

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008

AUTO

Referencia: seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, orden vigésima cuarta.

Asunto: traslado de documentos y decreto de pruebas en el marco de la verificación de cumplimiento de lo dispuesto en los numerales 2.3. y 2.4. del Auto 2882 de 2023.

Magistrado sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil veinticinco (2025).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, el Magistrado sustanciador profiere el presente auto con fundamento en las siguientes:

I. CONSIDERACIONES

1. En la Sentencia T-760 de 2008, la Corte impartió dieciséis órdenes dirigidas a diferentes autoridades¹ con el fin de que acogieran las medidas necesarias para conjurar las fallas identificadas. Entre otras cosas, consideró que no era factible cubrir las necesidades médicas de la población si el sistema de salud no contaba con los recursos suficientes para financiarlas. Por ello, recordó la importancia de lograr un apropiado flujo de recursos para asegurar la prestación de los servicios y, bajo esa perspectiva profirió la orden vigésima cuarta².

2. Finalmente, el **Auto 2882 de 2023** estudió el impacto en la oportunidad del flujo de recursos al interior del SGSSS de la cartera de salud por recobros y PM (Presupuestos Máximos). Allí, se declaró el nivel de cumplimiento *bajo*, ya que (i) no se conjuraron las dificultades evidenciadas en el flujo oportuno de los recursos con ocasión de una elevada cartera por recobros. Al contrario, la deuda por ese procedimiento, aumentó, (ii) había una extensa brecha en las diferencias de información entre el Gobierno, las EPS (Entidades Promotoras de Salud) y las

¹ Del SGSSS (Sistema General de Seguridad Social en Salud).

² “Ordenar al Ministerio de la Protección Social y al [...] Fosyga que adopten medidas para garantizar que el procedimiento de recobro [...] sea ágil y asegure el flujo oportuno y suficiente de recursos al sistema de salud para financiar los servicios de salud [...]”

IPS (Instituciones Prestadoras de Salud), (iii) la cartera en favor de las EPS e IPS incrementó por recobros de valores requeridos para la prestación de servicios excluidos de financiamiento con recursos públicos de la salud, (iv) existían cuentas pendientes por recobros de servicios prestados con anterioridad a diciembre de 2019, (v) no se había saneado definitivamente el APF (Acuerdo de Punto Final) y existían solicitudes por auditar y (vi) no se corrigieron las falencias señaladas en los trámites de giro directo y previo, que impedían optimizar el flujo de recursos.

3. Por lo anterior, la Sala le ordenó al MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social): (i) remitir informes sobre las medidas adoptadas para cumplir con la orden vigesimocuarta, abarcando los cuatrimestres de enero a abril, mayo a agosto y septiembre a diciembre³. (ii) Comunicar los resultados y avances respecto del estudio para establecer la viabilidad de que las EPS entregaran los dineros a sus prestadores de manera ágil, e identificar la causa de la mora⁴. (iii) Reportar el progreso en el diseño y desarrollo del sistema de monitoreo del abastecimiento de medicamentos y dispositivos médicos con lo requerido. (iv) Desembolsar la totalidad de los recursos aprobados con ocasión del APF, que no se hubiesen cancelado para esa fecha y (v) informar sobre el estado actual del saneamiento de la cartera dentro del marco del APF en relación con las EPS-S (EPS del Régimen Subsidiado).

4. El 27 de noviembre de 2024⁵, la Sala Especial decretó pruebas donde solicitó a las EPS⁶ informar si para el 2 de abril de 2024 en sus estados financieros se reflejaban saldos pendientes de cancelar por concepto de los valores reconocidos en el marco del APF. En atención a dicho requerimiento, se recibieron respuestas de 18 Entidades Promotoras de Salud⁷.

5. Mediante Auto del 28 de febrero de 2025 la Sala requirió al MSPS para que remitiera los informes cuatrimestrales de 2024 y le planteó varios interrogantes, así como a la Adres. El 20 de marzo siguiente la cartera de salud dio respuesta a lo pretendido, por su parte, la administradora de los recursos del sistema guardó silencio.

