

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: requerimiento al Ministerio de Salud y Protección Social sobre el informe cuatrimestral ordenado en el Auto 2882 de 2023¹ y decreto de pruebas a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Magistrado sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veintiocho (28) de febrero 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 autoridades² 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 cuarta³.

2. Mediante Auto 263 de 2012, la Sala Especial declaró el incumplimiento *parcial* de la orden referida y requirió a diferentes autoridades para que adoptaran medidas en relación con la sostenibilidad financiera del SGSSS y expidieran la respectiva regulación “para conjurar la crítica situación de sobrecostos de precios de medicamentos POS [Plan Obligatorio de Salud] y No POS”. Luego, en el Auto

¹ Ordinal cuarto de la parte resolutive.

² Del SGSSS (Sistema General de Seguridad Social en Salud).

³ “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 [...]”

140 de 2019 se declaró el nivel de cumplimiento *medio* del componente de sobrecostos de medicamentos de la orden vigésima cuarta, de conformidad con lo consignado en el mandato sexto del Auto 263 de 2012⁴.

3. Mediante Auto 470 A de 2019, la Sala calificó con un nivel *medio* el cumplimiento de los demás componentes de la orden referida. En ese sentido, reiteró a las autoridades la obligación de acatar lo dispuesto en el Auto 263 de 2012, en aras de corregir la problemática estructural identificada en la Sentencia T-760 de 2008. Lo anterior al determinar, entre otras cosas, la falta de un adecuado flujo de recursos con ocasión de prácticas de corrupción y malversación.

4. El Auto 1174A de 2022 mantuvo el nivel de cumplimiento *medio*, pues a pesar de los mecanismos de saneamiento implementados, el flujo de recursos se vio afectado, entre otras cosas, por los recobros que continuaron vigentes. Además, no se evidenciaron avances significativos con posterioridad a la última valoración y se reportaron medidas que ya se habían valorado.

5. 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 cartera de salud 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 IPS (Instituto Prestador 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.

6. Por lo anterior, la Sala le ordenó al MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social), *primero*, debía remitir informes sobre las medidas adoptadas para el cumplimiento de la orden vigesimocuarta, abarcando los cuatrimestres de enero a abril, mayo a agosto y septiembre a diciembre, e incluyendo, como mínimo, lo dispuesto en los fundamentos 167 y 168 de la parte considerativa de dicha providencia. *Segundo*, comunicar los resultados y avances respecto del estudio para establecer la viabilidad de que las EPS entreguen los dineros a sus prestadores de manera más ágil, e identificar en qué radican esas moras⁵. *Tercero*, reportar el progreso en el diseño y desarrollo del sistema de monitoreo del abastecimiento de medicamentos y dispositivos médicos con lo requerido. *Cuarto*, desembolsar la totalidad de los recursos aprobados con ocasión del APF y que no hayan sido

⁴ Este ordenó al MSPS que en conjunto con la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos expidiera la regulación necesaria “para conjurar la crítica situación de sobrecostos de precios de medicamentos POS y no POS”.

⁵ 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.

cancelados para esa fecha. *Por último*, 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).

7. El MSPS reportó algunas actuaciones desplegadas para acatar lo dispuesto⁶ y en particular señaló como parte del cumplimiento: (i) la expedición del Decreto 489 del 16 de abril de 2024⁷; (ii) el memorando 202424000153583 del 16 de abril de 2024 por medio del cual la Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud del MSPS reporta los avances en el diseño y desarrollo del sistema de monitoreo de abastecimiento de medicamentos y dispositivos médicos⁸; (iii) remitió el oficio 20241209666731 de la Adres (Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud) del 17 de abril de 2024⁹; (iv) rindió un informe sobre el estado actual del saneamiento de la cartera dentro del marco del APF¹⁰ y (v) un memorial de cumplimiento de las órdenes contenidas en el Auto 2882 de 2023.

8. Así mismo, la CGR (Contraloría General de la República)¹¹ y la FGN (Fiscalía General de la Nación)¹² informaron sobre la orden impartida en el numeral 3.º del Auto 2882 de 2023¹³.

9. Ahora bien, la Sala evidencia que el MSPS allegó un informe del 16 de febrero de 2024 relativo al segundo y tercer cuatrimestre de 2023¹⁴. Sin embargo, no se remitieron los correspondientes a la vigencia del 2024 (*supra* 6), los cuales debían enviarse a más tardar dentro del mes siguiente a que culminara el cuatrimestre correspondiente. Lo anterior, hace necesario que la Corte lo requiera para que entregue lo ordenado en el Auto 2882 de 2023 (numeral 2.1 y ordinal 4), en los términos señalados.

