



Sentencia C-162-22

M.P. JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Expediente: D-14375

EL LEGISLADOR NO DESCONOCIÓ LOS PRINCIPIOS DE BUENA FE, CONFIANZA LEGÍTIMA Y SEGURIDAD JURÍDICA, AL ESTABLECER QUE LOS SERVICIOS Y TECNOLOGÍAS EN SALUD NO FINANCIADOS CON CARGO A LOS RECURSOS DE LA UPC Y GESTIONADOS POR LAS EPS, LOS FINANCIARÁN CON CARGO AL TECHO O PRESUPUESTO MÁXIMO QUE LES TRANSFIERE PARA TAL EFECTO LA ADRES.

La Corte Constitucional, con ponencia del magistrado **Jorge Enrique Ibáñez Najar**, declaró la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 y del artículo 5 de la Ley 1966 de 2019, al constatar que el legislador, al establecer que los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC y gestionados por las EPS, los financiarán con cargo al techo o presupuesto máximo que les transfiere para tal efecto la administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud (ADRES), por una parte y, complementariamente, por la otra, al determinar que en ningún caso dicha Administradora podrá reconocer y pagar servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC, salvo los recursos destinados al saneamiento de pasivos previsto la Ley 1966 de 2019, cuando estos sean superiores a los valores y techos máximos que para el efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de una metodología que tenga en cuenta los valores recobrados o cobrados, y considerando incentivos por el uso eficiente de los recursos.

Al revisar la constitucionalidad del artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, la Corte integró la unidad normativa con el artículo 5 de la Ley 1966 de 2019 con la finalidad de evitar un fallo inocuo, toda vez que este último artículo guarda relación intrínseca con aquella disposición demandada.



1. Norma acusada

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

“ARTÍCULO 240. EFICIENCIA DEL GASTO ASOCIADO A LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO Y TECNOLOGÍAS NO FINANCIADOS CON CARGO A LOS RECURSOS DE LA UPC. Los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC serán gestionados por las EPS quienes los financiarán con cargo al techo o presupuesto máximo que les transfiera para tal efecto la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). El techo o presupuesto máximo anual por EPS se establecerá de acuerdo a la metodología que defina el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual considerará incentivos al uso eficiente de los recursos. En ningún caso, el cumplimiento del techo por parte de las EPS deberá afectar la prestación del servicio. Lo anterior, sin perjuicio del mecanismo de negociación centralizada contemplado en el artículo 71 de la Ley 1753 de 2015.

En todo caso, las Entidades Promotoras de Salud (EPS) considerarán la regulación de precios, aplicarán los valores máximos por tecnología o servicio que defina el Ministerio de Salud y Protección Social y remitirán la información que este requiera. La ADRES ajustará sus procesos administrativos, operativos, de verificación, control y auditoría para efectos de implementar lo previsto en este artículo.

PARÁGRAFO. *Las EPS podrán implementar mecanismos financieros y de seguros para mitigar el riesgo asociado a la gestión de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a los recursos de la UPC.”*

“LEY 1966 DE 2019*(julio 11)*

Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

“Artículo 5. Valores Máximos de Recobros. *En ningún caso la administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), podrá reconocer y pagar servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC, salvo los recursos destinados al saneamiento de pasivos estipulado en la presente ley, cuando estos sean superiores a los valores y techos máximos que para el efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de una metodología que tenga en cuenta los valores recobrados o cobrados, y considerando incentivos por el uso eficiente de los recursos. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) reportará y enviará al Ministerio de Salud y Protección Social las bases de datos estandarizados de conformidad con el mecanismo, periodicidad, variables, oportunidad, detalle y calidad que dicho ministerio defina, a través del portal de registro electrónico y del Sistema Integral de Información contenidos en la presente ley.”*

2. Decisión

DECLARAR la **EXEQUIBILIDAD**, de los artículos 240 de la Ley 1955 de 2019 *“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”*, y 5 de la Ley 1966 de 2019 *“Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*, por el cargo relativo al presunto desconocimiento de los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte Constitucional estudió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 por el presunto desconocimiento de los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica. A juicio de la demandante, la norma acusada presuntamente vulneraba la Constitución Política por dos razones: (i) porque obliga a las EPS a asumir todo servicio o tecnología en salud no financiado con cargo a la Unidad de Pago por Capitación (UPC); y, ii) porque el establecimiento de un techo presupuestal frente a la financiación de insumos no cubiertos por el Plan de Beneficios en Salud (PBS), traslada el riesgo patrimonial a las EPS, pues estas no podrán dejar de prestar los servicios en salud que requieran los usuarios del sistema ni podrán recobrar al Estado lo que inviertan por el suministro de servicios o tecnologías no financiados con cargo a la UPC, como tradicionalmente lo venían haciendo.