6. Con base en lo anterior, y debido a las grandes sumas de dinero que las EPS reportaron como deuda en el marco del APF, la Corte considera necesario dar aplicación al artículo 63 del Acuerdo 01 de 2025 y en ese sentido, ordenará poner

³ Incluyendo, como mínimo, lo dispuesto en los fundamentos 167 y 168 de la parte considerativa de dicha providencia.

⁴ Se indicó que se debía establecer si el procedimiento sería más eficiente en la administración contable y de auditoría, para que el dinero fluya a hacia los proveedores con rapidez.

⁵ Oficio OPTC-522/24

⁶ Se interrogó a las siguientes entidades: “Coosalud EPS-S, Nueva EPS, Mutual Ser, Aliansalud EPS, Salud Total EPS S.A., EPS Sanitas, EPS Sura, Famisanar, Servicio Occidental de Salud EPS SOS, Salud Mia, Comfenalco Valle, Compensar EPS, EPM - Empresas Públicas de Medellín, Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles, Nacionales de Colombia, Cajacopi Atlántico, Capresoca, Comfachocó, Comfaoriente, EPS Familiar de Colombia, Asmet Salud, Emssanar E.S.S., Capital Salud EPS-S, Savia Salud EPS, Dusakawi EPSI, Asociación Indígena del Cauca EPSI, Anas Wayuu EPSI, Mallamas EPSI, Pijaos Salud Epsi, Salud Bolívar EPS S.A.S.”.

⁷ A saber, Comfachocó, Anas Wayuu EPSI, Salud Bolívar EPS S.A.S., Pijaos Salud Epsi, EPM, Famisanar, Asociación Indígena del Cauca EPSI, Servicio Occidental de Salud EPS SOS, Capital Salud EPS-S, Compensar EPS, Salud Total EPS S.A., Aliansalud EPS, Asmet Salud, Salud Mia, Nueva EPS, Emssanar E.S.S., Mallamas EPSI y Comfenalco Valle.

a disposición las respuestas recibidas con ocasión del Auto 27 de noviembre de 2024 (*supra* 4) por tres días al Ministerio de Salud y a la Adres (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud), para que, si es su deseo, se pronuncien al respecto y presenten los estados de cuenta que consideren. Lo cual permitirá a la Sala contrastar la información y definir el estado actual del Acuerdo de Punto final.

7. En suma, la Sala considera indispensable contar con información adicional y concreta respecto del estado del Acuerdo de Punto Final que permita tomar determinaciones en datos confiables y acordes con la realidad vigente. De este modo, en virtud del artículo 64 del reglamento interno de la Corte, en aras de contar con mayores elementos de juicio se decretarán algunas pruebas y se elevarán algunos interrogantes:

8. *El Ministerio de Salud y Protección Social y la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud*

8.1. Con ocasión al APF, informe:

- a) ¿Qué acciones de articulación entre la Adres y MinSalud se han definido para cumplir con esta orden?
- b) Indique si a la fecha ¿se encuentran recursos pendientes de pago por este concepto o contratos de transacción pendientes por suscribir, que no se relacionen con los dineros que se disputan en sede judicial? Especifique los valores a los que ascienden y a qué porcentaje del total reconocido corresponde el monto pendiente. Si la respuesta es afirmativa, informe las razones por las que persisten estas deudas.
- c) Relacione a cuánto ascienden los dineros que se disputan en sede judicial en el marco de APF.
- d) Informe qué valores han sido aprobados y pagados con posterioridad a la fecha de emisión del Auto 2882 de 2023 y si, a la fecha, existen dineros aprobados, pero sin pago.
- e) ¿Qué procedimiento se seguirá para desembolsar el total de los recursos pendientes?
- f) Allegue las resoluciones de aprobación de los valores por concepto de APF.

8.2. El 14 de marzo de 2022, se afirmó que el “Gobierno Nacional cumplió con Acuerdo de Punto Final”. Particularmente, se indicó que “la promesa de sanear las deudas históricas del sector salud ya tiene un avance del 84% y de aquí a agosto [2022] se completarán los giros para dar cierre”⁸. La valoración efectuada en el Auto 2882 de 2023 permitió a la Sala comprobar lo contrario. Entonces, (i) argumente las razones por las cuales no se cumplió con el 100 % del proceso en el plazo anunciado y (ii) explique por qué, a la fecha, persisten valores pendientes de pago.

