

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento

AUTO 075 de 2014

Referencia: Seguimiento a la orden vigésima séptima de la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: Solicitud de información sobre el cumplimiento del Auto 263 de 2012.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., primero (1º) de abril de dos mil catorce (2014).

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

I. ANTECEDENTES

1. En la Sentencia T-760 de 2008 se identificaron algunas de las fallas estructurales del sistema de salud en Colombia, entre ellas la ausencia de medidas adecuadas para garantizar un flujo de recursos apropiado al interior del mismo, a cuyo propósito no contribuía el procedimiento previsto para que los aseguradores recibieran el pago de aquellos servicios que estaban obligados a suministrar a pesar de no ser cubiertos por el Plan Obligatorio de Salud –POS–.

2. Por consiguiente, en la decisión bajo cita se impuso a la autoridad gubernamental rectora de la política de salud y protección social que adoptara las acciones necesarias para modificar el sistema de verificación, control y pago de las solicitudes de recobro, de tal manera que funcionara en condiciones de eficiencia y celeridad.

3. En los mismos términos, la sentencia objeto de seguimiento dispuso que en caso de no funcionar los cambios implantados, se debería rediseñar dicho trámite con la obligatoria observancia de: *“(i) la garantía del flujo oportuno y efectivo de recursos para financiar los servicios de salud, (ii) la definición de un trámite*

ágil y claro para auditar las solicitudes de recobro sin que el tiempo que dure el auditaje obstaculice el flujo de los recursos (iii) la transparencia en la asignación de los recursos del Fosyga y (iv) la asignación de los recursos para la atención eficiente de las necesidades y prioridades de la salud”¹.

4. Durante el trámite de supervisión, se expidió el Auto 263 de 2012 en el que se declaró el “*incumplimiento general*” de la orden vigésima séptima, y en consecuencia se ordenó el rediseño del sistema de verificación, control y pago de las solicitudes de recobro².

5. En atención al mencionado proveído, el Ministerio de Salud y Protección Social ha presentado los siguientes informes:

Núm.	Fecha de recibo	Descripción
1	11 de enero de 2013 ³	Remitió el cronograma de trabajo para el sistema de recobros vigente. De la misma forma, enlistó los objetivos trazados, con el fin de dar cumplimiento a los parámetros señalados en el Auto 263 de 2012, y tendientes a mejorar el sistema actual de recobros y la definición del nuevo proceso de verificación, control y pago de los servicios no incluidos en el POS, bajo las condiciones de agilidad, oportunidad y suficiencia.
2	13 de febrero de 2013 ⁴	Conforme a lo determinado en el cronograma de trabajo establecido en el informe de 11 de enero de 2013, el Ministerio de Salud señaló los puntos que se han ejecutado, así como los resultados obtenidos a causa de su implementación, además el ente gubernamental definió el alcance de los ajustes al sistema vigente de recobros, para el mejoramiento de aquellas actividades que implicaran menor tiempo y esfuerzo para la optimización del flujo de recursos en el sistema de salud.
3	5 de marzo de 2013 ⁵	Indicó haber cumplido con la unificación de la regulación de recobros ordenada en el Auto 263 de 2012, con la expedición de la Resolución 458 de 22 de febrero 2013 ⁶ .
4	18 de abril de 2013 ⁷	Con posterioridad a la expedición de la Resolución 458 de 2013, allegó información en donde indicó que “ <i>en cuanto a los avances relacionados con el ajuste y mejoramiento de esquema actual del procedimiento de recobros, se tiene en relación con la unificación normativa contenida en la resolución 458 de 2013, la</i>

¹ Consideración núm. 6.2.3.2.

² Ordinal tercero del Auto 263 de 2012: “*ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de tres (03) meses contados a partir de la comunicación de esta providencia, REDISEÑE el Sistema de Verificación, Control y Pago de las Solicitudes de Recobro, mediante la expedición de una norma unificada que subsuma todos los requisitos y trámites del mismo, y que derogue las múltiples regulaciones vigentes sobre la materia, con obligatoria observancia de los lineamientos expuestos en el núm 3.9. de la parte motiva de la presente providencia, sin perjuicio de los demás criterios que considere necesarios para el cumplimiento de la orden vigésima séptima de la Sentencia T-760 de 2008*”.