La Corte integró la unidad normativa con el artículo 5 de la Ley 1966 de 2019, toda vez que este último artículo guarda relación intrínseca con la disposición que fue demandada.

Así, la Corte debía resolver si el legislador violó los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, al establecer en el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 que los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC y gestionados por las EPS, los deben financiar con cargo al techo o presupuesto máximo que les transfiere para tal efecto la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), por una parte y, complementariamente, por la otra, al determinar en el artículo 5 de la Ley 1955 de 2019 que, en ningún caso, dicha Administradora podrá reconocer y pagar servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a los recursos de la UPC, salvo los recursos destinados al saneamiento de pasivos previsto la Ley 1966 de 2019, cuando estos sean

superiores a los valores y techos máximos que para el efecto establezca el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir de una metodología que tenga en cuenta los valores recobrados o cobrados, y considerando incentivos por el uso eficiente de los recursos.

Para absolver dicho problema jurídico, la Corte estudió (i) la libertad de configuración legislativa en materia de salud y su relación con los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica; y, (ii) la responsabilidad del Estado en la financiación de los servicios y tecnologías no sufragados con cargo a la UPC y su diferencia con el mecanismo de presupuesto máximo. Así mismo, la Corte analizó los principales pronunciamientos de la Sala Plena y los de la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, en especial, los Autos 109 y 755 de 2021, sobre el entendimiento y la terminología adecuada respecto de la financiación de servicios y tecnologías no sufragados con cargo a la UPC.

Al resolver el cargo formulado por la demandante, la Sala concluyó que los artículos 240 de la Ley 1955 de 2019 y 5 de la Ley 1966 de 2019 no vulneran los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica, por las siguientes razones:

Primero, el legislador goza de un amplio margen de configuración normativa no solo para derogar o modificar las leyes, sino también para definir las medidas que ayuden a las personas a que se adapten a una nueva situación. Bajo este contexto los principios de buena fe, confianza legítima y seguridad jurídica no implican de manera alguna que le esté vedado al legislador reformar la normativa que integra el sistema jurídico.

Segundo, en cuanto a la responsabilidad del Estado en la financiación de la prestación del servicio de salud en el Sistema General de Seguridad Social, la Corte reiteró lo señalado en la Sentencia C-126 de 2020, la cual analizó una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, en el sentido que dicha norma *“no interviene las fuentes de financiación del sistema de salud sino la oportunidad y la forma de pago”*, es decir, que tanto en el antiguo esquema de recobros como en el actual esquema de techos es el Estado quien financia la prestación de ese servicio y no la EPS.

Tercero, debido a que los conceptos de tecnologías y servicios hacen relación a materias técnicas que se definen por parte del Ministerio de Salud, la Corte consideró necesario referirse, entre otros, a los Autos 109 y 755 de 2021. En el primero de ellos, al evaluar el cumplimiento de las órdenes 21 y 22 de la Sentencia T-760 de 2008, la Sala Especial de Seguimiento, recordó que *“el MSPS deberá garantizar a través de la regulación que sea expedida*

para el efecto y de la implementación de la política pública pertinente, que la definición de la UPC para ambos regímenes alcance el nivel de suficiencia necesario para financiar el PBS UPC y que el valor de los techos también sea suficiente para cubrir la prestación de los servicios y tecnologías en salud PBS no UPC, de forma que cubra todos los tratamientos y tecnologías en salud que no estén expresamente exceptuados del plan de beneficios, y que permita garantizar el acceso a todos los elementos necesarios para lograr el más alto nivel de salud posible.”, y reiteró que ello no implica avalar la no la prestación del servicio, ni poner en riesgo la efectividad del derecho a la salud, so pretexto de la sostenibilidad financiera.

Cuarto, en un modelo de economía social de mercado es factible que el Estado, por conducto de distintas autoridades públicas, corrija las fallas del mercado, sobre todo, cuando éstas afectan la realización de los derechos fundamentales. Así, de cara al crecimiento inusitado y desbordado del recobro por servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC, el legislador consideró necesario disponer de un nuevo instrumento que garantizara un adecuado flujo de recursos entre el Estado y las EPS, motivo por el cual el legislador creó el sistema de presupuestos máximos, según el cual, como ya se dijo, los recursos que servirán para costear servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC serán girados por el Estado a las EPS **previamente** y no **después** de que aquellos se presten.

Con base en lo anterior, la Sala concluyó que tanto la norma demanda como la integrada se ajustan a la Constitución y, por lo tanto, las declaró exequibles por el cargo estudiado.

4. Reservas de aclaración de voto

Los magistrados **JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**, **ALEJANDRO LINARES CANTILLO** y **ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO** reservaron una posible aclaración de voto.