

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

AUTO

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

Asunto: decreto de pruebas.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil veintitrés (2023).

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

I. CONSIDERACIONES

1. En la Sentencia T-760 de 2008, esta Corporación emitió diferentes órdenes con la finalidad de que las autoridades del Sistema General de Seguridad Social en Salud¹ adoptaran las medidas necesarias para corregir las fallas estructurales identificadas en su interior, entre otras, las relacionadas con la financiación de los servicios médicos no incluidos y excluidos del catálogo de beneficios -en aquel entonces POS²-, pero requeridos con necesidad. Así, profirió la orden vigésima séptima en la que dispuso que el ente ministerial debía modificar o rediseñar el procedimiento de recobros, para que el mismo funcionara en condiciones de oportunidad y eficiencia, contribuyendo así con un mejor flujo de recursos.

2. Con el propósito de continuar el seguimiento de esta orden y atendiendo a lo dispuesto en los autos 263 de 2012³, 071 de 2016⁴, 223 de 2021⁵ y especialmente el 768 de 2023⁶, esta Sala considera necesario decretar unas pruebas tendientes a contar con mayores elementos de juicio para la valoración del referido mandato. En consecuencia, esta Corporación solicitará al Ministerio de Salud y Protección

¹ En adelante SGSSS.

² Hoy servicios y tecnologías PBS no UPC que no se cubren con techos y aquellos que se encuentran excluidos. Durante este documento al referirse a valores recobrados se entiende que se refiere a servicios enmarcados en esta descripción.

³ Creó parámetros de seguimiento.

⁴ Declaró el nivel de cumplimiento bajo pues a pesar de los esfuerzos normativos el MSPS no entregó resultados.

⁵ Reconoció los esfuerzos del MSPS traducidos en avances y elevó el cumplimiento a medio.

⁶ Identificó un retroceso e inactividad por parte del MSPS y por ello decretó el nivel de cumplimiento bajo.

Social⁷ y a la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -Adres- que informen, de manera breve y concreta, sobre las acciones implementadas relacionadas directa y exclusivamente con el cumplimiento del parámetro⁸ dirigido a “garantizar la agilidad, claridad y precisión en el procedimiento de las solicitudes de recobro con etapas temporalmente definidas”.

3. Así mismo, se elevarán interrogantes a algunos peritos constitucionales y grupos de apoyo al seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, sin perjuicio de que puedan remitir otra información que consideren importante para el tema en estudio, con la finalidad de obtener mayores insumos para el pronunciamiento descrito, y que señalen en sus pronunciamientos si evidencian la adopción de medidas pertinentes para la consecución de un procedimiento de recobro ágil, claro y preciso con etapas temporalmente definidas, si consideran que las mismas son efectivas y arrojan resultados positivos, o si por el contrario consideran que no impactan en la mejoría del procedimiento de recobro.

4. Por consiguiente, en pro de valorar el acatamiento del mandato referido, este Tribunal analizará tanto los documentos allegados por las entidades responsables, así como los conceptos emitidos por los expertos en el tema, sin que ello incida en la autonomía que reviste a esta Corte al proferir sus providencias. Para lo cual, se pedirá a los peritos voluntarios y otros actores del sector salud, sin perjuicio de otra información que consideren pertinente remitir, que atiendan particularmente los cuestionamientos que inciden directamente en su experticia o en su defecto aquellos respecto de los cuales pueden tener conocimiento, omitiendo aquellos en relación con los cuales no tengan conocimiento de fondo.

Ministerio de Salud y Protección Social

En relación con la definición de un procedimiento claro, preciso y ágil de verificación, control y pago de las solicitudes de recobros

5. Exponga qué normas regulan en la actualidad el proceso de verificación, control y pago de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC ni al presupuesto máximo o parte de este y frente a qué servicios y tecnologías y que, por lo mismo, se financian con recurso de la Adres.