³ Cfr. AZ Orden XXIV-G, folios 3558 a 3578.

⁴ Cfr. AZ Orden XXIV-H, folio 4045 a 4059.

⁵ Cfr. AZ Orden XXIV-H, folios 4060 a 4078.

⁶ “*Por la cual se unifica el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y se dictan otras disposiciones*”. De conformidad con el artículo 25, este acto administrativo entraría en vigencia el 1º de octubre de 2013.

⁷ Cfr. AZ Orden XXIV-H, folios 4147 a 4152.

		<i>implementación de oportunidades de mejora de algunas causales de glosa a partir de los recobros que se radicaron en el mes de marzo del año en curso y los avances para el ajuste del software que soportará a partir de octubre el proceso de verificación, control y pago de las tecnologías en salud no incluidas en el plan de beneficios. ”</i>
5	23 de mayo de 2013 ⁸	Informó que en desarrollo de lo establecido en la resolución por medio de la cual se unificó la normatividad en la materia, se actualizaron los instructivos de auditoría de recobros con su respectiva publicación en el manual de operaciones del Fosyga, los cuales se vienen aplicando a las solicitudes radicadas desde marzo de 2013. Por último, aclaró que en dichos instructivos están contenidas las precisiones para la aplicación de los criterios de auditoría y que corresponden a las mejoras del proceso de verificación control y pago de las solicitudes de recobro con cargo a los recursos del Fosyga.
6	14 de junio de 2013 ⁹	Sostuvo que durante el mes de abril, si bien no se podrían entregar resultados definitivos <i>“por cuanto aún no ha concluido el término normativo”</i> , la tendencia es la disminución de los valores glosados. En la fase de ajuste de <i>software</i> , se adelantó la actividad relacionada con el registro individual o masivo de recobros, a través de interfase de usuario o aplicación.
7	9 de agosto de 2013 ¹⁰	Relacionó los avances obtenidos en cuanto a: i) manual de auditoría de recobro y ii) ajuste de <i>software</i> . Con relación al primero expresó que se adelantaría el plan de trabajo para la elaboración del manual de auditoría, que contendría los parámetros técnicos que regiría el proceso de auditoría integral. Respecto del segundo indicó, que con relación a <i>“la fase de ajuste del software, que permitiría la implementación de la etapa de pre-radición de las solicitudes de recobro, de que trata el artículo 8 de la Resolución 458 de 2013, se precisa que se adelantaron actividades relacionados con el levantamiento de requerimientos funcionales para el transporte seguro (incluye cifrado y firmado) de datos y soportes documentales de recobros por beneficios extraordinarios, así como para los siguientes componentes: Pre-radición de recobros, validaciones contra bases de datos externas e internas, radicación de recobros, pre-auditoría”</i> .
8	4 de octubre de 2013 ¹¹	Señaló los avances relacionados con los presupuestos para habilitar la radicación <i>web</i> y la aplicación de requisitos esenciales de las solicitudes de recobro presentadas por los aseguradores.
9	30 de octubre de 2013 ¹²	Afirmó, que la entrada en vigencia de la Resolución 458 de 2013 debía ser aplazada puesto que las persistentes fallas que presentaba el nuevo sistema de recobros al ser implementado, no permitirían su buen desarrollo. Señaló como nueva fecha límite de inicio de operación el 31 de diciembre de 2013.
10	27 de noviembre de 2013 ¹³	Informó sobre las razones de expedición de la Resolución 3877 de 2013, que estableció como fecha máxima de implementación del nuevo procedimiento de recobros, el 31 de diciembre del mismo año. Adujo que si bien la implementación del nuevo modelo estaba

⁸ Cfr. AZ Orden XXVII-F, folios 2888 a 2915.

⁹ Cfr. AZ Orden XXVII-F, folios 2916 a 2917.