9. *El Ministerio de Salud y Protección Social*

⁸ Cfr. <https://www.adres.gov.co/sala-de-prensa/noticias/Paginas/Gobierno-Nacional-cumplio-con-Acuerdo-de-Punto-Final.aspx>

9.1. Manifieste ¿cuáles acciones ha desplegado como rector de la política pública junto con la Adres para garantizar que los dineros del APF se desembolsen en el menor tiempo posible?

9.2. El 23 de abril de 2024, la cartera de salud sostuvo que en la información certificada por las ET (Entidades Territoriales) se registraba una deuda de \$566.522 millones. Por su parte, el 20 de marzo de 2025 comunicó que con corte al 30 de junio de 2024 se realizaron pagos por 400.685 millones. En todo caso, en los documentos objeto de traslado se puede ver que algunas EPS, sostuvieron valores adeudados por ET. Al respecto, indique ¿Cuál es la razón de la diferencia entre los valores referidos por las EPS y aquellos pagados por las Entidades Territoriales?

10. *La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud*

10.1. En diferentes documentos la Adres relató que había valores pendientes por transferir por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tales como, (i) \$28.177.825.907,24 sin concepto de destino⁹ y (ii) \$16.431,90 millones por concepto de pruebas COVID-19 realizadas a los usuarios entre el 26 de agosto de 2020 y el 30 de junio de 2022¹⁰. Comunique si dichas transferencias se efectuaron y si esos dineros fueron pagados para el propósito previsto. Informe ¿cuáles valores están pendientes de transferencia por parte del Ministerio de Hacienda?

10.2. La Adres afirmó que, hasta el 15 de abril de 2024, solo se tenía pendiente de validar \$22.349,94 millones correspondientes a los valores reportados por las EPS entre el 14 de marzo de 2024 y el 15 de abril de 2024¹¹. Informe cuál ha sido la gestión realizada respecto de dicha cantidad. Asimismo, comunique si existen valores adicionales que aún se encuentran pendientes de validación y las razones de ello.

10.3. En relación con lo informado sobre los contratos de transacción, comunique lo siguiente¹²:

- a) Detalle ¿qué avances se han presentado respecto de los contratos de transacción correspondientes a 2,97 % (en un inicio 1,86 %) reportados como no suscritos y qué valor total involucran¹³?
- b) ¿Explique la razón por la que las entidades recobrantes manifiestan su voluntad para no suscribir los contratos y qué implica para el saneamiento del APF?

⁹ Documento del 20 de agosto de 2024. Radicado 20241205135161.

¹⁰ Documento del MSPS del 23 de abril de 2024 (Radicado 202411000916451). Se trata de un anexo que se ubicó en un *link* adjunto de Google Drive (Archivo 3. Informe ADRES 120241209666651_00002.pdf).

¹¹ Ib.

¹² Documento de la Adres con radicado 20241205135161 del 20 de agosto de 2024.

¹³ Documento de la Adres con radicado 20241205135161 del 20 de agosto de 2024.

10.4. Indique si, a la fecha, hay solicitudes pendientes de auditoría en el marco del APF.

10.5. Informe ¿qué actuaciones ha desplegado para disminuir la imposición de la glosa? A la fecha, ¿qué porcentaje de las solicitudes han sido glosadas? Indique el concepto y los entes correspondientes. ¿Qué sucede durante el proceso de resolución de las glosas? ¿Qué pasa con las cantidades glosadas?

10.6. De lo informado por la Adres en su oportunidad¹⁴, se tiene que en relación con el saneamiento del artículo 245 de la Ley 1955 de 2019, el valor aprobado y reconocido a las entidades recobrantes era de \$8.282.894.055.715,53 que corresponde al 68,77 % del valor total presentado. En cuanto a la fuente del artículo 237 de la misma norma, adujo que no se encuentran valores pendientes por auditar y la suma aprobada y reconocida a las entidades recobrantes fue de \$1.143.717.720.749,28 que corresponde al 30,31 %. Argumente ¿qué sucede con el porcentaje restante en cada fuente de financiación?