6. A parte de los mecanismos que el MSPS ha reportado en otras ocasiones como contribución al flujo de recursos y que repercuten favorablemente en el procedimiento de recobros⁹, indique qué medidas ha desarrollado que contribuyan con los criterios de agilidad, claridad y precisión al interior de este trámite y de qué manera han impactado al procedimiento. De igual manera, exponga los

⁷ En adelante MSPS.

⁸ Autos 263 de 2012 y 223 de 2021.

⁹ Giro previo de recursos al proceso de auditoría integral de las solicitudes de recobro, Giro directo a los proveedores y prestadores de tecnologías en salud no financiadas con la UPC, factura sin constancia de cancelación, mecanismos de saneamiento de cuentas, techos o presupuestos máximos, pago del mecanismo de glosa transversal.

obstáculos que en la actualidad restan agilidad, claridad y precisión al procedimiento y de qué forma está trabajando en su eliminación.

7. Durante la vigencia del 2023, ¿qué modificaciones se han hecho a medidas y mecanismos involucrados en el proceso de recobro, que hayan sido reportados con anterioridad, para mejorar su claridad, agilidad y precisión?¹⁰

8. En relación con la agilidad en el desembolso al interior del procedimiento y la disponibilidad de recursos para pagar los valores recobrados:

i. ¿Puede afirmarse que actualmente, con la creación de los presupuestos máximos, el sistema de cobros cuenta con sostenibilidad financiera?

ii. ¿En qué porcentaje mejoró el flujo de recursos al interior del sistema de cobros con la entrada en funcionamiento de los presupuestos máximos?

iii. ¿Cuánto tiempo transcurre entre la presentación de la solicitud de recobro hasta que se efectúa el pago, en aquellos casos en los que no se glosan las solicitudes?

iv. En promedio ¿cuánto tiempo tarda la administradora en efectuar los desembolsos de dinero desde la aprobación de estos?

9. Con la expedición de la Resolución 458 de 2013 se definió un modelo de radicación web para los cobros.

i. Explique cómo este modelo contribuye a obtener claridad, precisión y agilidad al interior del procedimiento de solicitudes de recobro 10 años después de su creación. Si ha implementado cambios en el modelo de radicación web que hayan repercutido en la claridad, precisión y agilidad del procedimiento de recobro, explíquelos.

ii. Exponga qué inconvenientes ha observado en el mismo y si actualmente se encuentra 100% en funcionamiento.

iii. ¿Cómo se ha fortalecido la capacidad de desempeño del aplicativo web utilizado para la etapa de pre-radicación, sobre el cual se ha reportado en los últimos 3 años que presenta errores, especialmente de imágenes recibidas¹¹?

iv. ¿El aplicativo web se congestiona con las altas demandas de información y radicación? ¿Esto afecta la agilidad del proceso de recobro?

¹⁰ Giro previo de recursos al proceso de auditoría integral de las solicitudes de recobro, Giro directo a los proveedores y prestadores de tecnologías en salud no financiadas con la UPC, factura sin constancia de cancelación, mecanismos de saneamiento de cuentas, techos o presupuestos máximos, pago del mecanismo de glosa transversal.

¹¹ Auto 223 de 2021, f.j. 349.

v. ¿Qué porcentaje de efectividad garantiza el aplicativo web al momento de usarse? Explique su respuesta.

8 ¿Qué inconvenientes en términos de agilidad se han derivado de que la Nación haya asumido la competencia de reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías PBS no UPC del RS a partir del 2020, y de que en la actualidad la Adres se encuentre a cargo del pago de estos valores para ambos regímenes?

10. ¿Qué medidas ha implementado el Gobierno para verificar que las EPS dispongan efectivamente de la infraestructura tecnológica y de las condiciones técnicas y administrativas requeridas para que el reporte de la información ante la Adres funcione oportuna y eficientemente?

