANDADA: CIRCULAR EXTERNA 137 DE 2002 (6 DE AGOSTO) - SUPERINTENDENCIA NACIUONAL DE SALUD (No anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá, D.C., dos (2) de septiembre de dos mil diez (2010)

Radicación número: 11001-03-24-000-2004-00036-00

Actor: ANDRES EDUARDO DEWDNEY MONTERO

Demandado: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Referencia: ACCION DE NULIDAD

El ciudadano **ANDRES EDUARDO DEWDNEY MONTERO**, obrando en nombre propio y en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación tendiente a obtener la declaratoria de nulidad de un aparte de la Circular Externa núm. 137 de 6 de Agosto de 2002, "**Instrucciones en materia de información contable, administrativa, estadística y de margen de solvencia**" expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

I. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Para explicar el alcance del concepto de la violación de las normas de orden superior que el actor adujo como vulneradas, en primer término, trajo a colación el texto de la Circular Externa acusada, parcialmente, así:

“...Las entidades promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado y entidades que administren planes adicionales de salud, cualquiera sea su naturaleza deberán recibir facturas de las instituciones prestadoras de servicios de salud, durante los primeros 20 días calendario del mes siguiente a la prestación del servicio...” (folio 6).

Afirma el actor que el aparte demandado trae funestas incidencias, además de que contiene una incongruencia frente a las disposiciones nacionales que establecen los plazos para el pago de impuestos, específicamente, la retención en la fuente, ya que el artículo 383 del Estatuto Tributario, establece que los agentes de retención deberán presentar declaración mensual de las retenciones que se hayan ocasionado en el respectivo mes.

Que, por su parte, el artículo 604, ibídem, prevé que el período fiscal de las retenciones es mensual y el 605 consagra que a partir del mes de enero de 1998, inclusive, los agentes de retención en la fuente deberán presentar declaración mensual de retenciones durante el respectivo mes.

Sostiene que como consecuencia de lo anterior los pagos por concepto de retención en la fuente, de acuerdo con el Decreto 3805 de 30 de diciembre de 2003 se hacen en el mes siguiente, esto es, que el término para presentar y pagar

la retención en la fuente es en el mes siguiente al cierre contable del mes en que se recibieron las facturas.

Que el acto acusado obliga a las E.P.S. a recibir facturas de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, durante los primeros 20 días calendario del mes siguiente a la prestación del servicio a sus afiliados y lógicamente si se reciben con fecha del mes anterior deben ser contabilizadas dentro del mes anterior a su radicación; pero a la vez las normas tributarias obligan a los agentes retenedores a que hagan el cierre contable de cada mes, al menos el día anterior al de la presentación de la declaración de la retención en la fuente, que siempre es antes del día 20 del mes siguiente.

Estima que al dar cumplimiento a la circular demandada, debe hacerse una declaración de corrección, conforme a los artículos 588 y 589 de Estatuto Tributario, que implica aumentar el valor a pagar y conlleva una sanción e intereses de mora que deben ser asumidos por el declarante.

Considera que se contravienen los artículos 604 y 605 del Estatuto Tributario, así como también los Decretos 3258 y 3850, de 2002 y 2003, respectivamente, los cuales establecen que el período fiscal de las retenciones es mensual.

Expresa que la circular demandada obliga a hacer un cierre contable el día 20 calendario del mes siguiente y no el último día de cada mes, tal y como debería hacerse para poder declarar y pagar la retención en la fuente, sin incurrir en una sanción por inexactitud.

Alude a que la circular acusada también contraviene los artículos 2o, 12, 40, 48 y 52 del Decreto 2649 de 1993 y en especial, su artículo 137, el cual contempla las

facultades de las entidades diferentes al Presidente de la República para dictar normas especiales para regular la contabilidad de los entes, las cuales están subordinadas a las disposiciones contenidas en el Título Primero, Capítulo 1 del mencionado Decreto.

II.- TRÁMITE DE LA ACCIÓN

A la demanda se le imprimió el trámite del procedimiento ordinario, en desarrollo del cual se surtieron las etapas de admisión, fijación en lista, probatoria y alegaciones.

II.1.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.-

La Nación- Superintendencia Nacional de Salud-, a través de apoderada, contestó la demanda y para oponerse a la prosperidad de las pretensiones adujo, principalmente, lo siguiente:

Que el acto acusado se fundamentó en la normativa vigente que rige para el tema del reporte de información contable, administrativa, estadística y de margen de solvencia de sus vigilados (Decretos 046 de 2000, artículo 8º y 050 de 2003, artículo 38).

Hace énfasis en que el aparte acusado en momento alguno señala, como lo afirma el actor, que el cierre contable deba hacerse el 20 del mes siguiente a la prestación del servicio, pues lo que está disponiendo es que las EPS tienen los primeros 20 días del mes siguiente para recibir facturas de las IPS por concepto de los servicios que se hubieren causado.

Trae a colación otras normas de orden superior que se tuvieron en cuenta para impartir la instrucción, como los artículos 177, 185 de la Ley 100 de 1993; 53 del C.de Co.; 48 del Decreto 2649 de 1993; 10º, numeral 5.6 del Régimen de Contabilidad para Entidades Públicas; 616, numeral 1, del Régimen de Impuesto a la Renta y Complementarios, adicionado por el artículo 37 de la Ley 223 de 1995.

