

Concepto sobre la posibilidad de que las EPS puedan usar los recursos de la Unidad de Pago por Capitación (en adelante UPC) para el pago de cartera o pasivos de vigencias anteriores.

1

¿Qué pasó?

El Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en lo previsto en el numeral 1.º del artículo 38 de la Ley 270 de 1996 y en el numeral 1.º del inciso tercero del artículo 112 de la Ley 1437 de 2011, solicitó a la Sala de Consulta y Servicio Civil emitir concepto sobre «la posibilidad de que las Empresas Prestadoras de Servicios de Salud y Entidades adaptadas puedan hacer uso de los recursos de la Unidad de Pago por Capitación, para realizar pagos de cartera y/o pasivos de vigencias anteriores», así como sobre otros asuntos.

2

¿Qué tuvo en cuenta la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta consideró los siguientes elementos:

✓ **Marco normativo aplicable:** para el uso de la UPC: Se analizaron, entre otras disposiciones, los artículos 48 y 49 de la Constitución, que fijan la naturaleza para-fiscal de los recursos de la seguridad social en salud y la continuidad del servicio público, base para concluir que la UPC no se somete a la anualidad presupuestal. Con ese fundamento, se revisó la Ley 100 de 1993, que estructura el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), define la UPC como prima per cápita y regula el flujo y compensación de recursos entre EPS y ADRES. Asimismo, se consideraron la Ley 1751 de 2015, que consagra la destinación específica e inembargabilidad de los recursos de salud y el principio de continuidad.

Para la constitución de reservas técnicas: el Decreto 780 de 2016, que establece la constitución, cálculo global y régimen de inversión de las reservas técnicas, así como las reglas sobre acuerdos de voluntades y radicación soportada en RIPS. Finalmente, para la facturación se tuvo en cuenta la Ley 1966 de 2019 y la Resolución 2275 de 2023 para precisar que la radicación de las facturas depende del hecho asistencial y sus soportes, y la Resolución 2717 de 2024 para distinguir entre fijación anual y distribución mensual de la UPC.

✓ **Naturaleza de la UPC y su destinación:** la UPC es un recurso público de naturaleza para-fiscal que no hace parte del Presupuesto General de la Nación y no constituye una renta propia de las EPS, pues tiene una destinación específica consistente en financiar el Plan de Beneficios en Salud (PBS) y los gastos administrativos permitidos. En consecuencia, estos recursos deben manejarse en cuentas separadas y solo pueden emplearse para garantizar la prestación de los servicios de salud y la administración asociada, sin que sea posible su uso para fines ajenos.

✓ **Inaplicabilidad del principio de anualidad presupuestal a la UPC:** el principio de anualidad presupuestal no aplica a la UPC, pues, aunque su valor se fija cada año, su uso no está sometido a dicho principio al tratarse de un recurso para-fiscal y no presupuestal, cuya distribución es mensual y responde a la lógica del aseguramiento en salud. Aplicar la anualidad a estos recursos afectaría la continuidad del servicio y el carácter de «actividad en marcha» del sistema, por lo que la UPC debe gestionarse con flexibilidad y conforme a su destinación específica.

✓ **Uso de la UPC para cubrir obligaciones de vigencias anteriores:** las EPS pueden utilizar la UPC reconocida en una vigencia para pagar obligaciones derivadas de servicios prestados en vigencias anteriores, porque: i) no existe norma que lo prohíba, ii) la UPC es un recurso para-fiscal, cuya limitación es la destinación y no la vigencia, y iii) el sistema de salud se fundamenta en los principios de continuidad del servicio, eficiencia y sostenibilidad financiera, evitando interrupciones por razones administrativas o contables.

✓ **Radicación de facturas y su independencia frente a la vigencia de la UPC:** la radicación de facturas no debe realizarse en la misma vigencia en la que se fijó la UPC, pues su presentación depende del momento en que se prestó el servicio de salud, de la entrega de la tecnología o del egreso del paciente, y siempre debe estar soportada en los RIPS. Además, no existe norma que exija que la facturación sea radicada dentro del mismo año calendario correspondiente a la vigencia de la UPC.

