



COMUNICADO 19

Mayo 27 de 2021

Sentencia C-162/21

M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar

Expediente: D-13976

Norma acusada: Ley 1949 de 2019 (art. 7). Reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

CORTE DECLARA CONSTITUCIONALES NORMAS QUE REGULAN EL PROCEDIMIENTO PARA QUE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD OBTENGA EL REINTEGRO DE RECURSOS CUANDO DETECTE QUE ESTOS FUERON APROPIADOS O RECONOCIDOS SIN JUSTA CAUSA

1. Norma objeto de control de constitucionalidad

**“LEY 1949 DE 2019
(Enero 8)¹**

Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

ARTÍCULO 7. Modifíquese el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, el cual quedará así:

Artículo 3°. Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Cuando la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos, solicitará la aclaración del hallazgo a la persona involucrada, para lo cual remitirá la información pertinente, analizará la respuesta dada por la misma y, en caso de establecer que se configuró la apropiación o reconocimiento sin justa

¹ Diario Oficial No. 50.830, enero 08 de 2019, p. 4.

causa de recursos, **ordenará su reintegro**, actualizado al Índice de Precios al Consumidor, IPC, dentro de los plazos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Una vez quede en firme el acto administrativo que ordena el reintegro, de conformidad con el procedimiento definido, la ADRES o quien haga sus veces o cualquier entidad o autoridad pública que, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, **compensará su valor contra los reconocimientos que resulten a favor del deudor por los diferentes procesos que ejecuta ante la entidad**. En todo caso, los valores a reintegrar serán actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que recibe los recursos, este deberá reintegrarlos actualizados con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), en el momento en que detecte el hecho.

En los casos en que la ADRES o quien haga sus veces o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de

sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema, informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Superintendencia Nacional de Salud, para que adelante las investigaciones administrativas a que haya lugar.

Parágrafo 1°. Los procesos que hubiesen sido allegados a la Superintendencia Nacional de Salud hasta la entrada en vigencia de la presente ley culminarán su trámite y se les aplicarán las reglas previstas en el régimen jurídico anterior. En todo caso, los recursos del aseguramiento en Salud apropiados o reconocidos sin justa causa involucrados en procedimientos en curso serán reintegrados actualizándolos con el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

Los procesos de reintegro que a la entrada en vigencia de la presente ley no hayan sido recibidos en la Superintendencia Nacional de Salud, se regirán y culminarán su trámite bajo las disposiciones previstas en el presente artículo".

2. Decisión

DECLARAR la **EXEQUIBILIDAD** del artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, por los cargos relacionados con el presunto desconocimiento del debido proceso administrativo y con la violación del principio de unidad de materia.

3. Síntesis de los fundamentos

La Corte se pronunció en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 7 (parcial) de la Ley 1949 de 2019. De conformidad con la demanda, tal disposición debía declararse inexecutable por cuanto atribuir

la competencia de los recobros a la ADRES desconocía: (i) el derecho al **debido proceso**, pues, al permitirse realizar descuentos directos se erigiría como una sanción sin antes garantizar a las EPS su derecho a defenderse, a controvertir pruebas y a gozar de la presunción de inocencia. Y, (ii) la norma censurada desconocía la **unidad de materia** en tanto que antes preveía la competencia para la obtención del reintegro inmediato de los recursos a cargo de la SNS, en tal sentido, sostuvo que el artículo atacado ya no tenía una relación de conexidad con la materia dominante de la ley.

Con el objeto de resolver si la disposición atacada era contraria a los contenidos constitucionales, la Corte analizó los dos cargos por separado.

a) El presunto desconocimiento del derecho al debido proceso administrativo

Luego de recordar las generalidades del derecho al debido proceso administrativo, de las garantías que comprendía y de su intrínseca relación con el derecho de defensa y el principio de imparcialidad, la Sala Plena resaltó, primero, que los recursos del sistema general de salud tienen una restricción para su uso, impuesta directamente por la Constitución Política. Segundo, que la norma demandada no es incompatible con el derecho al debido proceso administrativo en los términos exigidos en el artículo 29 de la Constitución Política, en la medida en que en dicha Ley se regulan algunos elementos esenciales de tal procedimiento especial y, en lo no previsto en ella, se aplican las reglas propias del proceso administrativo común contemplado en el Código de Procedimiento Administrativo que se halla contenido en la Ley 1437 de 2011, en el cual se prevén los instrumentos adecuados para garantizar en su integridad los derechos de audiencia, defensa, contradicción, decisión objetiva, impugnación y, en general, del debido proceso administrativo.