¹⁰ Cfr. AZ Orden XXIV-H, folios 4360 a 4363.

¹¹ Cfr. AZ Orden XXIV-I, folios 4371 a 4380.

¹² Cfr. AZ Orden XXIV-I, folios 4493 a 4497.

¹³ Cfr. AZ Orden XXIV-I, folios 4498 a 4501.

		<p>prevista para octubre, debido a fallas observadas en las pruebas realizadas fue necesario hacer la prórroga señalada, aunque ya habían sido adelantadas las acciones correctivas y las pruebas de efectividad.</p> <p>Reportó los avances de los lineamientos técnicos para la evaluación de los requisitos que deben cumplir las solicitudes de recobro ante el Fosyga. Manifestó que el manual de auditoría se encontraba en estado de homologación.</p> <p>Estimó que las funcionalidades para llevar a cabo el alistamiento de la información en fase de pre radicación estarían disponibles desde el 17 de diciembre de 2013, para preparar los soportes documentales que se radicarían en enero de 2014.</p>
11	19 de diciembre de 2013	<p>Indicó que problemas relacionados con la clarificación del contenido del POS, la garantía del flujo de recursos, la verificación, control y pago de solicitudes de recobro y, la transparencia en la administración de los recursos han sido tratados por el Ministerio y se han formulado soluciones a nivel normativo que permiten amortizar las fallas presentadas.</p>
12	30 de enero de 2014	<p>Anunció la no entrada en vigencia de la Resolución 458 de 2013 y su eventual derogatoria. En su reemplazo, expidió la Resolución 5395 de 2013, con la cual pretende unificar la normatividad en materia de recobros.</p> <p>Expuso que la implementación del plan piloto del nuevo sistema de recobros con algunas EPS no tuvo inconveniente.</p> <p>En torno a la nueva regulación, concluyó que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Unificó el procedimiento, las reglas y condiciones para la presentación, radicación, verificación, control y pago de las solicitudes de recobro, incorporando las disposiciones contenidas en otras resoluciones como la 2729 de 2013, en la cual se eliminan requisitos como la presentación de la constancia de pago (factura de venta). 2. Creó una nueva figura denominada “comparadores administrativos”. El funcionamiento de esta nueva aplicación está referido con el cálculo del valor que recobran las diferentes entidades por concepto de tecnologías en salud no incluidas en el POS, su finalidad está dirigida a la garantía de la sostenibilidad fiscal del sistema. 3. Estableció el comité de definición de criterios y lineamientos técnicos para el reconocimiento de tecnologías No POS, órgano consultivo que servirá de apoyo al Ministerio de Salud, en lo relacionado con tecnologías no incluidas en el POS.

II. CONSIDERACIONES

1. En el trámite de verificación del cumplimiento de la orden vigésima séptima y de forma concreta, del ordinal tercero del Auto 263 de 2012, la Sala Especial constata la expedición de las resoluciones 458 del 22 de febrero¹⁴, 5073 del 28 de noviembre¹⁵ y 5395 del 24 de diciembre de 2013¹⁶, así como la entrega de doce informes por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

¹⁴ “Por la cual se unifica el procedimiento de recobro ante el Fosyga y se dictan otras disposiciones”.

¹⁵ “Por medio de la cual se unifica el procedimiento de recobro por concepto de tecnologías en salud no incluidas en el plan de beneficios, suministradas a los afiliados del Régimen Subsidiado en Salud, a cargo del respectivo ente territorial y se dictan otras disposiciones”.

2. No obstante, como no ha sido allegado al expediente ningún resultado acerca de la implementación del nuevo sistema de verificación, control y pago de las solicitudes de recobro, se solicitará esa información al órgano regulador para su posterior análisis.

3. Puntualmente, el ente ministerial deberá absolver las siguientes preguntas:

3.1. ¿De qué manera se garantizó el flujo de recursos en el sistema de salud, con la aplicación de las normas referidas en el considerando núm. 1, a partir de febrero de 2013?