10. Por otra parte, con el propósito de continuar con la labor de seguimiento y proceder a realizar la valoración de cumplimiento del Auto 2882 de 2023, la Sala considera indispensable contar con información actualizada que permita tomar determinaciones en datos confiables y acordes con la realidad vigente. Por lo anterior, para dar mayor claridad y precisión a la información recibida y recolectar material probatorio, se elevarán los siguientes interrogantes:

11. *Ministerio de Salud y Protección Social*

⁶ Informe electrónico recibido el 23 de abril de 2024.

⁷ Por el cual se definen los porcentajes y condiciones para el giro directo de los recursos correspondientes a la UPC del régimen contributivo y de presupuestos máximos por concepto de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC de los regímenes contributivo y subsidiado. Para cumplir la orden 2.2.

⁸ Respecto de la orden 2.3

⁹ Sobre las órdenes 2.4. y 2.5.

¹⁰ En cuanto a la orden 2.5.

¹¹ Documentos del 31 de mayo y 27 de septiembre de 2024 de la CGR.

¹² Documentos del 3 de mayo, 20 de septiembre de 2024 y 24 de enero de 2025 de la FGN.

¹³ La FGN indicó que la investigación fue asignada a la Fiscalía 105 de la Unidad Delegada ante el Tribunal Superior de la Seccional Bogotá, quien manifestó que se encontraba en etapa de indagación y en análisis de la información remitida por las entidades requeridas. Por su parte, la CGR señaló que la Contraloría Delegada para el Sector Salud efectuó la modificación del cronograma del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal, con el fin de programar auditoría a la entidad, Cajacopi EPS (iniciada el 22 de julio de 2024).

¹⁴ En cuanto a la orden 2.1.

11.1. Informe, si a la fecha, se han (i) identificado las causas que generan las moras en que incurren las EPS para cancelar los dineros a sus prestadores, y (ii) realizado los estudios para establecer la viabilidad de que las EPS desembolsen los dineros a sus prestadores de forma más ágil o, que la Adres maneje los dineros, de manera que las EPS tan solo funjan como autorizadores de pagos. Exponga los resultados obtenidos. De no haberse efectuado actuación alguna, informe las razones de ello.

11.2. Según lo informado¹⁵ sobre el sistema de abastecimiento de medicamentos y dispositivos médicos que, se puede encontrar en su página *web*¹⁶, informe:

- (i) ¿En qué fase se encuentra el diseño e implementación del sistema de monitoreo de abastecimiento?
- (ii) ¿Cómo se ha medido la eficacia del sistema utilizado por el MSPS de cara a la generación de alertas y toma de medidas frente a las potenciales situaciones que generen el desabastecimiento de un medicamento?
- (iii) ¿Qué obstáculos presenta el sistema y qué acciones ha implementado para mejorar su funcionamiento?
- (iv) ¿Con qué frecuencia se actualiza el sistema y qué tipo de actualizaciones se realizan? ¿Se basan en mejoras tecnológicas, cambios en la normativa, o en la incorporación de la información más reciente?
- (v) ¿Cómo han funcionado los reportes de información con los actores del sistema de salud y demás involucrados? ¿Qué actividades ha incorporado para el estudio y validación de la información correspondiente?

11.3. A la fecha ¿qué medidas se han puesto en marcha en relación con el régimen de control de precios de medicamentos, en los casos en que la causa del desabastecimiento se relaciona directamente con este control? Explíquelas y enuncie los resultados obtenidos.

11.4. El MSPS afirmó que “[...]Al respecto se precisa que de conformidad con lo establecido en el artículo 25 del Decreto 4107 de 2011, esta dirección no es competente para el desarrollo de la regulación referida en este numeral, por lo tanto, no se realiza el pronunciamiento técnico sobre el mismo, al respecto se sugiere que la misma sea solicitada a la Dirección de Beneficios Costos y Tarifas por considerarse competente para ello”¹⁷.

Sobre ello, indique por qué, si la Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud es una dependencia del MSPS, esa cartera de salud no ha solicitado o no cuenta con información sobre la expedición de regulación encaminada a formalizar las relaciones contractuales entre actores del sistema de salud, y los proveedores de tecnología con el objetivo de mejorar el intercambio de información relacionada con la demanda potencial y la planeación de la producción.

¹⁵ Documento del 16 de abril de 2024 del MSPS (memorando 202424000153583).

¹⁶ <https://www.minsalud.gov.co/salud/MT/Paginas/desabastecimiento.aspx>

¹⁷ Documento del 16 de abril de 2024 del MSPS (memorando 202424000153583).

11.5. Exponga si, a la fecha, se desembolsaron la totalidad de los recursos aprobados con ocasión del APF. Aclare fecha de pago y la entidad. De no ser así, informe las razones de ello.

11.6. Informe sobre el estado actual del saneamiento de la cartera dentro del marco del APF en relación con las EPS-S, en atención a lo ordenado por el Auto 2882 de 2023.