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -Adres

11. En su momento algunos autores del sector salud expresaron que los plazos en que debe surtirse el procedimiento de cobros y la auditoría no se cumplen. Teniendo en cuenta esta afirmación:

i. ¿Considera que en la actualidad se presentan moras en la auditoría o que los plazos se están cumpliendo cabalmente? De presentarse demoras explique las razones que considera que conducen a ello.

ii. ¿El procedimiento de auditoría de cobros comporta un trámite ágil, claro y preciso para revisar las solicitudes de cobro?

iii. Exponga comparativamente, en qué tiempos se surtieron las etapas del procedimiento tanto en el RC como en el RS durante el 2021, 2022 y lo corrido del 2023.

iv. Explique cuántos paquetes radicados no fueron tramitados dentro de los dos meses que establece la norma. En caso de durar más de lo reglado, señale cuánto tiempo se requirió en promedio respecto de esos paquetes que excedieron el tiempo legal, para ejecutarse todo el procedimiento en cada una de las ventanas de radicación de las vigencias 2021, 2022 y lo corrido de 2023.

v. Indique si a la fecha hay paquetes de esos periodos pendientes de auditar o de que se surta alguna etapa, señalando cuál. De ser afirmativa la respuesta explique las razones.

vi. Informe cuál es el tiempo promedio transcurrido entre el momento en que se radica un paquete ante la Adres y la notificación del resultado de auditoría, cierre y pago final incluso.

12. En relación con la agilidad en el desembolso de los recursos al interior del procedimiento y la disponibilidad de estos para pagar los valores recobrados:

i. ¿Puede afirmarse que con la creación de los presupuestos máximos, actualmente el sistema de cobros cuenta con sostenibilidad financiera y esto lo dota de agilidad?

ii. ¿En qué porcentaje mejoró el flujo de recursos al interior del sistema de cobros con la entrada en funcionamiento de los presupuestos máximos?

iii. ¿Cuánto tiempo transcurre entre la presentación de la solicitud de cobro hasta que se efectúa el pago, en aquellos casos en los que no se glosan las solicitudes?

iv. ¿La Adres dispone de los dineros para efectuar el pago de los reembolsos una vez aprobados? En promedio ¿cuánto tiempo tarda la administradora en efectuar los desembolsos de dinero desde la aprobación de estos?

13. ¿El giro directo y giro previo en el procedimiento de cobro es ágil? ¿Se cuenta con claridad y precisión en sus etapas?

14. ¿Cuánto debe tardar la Adres en aprobar un giro directo y un giro previo conforme a la normativa que rige estos procedimientos, y en promedio cuánto tardó en hacerlo en la vigencia del 2021, 2022 y lo corrido del 2023? Una vez aprobados estos desembolsos, ¿cuánto tardó la entidad en desembolsar los montos correspondientes? Señale las dificultades observadas en el desarrollo de cada uno de estos trámites y qué acciones ha desplegado para contrarrestarlas.

15. Atendiendo a que las entidades territoriales tenían a cargo con anterioridad al 2020 la obligación de cubrir los montos cobrados por la prestación de servicios y tecnologías PBS no UPC en el RS, y esta competencia pasó a la Adres, indique cuáles son las fuentes de los recursos que hoy en día se entregan a la administradora para financiar los servicios cobrados tanto en el RC como en el RS (Resolución 2152 de 2020, Resolución 575 de 2023) y si la agilidad en este proceso en el RS se ha visto afectada con dicho cambio. Según la fuente, indique en qué momento de cada vigencia se cuenta con la disponibilidad de los montos requeridos.

16. En abril de 2021¹² la Adres informó que, una vez entró en vigencia el mecanismo de presupuestos máximos, durante el proceso de revisión de las solicitudes de cobro se presentaron dudas en relación con los artículos 9 y 10 de la Resolución 205 de 2020 respecto a la financiación de determinados servicios y tecnologías, por lo cual elevó una consulta ante el MSPS con el fin de resolver la situación. Exponga si a la fecha se han aclarado estas inquietudes o si persisten inconvenientes en relación con los servicios y tecnologías que se cubren con techos y qué se cobra.