3.2. ¿Cuáles fueron las implicaciones (positivas y negativas), para la financiación de los servicios No POS¹⁷ por parte de las EPS, que se generaron por la no puesta en marcha del nuevo procedimiento de recobros, en la fecha anunciada en el cronograma presentado en el informe de 11 de enero de 2013?

3.3. ¿Cuál es el tiempo promedio que utiliza el Fosyga desde la presentación de la solicitud hasta que efectivamente se hace el pago a la entidad respectiva, en los recobros tramitados en los periodos que se indican a continuación? Para tal efecto, se debe diligenciar la siguiente tabla:

Tabla núm. 1

Duración del procedimiento de recobro			
Periodo	Tiempo para resolver la solicitud	Tiempo para pagar las solicitudes aprobadas	Duración total del procedimiento ¹⁸
Abril – junio 2012 ¹⁹			
Abril – junio 2013 ²⁰			
Enero – marzo 2014 ²¹			

3.4. ¿Cuál ha sido el comportamiento del proceso de verificación, control y pago de las tecnologías y prestaciones de salud? Para este fin alimentarán las siguientes tablas para los periodos que se pasan a enunciar:

¹⁶ “Por la cual se establece el procedimiento de recobro ante el Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) y se dictan otras disposiciones”. Esta norma derogó en su totalidad la Resolución 3099 de 2008 y la Resolución 458 de 2013.

¹⁷ Entiéndase como servicios no incluidos y explícitamente excluidos del plan de beneficios.

¹⁸ Comprendido desde la radicación de la solicitud hasta su efectivo pago.

¹⁹ En vigencia exclusiva de la Resolución 3099 de 2008.

²⁰ Periodo en el cual se aplicaron los instructivos de auditoría contenidos en manual de operaciones del Fosyga, según el artículo 26 de la Resolución 458 de 2013. El procedimiento durante ese lapso continuaba regido por la Resolución 3099 de 2008.

²¹ Vigencia exclusiva de la Resolución 5395 de 2013.

3.4.1. Enero a marzo de 2014:

Tabla núm. 2

Resultados: periodo enero – marzo 2014					
	EPS recobrante ²²	Valor de los recobros	Valor glosado	Valor pagado	Valor no pagado
1					
2					

3.4.2. Abril – junio de 2013:

Tabla núm. 3

Resultados: periodo abril – junio 2013					
	EPS recobrante ²³	Valor de los recobros	Valor glosado	Valor pagado	Valor no pagado
1					
2					

3.4.3. Abril – junio de 2012:

Tabla núm. 4

Resultados: periodo abril – junio 2012					
	EPS recobrante ²⁴	Valor de los recobros	Valor glosado	Valor pagado	Valor no pagado
1					
2					

3.5. ¿Cuáles fueron los resultados obtenidos en la implementación del nuevo procedimiento de recobro para el régimen contributivo en materia de agilidad, oportunidad y flujo de recursos, durante el periodo comprendido entre el 1° de enero y el 15 de marzo de 2014? Igualmente, los mismos datos para el lapso correspondiente al primer trimestre de 2012. La respuesta se incorporará al siguiente cuadro:

Tabla núm. 4

Comparativo de resultados		
	1° de enero a 15 de marzo de 2014	1° de enero a 15 de marzo de 2012
Cantidad de solicitudes radicadas		
Cantidad de solicitudes resueltas		
Cantidad de solicitudes no resueltas		
Cantidad de solicitudes aprobadas pagadas		
Cantidad de solicitudes aprobadas no pagadas		

En mérito de lo expuesto,

²² Se hará una ordenación de mayor a menor de todas las EPS, según la cantidad de recobros presentados.

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

RESUELVE:

Primero.- Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de diez (10) días hábiles siguientes a la comunicación de este auto, responda las preguntas formuladas en el considerando núm. 3 de esta decisión, en las condiciones allí indicadas.

Segundo.- Proceda la Secretaría General de esta Corporación a comunicar este auto al Ministerio de Salud y Protección Social, adjuntando copia del mismo.

Publíquese y cúmplase,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General