

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

### AUTO

**Referencia:** seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, órdenes vigésima primera y vigésima segunda.

**Asunto:** solicitudes de la Asociación de Usuarios de Sanitas y otros y de Asociación Colombiana de Empresas de Medicina.

**Magistrado sustanciador:**  
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

El suscrito Magistrado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dicta el presente auto con base en las siguientes:

#### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escritos remitidos por la Asociación de Usuarios de Sanitas y otros<sup>1</sup> y Acemi (Asociación Colombiana de Empresas de Medicina)<sup>2</sup>, se elevaron diferentes peticiones dirigidas a que se adopten medidas en relación con el valor de la UPC (Unidad de Pago por Capitación) y el incumplimiento del MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social) de los mandatos proferidos en el seguimiento de las órdenes de la referencia y la necesidad de emitir una valoración respecto del valor de la UPC, respectivamente.

2. La Asociación de Usuarios de Sanitas y Unips (Unión de IPS de Colombia), Acemi, Asocajas (Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar), AMCHAM (la Cámara de Comercio Colombo Americana) y la ANDI expusieron que diferentes actores han solicitado a la Corte que declare el incumplimiento de las órdenes vigésima primera, vigésima segunda, vigésima cuarta y las emitidas en el Auto 2881 de 2023.

3. Por ende, pidieron a la Corte que “declare el incumplimiento por parte del

---

<sup>1</sup> Escrito remitido el 6 de diciembre, suscrito por Unión de IPS de Colombia UNIPS, Acemi, Asocajas, AMCHAM y ANDI.

<sup>2</sup> Escrito remitido el 21 de enero de 2025.

Gobierno Nacional y proceda a dar trámite al desacato interpuesto, a fin de garantizar que se adopten las medidas necesarias para la correcta financiación del sistema de salud para el 2024, particularmente para subsanar la insuficiencia de recursos que afecta a la UPC y los presupuestos máximos establecidos. Así mismo que se establezcan unos parámetros claros al gobierno nacional para efectos de garantizar en el 2025 y vigencias futuras, que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de garantía del derecho fundamental a la salud, sin que se discrimine por condición o salud u otro criterio”.

4. Acemi reiteró su “solicitud de una valoración urgente de las órdenes vigésimo primera y vigésimo segunda de la sentencia T-760 de 2008 en el componente de suficiencia de UPC”. Esto, bajo el argumento de que las dos últimas evaluaciones del componente han permitido concluir que el Gobierno nacional no ha demostrado que el valor de la UPC sea suficiente. Por lo mismo, aludió a diferentes extractos de documentos de “actores relevantes”<sup>3</sup> del SGSSS, que coinciden en que el cálculo de la UPC de 2025 fue insuficiente y por ello es necesario efectuar un reajuste del mismo, pues con este se puso en riesgo la afectiva prestación de los servicios y tecnologías en salud.

## II. CONSIDERACIONES

5. En primera medida, es necesario señalar que la Sala Especial fue creada por la Sala Plena de la Corte Constitucional con el objetivo de efectuar seguimiento al cumplimiento de las 16 órdenes generales proferidas en la Sentencia T-760 de 2008 y por ello es competente para pronunciarse sobre los documentos expuestos en el aparte anterior y las peticiones presentadas. Mandatos que son evaluados mediante autos que verifican las actuaciones desplegadas y reportadas por las entidades concernidas, conforme a los niveles de cumplimiento consignados en el Auto 411 de 2015.

6. Este auto determinó la metodología de valoración, que consiste en analizar principalmente tres puntos para calificar el cumplimiento de las órdenes: i) las medidas, ii) los resultados y iii) los avances<sup>4</sup>. De este modo, la valoración inicia con la verificación de estos aspectos y con base en ello, declara un nivel de cumplimiento, que puede ser incumplimiento general, bajo, medio, alto o cumplimiento general<sup>5</sup>.

### *Peticiones*

7. Por una parte, la Asociación de Usuarios de Sanitas y Unión de IPS de Colombia Unips, Acemi, Asocajas, AMCHAM y la ANDI, solicitaron a la Sala declarar el incumplimiento de las órdenes 21 y 22 de la Sentencia T-760 de 2008 por parte del Gobierno y dar trámite al desacato interpuesto, para garantizar la correcta financiación del sistema de salud para el 2024 y subsanar la insuficiencia de

---

<sup>3</sup> Grupo interdisciplinario de exministros y exviceministros de salud y protección social, Acuerdos fundamentales, Asociación Colombiana de Sociedades Científicas, Ascofame, Federación Colombiana de Enfermedades Raras, Mesa de Asociaciones de Usuarios en Salud, Pacientes Colombia, Afidro, ANDI, Acesi, Anif.