17. ¿Qué inconvenientes, en términos de agilidad, se han derivado de que la Nación haya asumido la competencia de reconocimiento y pago de los servicios y

¹² Radicado 20211300172981 fecha 2021-04-21.

tecnologías PBS no UPC del RS a partir del 2020 y de que en la actualidad la Adres se encuentre a cargo del pago de estos valores para ambos regímenes?

18. ¿Actualmente se presentan inconvenientes con la plataforma Mipres que interfieran en la agilidad del procedimiento de recobros? Explique su respuesta. De ser positiva indique qué medidas se han adoptado o considera implementar para superar esta falla.

19. ¿Qué norma regula la cantidad de ventanas de radicación que la Adres debe abrir en el año? ¿La cantidad de ventanas que se apertura a qué criterios obedece?

20. ¿Se han presentado inconvenientes en el desarrollo del procedimiento de recobro que se consideren imputables a las firmas contratadas por la Adres para desarrollar las actividades relacionadas con la revisión y verificación de los requisitos que deben cumplir los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC ni los PM presentados por las entidades recobrantes a la Adres en el marco del proceso de verificación, reconocimiento y giro que adelanta la entidad?

21. Discrimine de los recobros presentados en el 2021 y 2022, qué porcentaje fue aprobado total, aprobado con reliquidación, aprobado parcial o no aprobado.

22. ¿Considera que las EPS disponen efectivamente de la infraestructura tecnológica y de las condiciones técnicas y administrativas requeridas para que el reporte de la información ante la Adres funcione oportuna y eficientemente?

Superintendencia Nacional de Salud

23. ¿Ha evidenciado en las mesas de saneamiento de cartera que se surten entre los diferentes actores del sector salud y del Gobierno, disputas que se relacionen con falta de claridad en el procedimiento de recobro?

24. ¿Qué irregularidades han sido notificadas o comunicadas a la Superintendencia en relación con el procedimiento de recobro que se surte ante la Adres?

25. ¿Ante la entidad han sido presentadas denuncias por falta de apertura de ventanas para radicación de recobros?

Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud, GESTARSALUD; Programa Así Vamos en Salud; Comisión de Seguimiento a la sentencia T-760/08 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social CSR; Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, ACEMI; Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas ACHC; Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos, ACESI.

26. Según el artículo 26 de la Resolución 2152 de 2020¹³ y el 19 de la Resolución 575 de 2023, el proceso de verificación, control y pago se efectuará en los 2 meses siguientes al período de inicio del proceso del que trata el artículo 20 y 14 respectivamente, incluyendo el giro de los recursos. Explique:

27. ¿El procedimiento de auditoría de recobros comporta un trámite ágil para revisar las solicitudes de recobro? ¿Se ha surtido y se surte en su totalidad en los dos meses que plantean las referidas normas? En caso de que durara más de lo reglado, señale cuánto tiempo se requirió en promedio respecto de esos paquetes que excedieron el tiempo legal, para ejecutarse todo el procedimiento en cada una de las ventanas de radicación de las vigencias 2021, 2022 y lo corrido del año 2023.

28. Explique si los cambios evidenciados entre el procedimiento establecido en la Resolución 2152 de 2020 y el de la 575 de 2023 constituyen cambios radicales que hayan influido en la agilidad, claridad y precisión del procedimiento en cuestión.

29. Informe si tiene claridad sobre el término en que debe cumplirse la etapa de pre -radicación o aquella previa a la activación del procedimiento de verificación control y pago, y si este trámite previo afecta la agilidad del procedimiento justificadamente.

30. Identifique las etapas que representan demoras. Explique las razones y plantee la forma en como ello podría moderarse.

31. Informe cuál es el tiempo promedio transcurrido entre el momento en que se radica un paquete ante la Adres y la notificación del resultado de auditoría, cierre y pago final incluso. En su momento algunos autores del sector salud expresaron que los plazos en que debe surtirse la auditoría no se cumplen. ¿Considera que en la actualidad se presentan moras en la auditoría o que los plazos se están cumpliendo cabalmente? De presentarse demoras explique las razones que estima que conducen a ello.