Con esta regla, la Corte precisó igualmente que la norma demandada prevé dos tipos de actuaciones cada una de ellas regida por procesos distintos que no pueden confundirse. Un proceso administrativo que se activa con motivo de la administración y gestión de los recursos de la seguridad social que pueden adelantar tanto la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES o quien haga sus veces, como cualquier entidad o autoridad pública, cuando en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos. Y otro, distinto, que es el proceso administrativo sancionatorio que corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud y que consiste en adelantar las investigaciones a que haya lugar, a partir del informe que de manera inmediata y con las pruebas correspondientes, debe enviarle la

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES o quien haga sus veces, o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cuando identifique en el proceso de reintegro actos u omisiones presuntamente constitutivas de infracciones de las normas del Sistema.

En cualquiera de las dos clases de procesos administrativos, señala la Corte, deben respetarse en su integridad las reglas del debido proceso administrativo. Respecto del que adelanta la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES o quien haga sus veces, o la autoridad o entidad pública que en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, es preciso garantizar: 1) la comunicación de lo hallado y del inicio del trámite, 2) la posibilidad de que la parte cuestionada ejerza sus derechos de audiencia, defensa, contradicción e impugnación en un todo con lo previsto en la norma demandada y en lo previsto en ella, conforme a lo previsto en el Código de Procedimiento Administrativo contenido en la primera parte de la Ley 1437 de 2011. Y en lo relacionado con el proceso administrativo sancionatorio en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud, se deben seguir igualmente todas las reglas contenidas en Ley 1437 de 2011, en lo referido, especialmente, a las 1) comunicaciones del proceso, 2) a la formulación de cargos, 3) y a la posibilidad que tiene el interesado de presentar descargos y solicitar pruebas.

b) El presunto desconocimiento al principio de unidad de materia

La Sala Plena recordó que, al interpretar los artículos 158 y 169 de la Constitución Política (que consagran el principio de la unidad de materia), ha sostenido que de ellos se derivan dos mandatos específicos que el legislador debe cumplir en ejercicio de su función: 1) definir con precisión, desde el mismo título del proyecto, cuáles habrán de ser las materias de las que se va a ocupar la respectiva ley; y, paralelamente, 2) mantener una estricta relación y conexidad interna –desde una perspectiva sustancial– entre las normas que harán parte de la ley, y entre estas y la materia general del estatuto legal, de suerte que resultan inadmisibles las modificaciones respecto de las cuales no sea posible mantener tal relación de conexidad.

También añadió la Sala Plena que, como metodología para el juzgamiento de este cargo, eran necesarias dos etapas. En la primera de ellas, sostuvo, se debe determinar cuál es el alcance material o el núcleo temático de la ley que contiene el precepto normativo acusado, para lo cual se puede acudir: 1) a los

antecedentes legislativos (v.gr. a la exposición de motivos, a las ponencias del proyecto de ley y a las gacetas del congreso en las que consten los respectivos debates); 2) al propio título o epígrafe de la ley; o, 3) al contexto o contenido básico del estatuto legal que se examina. Luego de fijar el contenido temático de la ley, en la segunda etapa se debe verificar si, en atención a los criterios de conexidad causal, temática, teleológica y sistemática, efectivamente existe un vínculo objetivo y coherente entre las normas demandadas y el núcleo temático identificado en la primera etapa del análisis.

Luego de aplicar la metodología antedicha, mayoritariamente la Corte concluyó que 1) había identidad entre la norma demandada y la ley, tanto en su materia como en las razones por las cuales se expidieron una y otra; 2) había un vínculo objetivo y razonable entre la materia dominante de la ley y la modificación del recobro regulada en la norma demandada; 3) existía una identidad entre los fines y objetivos de la ley y los que atañen a la norma demandada; y 4) la norma demandada tiene una relación indisoluble con la ley de la que hace parte.

Para sustentar lo anterior, entre otras cosas, la Corte señaló que tal y como lo prevé el primer inciso del artículo 1 de la Ley 1949 de 2019, su finalidad es fortalecer la capacidad institucional de la Superintendencia Nacional de Salud y para ello bien podía fortalecer, como lo hizo, las funciones de administración y gestión de los recursos de la seguridad social en cuyo ejercicio no debe participar la Superintendencia Nacional de Salud y, por lo tanto, deben cumplir tanto la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES o quien haga sus veces, como cualquier entidad o autoridad pública, cuando con motivo de sus competencias o actividades como participantes o actores en el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, detecten que se presentó apropiación sin justa causa de los mismos; al tiempo que, simultáneamente debía precisamente fortalecer las funciones de inspección, vigilancia y control que son propias de la Superintendencia como autoridad de policía administrativa, tramitando cuando haya lugar los procesos administrativos sancionatorios.

4. Salvamento de voto

Sobre este último tema, la Magistrada **PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA** salvó su voto.