<sup>4</sup> Auto 411 de 2015.

<sup>5</sup> Cfr. Auto 411 de 2015 reiterado en los 186 de 2018 y 549 de 2018, entre otros.

recursos para cubrir los servicios PBS. Así mismo garantizar que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de garantía del derecho fundamental a la salud para el 2025 y vigencias futuras.

8. Por esta misma línea, Acemi resaltó las decisiones emitidas por esta corporación dentro del seguimiento al SGSSS para lograr la suficiencia de la UPC. Además, solicitó a la Sala con urgencia “una valoración a las órdenes vigésimo primera y vigésimo segunda de la Sentencia T-760 de 2008, en el componente de UPC” y aportó alguna documentación que evidencia la “profunda preocupación por parte de muchos actores relevantes” del sistema de salud.

9. En primera medida, cabe señalar a los peticionarios que los temas que ponen de presente, resultan de mayor importancia al interior del SGSSS, razón por la cual, han sido abordados por la Sala Especial en virtud del seguimiento que realiza a la Sentencia T-760 de 2008 en las siguientes decisiones:

10. *Sobre la oportunidad en el flujo de recursos*<sup>6</sup>. El Auto del 25 de julio de 2023 indagó por el impacto de la cartera de recobros y de PM (Presupuestos Máximos) en la oportunidad del flujo de recursos del SGSSS, previo a pronunciarse sobre este tema. Una vez recaudada la información correspondiente, la Sala emitió el Auto 2882 de 2023 que declaró el nivel de cumplimiento bajo en relación con este componente. Allí la Sala evidenció i) que no se había efectuado un saneamiento definitivo dentro del Acuerdo de Punto Final, ni en los tiempos pretendidos, aunque el Gobierno afirmó lo contrario; ii) la aparición de nueva deuda derivada de recobros de valores por atenciones prestadas después de diciembre de 2019, aunque el procedimiento pasó a operar en menor medida por la implementación del mecanismo de PM y iii) que no se corrigieron las falencias señaladas en los trámites del giro directo y previo, lo que impide optimizar su funcionamiento y contribuir a mejorar el flujo de recursos.

11. *Sobre la suficiencia de los Presupuestos Máximos*. Seguidamente, se dictó el Auto 2881 de 2023 que declaró el cumplimiento bajo del componente de suficiencia de PM. En esta providencia, identificó problemas en: i) la fijación de los PM por fallas en la expedición de la metodología requerida, relacionadas principalmente con inconvenientes en la entrega y recolección oportuna de la información necesaria para su cálculo. ii) En los reajustes de estos valores, en virtud de la expedición tardía del acto administrativo que establece la metodología para su cálculo y, por ende, de su reconocimiento y pago. iii) En los retrasos en el desembolso de estos dineros, lo que afecta la liquidez y el flujo de recursos que, al momento de la valoración, representaba una cartera con más de dos años de vencida.

12. Posteriormente, la Sala verificó el acatamiento de las directrices emitidas en esta providencia, para lo que profirió el Auto 2049 de 2024 que concluyó que el MSPS incumplió con los numerales tercero y sexto y valoró el componente de PM en relación con la vigencia de 2024.

---

<sup>6</sup> Valoración del componente de oportunidad en el flujo de recursos dentro de la orden vigésimo cuarta de la Sentencia T-760 de 2008. Auto 2882 de 2023.

13. En el ordinal tercero de la resolutive del Auto 2049, encontró que el MSPS no había girado los reajustes de los PM del año 2022, a pesar de que el Confis (Consejo Superior de Política Fiscal) desde el 26 de diciembre de 2023 autorizó su cancelación con cargo al servicio de deuda del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2024. Así, al momento de proferir el Auto 2049 de 2024 se encontró que el Ministerio de Hacienda no había transferido dicho dinero.