11.7. Sobre el estado de la cartera pendiente por pago a cargo de las ET, el MSPS informó haber recibido respuestas de Antioquia, Buenaventura, Caldas Caquetá, Casanare, Cauca, Chocó, Sucre, Vaupés, Vichada, Risaralda¹⁸. Indique si ha obtenido otras comunicaciones sobre el estado de la cartera en cabeza de las ET en relación con los montos reconocidos en el APF o, en su defecto, requerido las contestaciones faltantes. Además, explique qué actuaciones ha desplegado para propender por el pronto pago de las deudas por este concepto.

11.8. ¿Qué acciones ha desarrollado para superar las fallas señaladas en los trámites del giro directo y previo? Anuncie los resultados obtenidos y en caso de que la respuesta sea negativa, informe las razones de ello.

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

12.1. En lo atinente al APF: ¿cuál fue el total del valor reconocido como deuda en el APF?, ¿qué valor estaba pendiente de cancelar en la vigencia de 2024? y ¿a qué porcentaje del total corresponde este monto? 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 corresponde, informe las razones por las que persisten deudas sobre el asunto.

12.2. En relación con lo informado sobre los contratos de transacción, comuníqueme lo siguiente¹⁹:

- (i) Frente al 87,20 % correspondiente a los contratos de transacción suscritos, informe (i) cuándo se suscribieron, (ii) si ya se efectuó el pago total y (iii) la fecha de este. De no haberse realizado el desembolso total, (i) qué valor se pagó, (ii) a qué porcentaje corresponde del 100 % aprobado y (iii) cuándo se pagará el valor restante.
- (ii) En relación con el 9.82 % que se reportó como contratos de transacción pendientes de suscribir, reporte si ya fueron suscritos, la fecha en que ello ocurrió y si fueron cancelados los valores objeto de las transacciones, especificando la fecha de pago y el porcentaje al que corresponde. Así mismo, informe ¿cuándo se suscribirán los contratos relacionados con el

¹⁸ Documento del 17 de febrero de 2024 del MSPS (radicado No. 2024423002518302).

¹⁹ Documento de la Adres con radicado 20241205135161 del 20 de agosto de 2024.

porcentaje faltante?, ¿cuándo se pagarán estos montos? y si se dispone de recursos para efectuar estos pagos.

- (iii) 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 involucran²⁰?
- (iv) Informe si el valor de “\$28.177.825.907,24” que estaba en trámite de transferencia de recursos por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público a la Adres, ya fue desembolsado. Indique la fecha de cancelación y el concepto del pago.
- (v) ¿Explique a qué se debe que las entidades recobrantes manifiesten su voluntad para no suscribir los contratos y qué implica para el saneamiento del APF?

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

12.4. ¿Qué actuaciones se han desplegado para que disminuya la imposición de glosa? A la fecha, ¿qué porcentaje de las solicitudes han sido glosadas? Indique el concepto y las entidades correspondientes. ¿Qué sucede durante el proceso de resolución de las glosas? Asimismo, ¿cuál es el porcentaje de dineros efectivamente desembolsados en el marco del APF? (Incluir informe, concepto y entidades).

12.5. A la fecha, ¿cuál es el estado de la cartera del sector salud en materia de recobros? En caso de existir deudas, indique su concepto, la entidad correspondiente y las razones del no pago.

12.6. Exponga qué medidas se han implementado para eliminar las falencias señaladas en los trámites del giro directo y previo, que no permiten optimizar el flujo de recursos.

12.7. Teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 507 de 2022, según el cual esta política culminó el 30 de mayo de 2022 para primeras veces y en noviembre de 2022 para reingresos por corrección o ajuste, explique, en caso de existir dineros pendientes por concepto de APF, ¿con qué recursos se cubrirán estos montos y en qué fecha se espera saldar la deuda?

13. Finalmente, 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 desarrolle la labor de verificación del cumplimiento de la orden y en concreto de los mandatos emitidos en el Auto 2882 de 2023.

En mérito de lo expuesto,

II. RESUELVE:

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

Primero. Requerir al Ministerio de Salud y Protección Social para que remita los informes del primer, segundo y tercer cuatrimestre de 2024 ordenados en los Autos 1174A de 2022 y 2882 de 2023, para lo que se concederá un término de 10 días que se contarán a partir de la notificación de la presente decisión.

Segundo. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que, dentro de los 10 días contados a partir de la comunicación de esta providencia, remitan la información solicitada en los numerales 11 a 12 de la parte considerativa de esta decisión, según corresponda.

Tercero. Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes, adjuntando copia de este proveído.

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: **d1aae26489b11e8b834bf3b24c28b7044cf72564077b4cd2ab03b3db202a372e**

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