✓ **Reservas técnicas y su uso:** las reservas técnicas constituyen un pasivo obligatorio de las EPS, destinado a cubrir tanto servicios conocidos como ocurridos pero no reportados, y deben estar respaldadas con inversiones líquidas y seguras. Su cálculo es global y no se asocia a una vigencia específica. Con cargo a las inversiones que respaldan estas reservas, es posible pagar obligaciones de vigencias distintas, sin necesidad de acto administrativo, siempre que la obligación no esté prescrita. La Superintendencia Nacional de Salud ejerce inspección, vigilancia y control sobre su adecuado uso.

3

¿Qué decidió la Sala de Consulta y Servicio Civil?

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado precisó, en primer lugar, que el principio de anualidad presupuestal no es aplicable a los recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC), pues no hacen parte del Presupuesto General de la Nación al no haber sido incluidos expresamente por el Legislador. Además, se trata de recursos para-fiscales con destinación específica.

Así, conforme a lo señalado, las EPS, al no estar sujetas al principio de anualidad presupuestal, están facultadas para efectuar pagos de cartera por prestación de servicios de salud correspondientes a vigencias anteriores, utilizando la UPC calculada y reconocida para una anualidad distinta. **Esto es posible siempre que se garantice la continuidad del servicio, el derecho fundamental a la salud, que las obligaciones no hayan prescrito y que el pago se ajuste a los principios de eficiencia, oportunidad y conveniencia del Sistema General de Seguridad Social en Salud.**

Igualmente, la Sala señaló que es deber y responsabilidad de las EPS, conforme a sus flujos de caja y su situación financiera y operativa, evaluar, ponderar y decidir la mejor alternativa para la destinación de los recursos. Ello con el fin de no agravar su situación financiera y de evitar la paralización o interrupción del servicio, preservando así el objetivo esencial de brindar atención efectiva en garantía del derecho fundamental a la salud.

En relación con la radicación de la facturación, la Sala indicó que esta no está condicionada ni asociada a la anualidad o vigencia de la UPC. Debe realizarse en el momento en que las modalidades de pago acordadas entre los prestadores de servicios de salud y los proveedores de tecnologías en salud lo permitan y, por disposición de la ley, a partir del cumplimiento del servicio de salud, la entrega de la tecnología en salud o el egreso del paciente.

Finalmente, la Sala aclaró que las EPS pueden, sin necesidad de un acto administrativo que lo autorice, utilizar las inversiones de las reservas técnicas para pagar obligaciones por servicios de salud de vigencias distintas para las cuales fueron constituidas, siempre que dichas obligaciones no hayan prescrito. Lo anterior se entiende sin perjuicio del cumplimiento de la regulación vigente en la materia y sin afectar el deber de la Superintendencia Nacional de Salud de intervenir mediante los mecanismos preventivos y sancionatorios que le competen, conforme al marco jurídico vigente.

NORMAS ASOCIADAS

Normas constitucionales:
- Artículos 48, 49, 365, 366 y 346

Normas legales:
- Ley 100 de 1993
- Ley 1751 de 2015
- Ley 1438 de 2011
- Ley 1122 de 2007
- Ley 1966 de 2019
- Ley 1753 de 2015
- Ley 1955 de 2019
- Decreto 111 de 1996
- Decreto Ley 4107 de 2011
- Decreto 2562 de 2012
- Decreto 1432 de 2016
- Decreto 780 de 2016
- Resolución 2275 de 2023
- Resolución 2717 de 2024

Jurisprudencia constitucional:
Sentencias SU 480 de 1997, C-828 de 2001, C-824 de 2004, C-1170 de 2004, C-978 de 2010, C-262 de 2013, C-463 de 2008, T-760 de 2008.

Jurisprudencia del Consejo de Estado
16723: 2008-00385-00.

Conceptos de la Sala de Consulta y Servicio Civil:
1375, 1424, 1741, 2380, 2460, 2461, 2520, 2380.



Ponente:
John Jairo Morales Alzate
Concepto:
11-001-03-06-000-2025-00041-00
(Radicación: 2539)
Fecha del concepto: 18 de junio de 2025.

Información importante