10.7. De los documentos objeto de traslado, comunique las razones para que persistan esas deudas. Si en su base de datos no figuran esos dineros como deuda, explique las razones de ello.

11. *Acemi (Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral), Gestarsalud (Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud) y el Observatorio Así Vamos en Salud.*

11.1. Informe sobre el estado de la cartera actual por el APF dentro de los estados financieros de sus agremiadas. Exponga qué valores han sido desembolsados y cuáles se encuentran pendiente de pago. Indique las razones de esto.

11.2. Manifieste si han realizado seguimientos o análisis relacionados con el cumplimiento del Acuerdo de Punto Final.

11.3. ¿Qué irregularidades ha evidenciado en las cancelaciones por concepto de APF?

11.4. ¿Cuál es su observación sobre el impacto de dicho acuerdo en el flujo de recursos del SGSSS?

12. La Sala **advierte** que elevará preguntas al MSPS y a la Adres de carácter cuantitativo, por lo cual se anexa un archivo en formato Excel con el fin de que la información solicitada sea diligenciada conforme a lo requerido.

13. Finalmente, la Sala debe advertir: (i) al Ministerio de Salud que, como rector de la política pública en salud, tiene dentro de su misionalidad la garantía de la prestación de los servicios de salud¹⁵. Si bien no es el ejecutor directo de los

¹⁴ Documento del MSPS del 23 de abril de 2024 (Radicado 202411000916451). Se trata de un anexo que se ubicó en un *link* adjunto de Google Drive (Archivo 3. Informe ADRES 120241209666651_00002.pdf).

¹⁵ Artículo 59 de la Ley 489 de 1998.

recursos en el marco del APF, le corresponde ejercer el seguimiento y acompañamiento integral a todos los agentes involucrados en la ejecución de las políticas públicas en salud. Así, Minsalud tiene la obligación de orientar y coordinar el cumplimiento de las funciones de la Adres¹⁶. Por lo que, no puede desligarse de la responsabilidad de velar por el cumplimiento de sus objetivos, ni omitir su intervención ante la pasividad o inacción de otros actores y, (ii) las entidades deben tener en cuenta que **el contenido mínimo de la información solicitada no obsta para que se entreguen datos adicionales** que consideren pertinentes para que, esta Corporación avance en la labor de seguimiento y verificación del cumplimiento de la orden vigésimo cuarta y en concreto de los mandatos emitidos en el Auto 2882 de 2023.

En mérito de lo expuesto,

II. RESUELVE:

Primero. Poner a disposición del Ministerio de Salud y Protección social y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud las respuestas recibidas de las Entidades Promotoras de Salud respecto de sus estados financieros en el marco del Acuerdo de Punto final, con ocasión del auto de pruebas del 27 de noviembre de 2024 con Oficio OPTC-522/24, expuestas en los numerales cuatro y seis, para que dentro de los tres días siguientes a la comunicación de esta providencia, se pronuncien al respecto y presenten los estados de cuenta que consideren.

Segundo. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, a la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud y al Observatorio Así Vamos en Salud que, dentro de los cinco días contados a partir de la comunicación de esta providencia, remitan la información solicitada en los numerales 8 a 11 de la parte considerativa de esta decisión, según corresponda.

Tercero. Recordar a las entidades involucradas que el contenido mínimo de la información solicitada no obsta para que se entreguen datos adicionales que consideren pertinentes para que, esta Corporación avance en la labor de seguimiento y verificación del cumplimiento de la orden vigesimocuarta y en concreto de los mandatos emitidos en el Auto 2882 de 2023.

Cuarto. Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes, adjuntando copia de este proveído y los documentos enunciados en el numeral cuatro de esta providencia.

Comuníquese y cúmplase,

¹⁶ Artículo 41 de la Ley 489 de 1998.



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: **23209098c96b4bf5cf262b845d323456e8b3a19d0ac38f03cb3d9f50d2c9a16e**

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