14. De igual modo, la Sala verificó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral sexto del Auto 2881 de 2023, pues al vencimiento del plazo concedido de seis meses, contados a partir de la notificación del auto, el MSPS no había presentado la metodología unificada para la definición y reajuste de los PM. Debido al incumplimiento de los ordinales tercero y sexto referidos, la Sala Especial dio apertura al incidente de desacato en contra del ministro de salud.

15. Adicionalmente, la Sala identificó que los PM del 2024 estaban desfinanciados, pues a pesar de las adiciones al valor presupuestado no se contaba con los recursos suficientes para cubrir aquellos PM del segundo semestre de 2024, aparte de otras falencias que persistían. Por este motivo, se declaró el incumplimiento general del componente de suficiencia de los PM y se ordenó al MSPS, entre otras cosas i) pagar los techos de julio a octubre de 2024 y ii) reconocer los de noviembre y diciembre de 2024.

16. Con base en las directrices impartidas se ordenó al Minhacienda (Ministerio de Hacienda y Crédito Público) que transfiriera los recursos necesarios, para que el MSPS cumpliera con el pago de los PM en los términos establecidos en la providencia.

17. Ahora, sobre la solicitud concreta de establecer parámetros claros para efectos de garantizar en el 2025 y vigencias futuras que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de garantía del derecho fundamental a la salud<sup>7</sup>, cabe resaltar que en el referido Auto 2049 de 2024, la Corte reiteró las órdenes impartidas en el Auto 2881 de 2023 en relación con los PM, dirigidas a que el MSPS cree una metodología unificada de definición y reajuste de estos valores.

18. Una vez analizada la situación financiera del SGSSS en relación con los PM y la cartera de recobro pendiente, la Corte estimó necesario pronunciarse, exclusivamente, sobre el componente de la UPC y concentrar su atención en el llamado de algunos actores del sector salud y ciudadanos<sup>8</sup> que coincidieron en resaltar la insuficiencia de la UPC y la existencia de un rezago en el valor de esta prima.

---

<sup>7</sup> La Asociación de Usuarios de Sanitas y Unión de IPS de Colombia UNIPS, Acemi, Asocajas, AMCHAM y la ANDI.

<sup>8</sup> Solicitud del 5-06-24, “a la Sala de Seguimiento proteja el derecho a la salud determinando medidas que obliguen a la corrección y al ajuste correspondiente del cálculo de la Unidad de Pago por Capitación para los años 2022, 2023 y 2024 [...] [sic]”, elevada por Jesús Botero García, Ramón Abel Castaño, Diego Gómez, Jairo Humberto Restrepo, Cesar Tamayo Tobón y Julio Mario Orozco Africano. Solicitud ciudadana del 12-06-24 consistente en decretar el estado de cosas inconstitucional en materia de salud (órdenes 21 y 22), entre otros.

19. *Sobre la suficiencia de la UPC.* Por lo descrito, antes de emitir la valoración sobre este tema, mediante el Auto 006 del 25 de enero de 2024, la Sala convocó a una sesión técnica que tuvo lugar el cinco de abril de 2024. Surtida dicha diligencia, la Sala recibió diferentes documentos suscritos por los convocados a la sesión, en los que pusieron de presente sus conclusiones sobre la materia y de los que se corrió traslado a los demás participantes.

20. Posteriormente, una vez culminada la etapa de documentación para estudiar el estado de los mandatos relacionados con la suficiencia de la UPC, la Sala profirió el Auto 007 de 2025 que declaró el incumplimiento general y dictó diferentes órdenes para reajustar el valor de la UPC. Lo anterior, al revisar dicha prima desde la vigencia de 2021 a 2023, reajuste que también debía aplicarse a la UPC que se fijara para el 2025, mediante el mecanismo que la misma providencia ordenó que fuera diseñado e implementado por el MSPS, con apoyo de los actores de diferentes sectores.

21. Dichas órdenes tuvieron lugar al verificar que el MSPS no había avanzado en la superación de las fallas identificadas desde el Auto 411 de 2016 en el sistema de información del SGSSS, las cuales impiden calcular una UPC suficiente. Entre otras cosas, porque i) no existe un mecanismo para contrastar los datos reportados por las EPS con los que se calcula la UPC, ii) las frecuencias de uso de los servicios en salud registradas no son confiables y iii) la información empleada para efectuar el cálculo en ambos regímenes no es suficiente ni de calidad.