III.- ALEGATO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público, en su vista de fondo se mostró partidario de denegar las pretensiones de la demanda, porque, a su juicio, es claro que conforme a los artículos 382, 604 y 606 del Estatuto Tributario, los agentes de retención en la fuente deben presentar declaración mensual de retenciones, que debieron efectuar dentro del respectivo mes; y es claro que la declaración de retención en la fuente se debe presentar y pagar en el mes siguiente al mes en que se causó el pago, pudiendo hacerse según el Decreto 3258 de 2002, entre los días 1º y 16 de cada mes, aproximadamente.

Concluye que al fijar la Circular acusada como término para recibir facturas de las IPS los 20 primeros días calendario del mes siguiente a la prestación del servicio, ello no significa que el cierre contable deba hacerse el día 20 del mes siguiente a la prestación del servicio.

A juicio del Ministerio Público, el hecho económico coincide con lo pagado y no con el momento de la prestación del servicio de salud. El hecho económico se asimila al momento en que se efectúa el pago a la IPS y no al momento en que se presta el servicio de salud.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA:

La Circular Externa acusada, parcialmente, prevé:

“...Las entidades promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado y entidades que administren planes adicionales de salud, cualquiera sea su naturaleza deberán recibir facturas de las instituciones prestadoras de servicios de salud, durante los primeros 20 días calendario del mes siguiente a la prestación del servicio...” (folio 6).

La controversia se circunscribe a establecer si la Superintendencia Nacional de Salud al disponer el recibo de facturas de las instituciones prestadoras de servicios de salud, durante los primeros 20 días calendario del mes siguiente a la prestación del servicio, viola o no las disposiciones tributarias a que alude el actor.

Al respecto, la Sala advierte lo siguiente:

El Decreto 046 de 2000, por el cual se adiciona el Decreto 882 de 1998, sobre el régimen de solvencia, en su artículo 8º, párrafo tercero, modificadorio del artículo 4º del Decreto 723 de 1997, dispuso:

“ Las entidades promotoras de salud, administradoras del régimen subsidiado y entidades que administren planes adicionales, deberán recibir facturas de las instituciones prestadoras de servicios de salud, durante 20 días del mes, incluido el mes de diciembre”.

Por su parte, el Decreto 050 de 2003, por el cual se adoptan unas medidas para optimizar el flujo financiero de los recursos del Régimen Subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud, que aunque posterior al acto acusado, sirve a la

Sala para una mejor comprensión del asunto sometido a su consideración, en su artículo 38, dispuso:

“Recepción de facturas. El numeral 1 del artículo 3° del Decreto 723 de 1997 en lo que se refiere a las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) quedará así:

"Las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) deberán recibir facturas de las instituciones prestadoras de servicios de salud como mínimo durante los veinte (20) primeros días calendario del mes siguiente al que se prestaron los servicios, incluido el mes de diciembre, de conformidad con la jornada habitual de trabajo de sus oficinas administrativas en los días y horas hábiles. La presentación de la factura no implica la aceptación de la misma. Para la radicación y presentación de facturas, las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), no podrán imponer restricciones que signifiquen requisitos adicionales a la existencia de autorización previa o contrato cuando se requiera y la demostración efectiva de la prestación de los servicios en salud".

El Decreto 2649 de 1993, por el cual se reglamenta la contabilidad en general y se expiden los principios y normas de contabilidad generalmente aceptadas, en su artículo 48, prevé: "**Contabilidad de causación o por acumulación**. Los hechos económicos deben ser reconocidos en el período en el cual se realicen y no solamente cuando sea recibido o pagado el efectivo o su equivalente".

Del texto de las normas que ha quedado transcrito, colige la Sala, en primer término, que la Superintendencia Nacional de Salud en su Circular Externa cuestionada, se fundamentó en normas de carácter superior, expedidas por el Gobierno Nacional, que gozan de presunción de legalidad, para hacer las regulaciones a que se contrae aquélla; y, de otro lado, que, conforme lo precisa la entidad demandada y lo acoge el Ministerio Público, una cosa es el cierre contable y otra diferente que las EPS tengan los primeros 20 días del mes siguiente para

recibir facturas de las IPS por concepto de los servicios que se hubieren causado. De ahí que las disposiciones de carácter tributario a que se alude en la demanda, no puedan resultar vulneradas.

En efecto, el hecho económico a que se hace mención en el artículo 48 del Decreto 2649 de 1993, como lo resalta la Agencia del Ministerio Público, es asimilable en este caso al momento en que se efectúa el pago a la IPS y no al momento en que se presta el servicio de salud. Entonces, es evidente que la declaración de retención en la fuente, que se debe presentar y pagar en el mes siguiente al mes en que se causó el pago, no resulte afectada con la fijación del término de los primeros 20 días calendario del mes siguiente a la prestación del servicio, para recibir facturas de las IPS, pues, repite la Sala, este plazo no es sinónimo del cierre contable.

Consecuente con lo anterior debe la Sala denegar las súplicas de la demanda, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A:

DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 2 de septiembre de 2010.

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidente

MARCO ANTONIO VELILA MORENO