22. Así mismo, la Sala consideró necesario reevaluar la forma en que se incluyen algunos factores en el cálculo como a) la siniestralidad, b) la inflación, c) las destinaciones específicas y d) las inclusiones y el rezago existente en su valor. Adicionalmente, consideró que esta insuficiencia puede afectar los montos mínimos que exigidos y que deben tener las EPS en sus cuentas. También encontró que se mantiene la brecha entre los valores de la UPC del RC y del RS, lo que dista de cumplir con la orden impartida en el Auto 411 de 2016 de mantener el valor de la UPC del Régimen Subsidiado en el 95 % del valor de la del Régimen Contributivo, hasta tanto no demostrara su suficiencia.

23. En suma, se ordenó al MSPS, entre otras, crear una mesa de trabajo<sup>9</sup>, con el objetivo principal de revisar la UPC de 2024 y conforme a unos parámetros mínimos. Así, se ordenó analizar el rezago existente en el valor de la UPC a partir del 2021 hasta el 2023. Esto, además de establecer la forma cómo se reconocerá a las EPS el reajuste de la UPC de 2024 e indicar los porcentajes y fechas máximas de pago. También le impartió la directriz al Minhacienda de garantizar los recursos necesarios para que el MSPS cumpla con los mandatos vigésimo primero y vigésimo segundo de la Sentencia T-760 de 2008.

24. Con este auto también se alude a una de las peticiones planteadas en relación con establecer parámetros para garantizar en el 2025 y vigencias futuras que el Estado cumpla con sus obligaciones en materia de garantía del derecho

---

<sup>9</sup> Numeral 3.1 de la resolutive tercera del Auto 007 de 2025.

fundamental a la salud, pues en la resolutive tercera, numerales 3.1. y 3.7., consignó unos parámetros que deberán tenerse en cuenta para revisar la UPC y reajustarla.

25. Lo descrito pone en evidencia que lo analizado y dispuesto en las providencias expuestas, coincide con las pretensiones presentadas por los peticionarios en sus escritos. Por lo tanto, se les pondrá de presente las recientes valoraciones emitidas en el marco de las órdenes 21 y 22 (PM y UPC), esto es, los autos 2049 de 2024 y 007 de 2025.

26. En cuanto a la información reportada, proveniente de diferentes “actores relevantes”<sup>10</sup> del SGSSS, que coinciden en afirmar que el cálculo de la UPC de 2025 fue insuficiente y debe reajustarse, pues se pone en riesgo la afectiva prestación de los servicios y tecnologías en salud, la Sala debe señalar que, este asunto para el año 2025 no ha sido evaluado por la Corte. Sin embargo, será tenido en cuenta para la siguiente valoración.

27. Por otra parte, la Sala estima pertinente recordar que, si bien es su competencia realizar el seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la Sentencia T-760 de 2008 que guardan relación directa con el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, esto no impide a los peticionarios acudir a los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para cuestionar la legalidad de los actos administrativos, como la Resolución 2727 de 2024 que estableció el valor de la UPC para la vigencia de 2025.

28. Finalmente, la Sala Especial reconoce como enriquecedora y de gran profundidad, contenido técnico y relevancia constitucional la información aportada, por lo que será tenida en cuenta al momento de realizar las siguientes valoraciones del cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia objeto de seguimiento o de desplegar las actuaciones que considere necesarias para proteger el goce efectivo del derecho a la salud.

En mérito de lo expuesto,

## II. RESUELVE:

**Primero. Informar** a los peticionarios que sus solicitudes fueron abordadas en los autos 2049 de 2024 y 007 de 2025, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo. Comunicar** a los solicitantes que sus argumentos y los documentos aportados serán tenidos en cuenta en las próximas valoraciones que realice de las órdenes vigésima primera, vigésima segunda y vigésimo cuarta de la Sentencia T-760 de 2008.

---

<sup>10</sup> Grupo interdisciplinario de exministros y exviceministros de salud y protección social, Acuerdos fundamentales, Asociación Colombiana de Sociedades Científicas, Ascofame, Federación Colombiana de Enfermedades Raras, Mesa de Asociaciones de Usuarios en Salud, Pacientes Colombia, Afidro, ANDI, Acesi, Anif.

**Tercero.** Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes adjuntando copia integral de este proveído y de los autos 2049 de 2024 y 007 de 2025.

Comuníquese y cúmplase,



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9712c0cd8375e3f58e3d6461badd06144ef4987cb74c77aff392465506db57e2**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>