32. ¿Cree que los dineros apropiados en las vigencias de 2021 y 2022 han sido suficientes o por el contrario ha habido falta de recursos y ello ha afectado la agilidad en el procedimiento?

33. Exponga si el proceso de verificación control y pago se activa cuando se verifica que los registros cumplen las condiciones exigidas, de manera que inicia el conteo de los dos meses de que trata el artículo 26 del acto administrativo en mención. De ser afirmativa la respuesta, explique qué término se surte entre el momento en que se radica la solicitud y aquel en que se verifican sus condiciones para ser aceptadas.

¹³ Artículo 26. Plazos. El proceso de verificación, control y pago se efectuará en los dos (2) meses siguientes al período de inicio del proceso del que trata el artículo 20 de la presente resolución.

34. A partir de la expedición de la Resolución 458 de 2013 se definió un modelo de radicación web para los recobros. Teniendo en cuenta esto:

i. Explique cómo este modelo contribuye a obtener claridad, precisión y agilidad al interior del procedimiento de solicitudes de recobro 10 años después de su creación.

ii. Exponga qué inconvenientes ha observado en el mismo y si actualmente se encuentra 100% en funcionamiento. Explique su respuesta. Si ha evidenciado cambios en el modelo de radicación web que hayan repercutido en la claridad, precisión y agilidad del procedimiento de recobro, explíquelos.

iii. ¿Cree que se ha fortalecido la capacidad de desempeño del aplicativo web utilizado para la etapa de pre-radicación, sobre el cual se ha reportado en los últimos 3 años que presenta errores, especialmente de imágenes recibidas¹⁴?

iv. ¿El aplicativo web se congestiona con las altas demandas de información y radicación? Explique su respuesta.

35. En la actualidad se ha eliminado en su totalidad la presentación de soportes documentales asociados a la prescripción, suministro y facturación.

36. ¿Considera que alguna de las glosas que pueden imponerse y de los requisitos exigidos para no tramitar una solicitud de recobro es inocuo y/o dilata la recaudación de los dineros recobrados? Explique su respuesta.

37. ¿Se han presentado inconvenientes desde el momento en que la Nación asumió la competencia de reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías PBS no UPC del RS a partir del 2020 y que no se cubren con los techos, al igual que de los servicios excluidos que son reconocidos excepcionalmente?

38. El procedimiento establecido por la Adres mediante la Resolución 575 de 2023 no difiere sustancialmente del de recobros contenido en la Resolución 2152 de 2020 ni la 1885 de 2018 del MSPS. En la práctica, ¿qué etapas del procedimiento ha identificado que afectan la agilidad, la claridad y la precisión del procedimiento? Plantee las que considere podrían ser soluciones para mejorar esos inconvenientes.

39. ¿En su parecer, las bases de datos del SGSSS influyen en la agilidad con la que el procedimiento de recobros se desarrolla? Explique su respuesta.

40. Cree que el procedimiento de recobros cuenta con un sistema eficiente de auditorías que lo dote de un adecuado, ágil y oportuno flujo de recursos. Informe si tiene conocimiento de inconvenientes que se hayan presentado con las validaciones automáticas en la etapa de pre-radicación.

¹⁴ Auto 223 de 2021, f.j. 349.

41. ¿El manual operativo y de auditoría es claro y preciso? Explique su respuesta.

42. ¿Considera que los requisitos esenciales del trámite de recobro se encuentran claramente definidos y se cumplen a cabalidad? Explique su respuesta y aquellos requisitos que en su parecer carecen de precisión o generan confusión.

43. ¿Ha evidenciado desactualización de datos de la herramienta Mipres? Explique cómo afecta esto la agilidad y caridad del procedimiento de recobro. ¿El correcto funcionamiento de la herramienta Mipres influye en la finalización de la etapa de pago de las solicitudes de recobro?

44. ¿La prescripción por Mipres de servicios y tecnologías que se recobran, permite disponer de mejor información para realizar seguimiento de lo que se prescribe, lo efectivamente prestado o suministrado y lo facturado? ¿Qué inconvenientes ha representado Mipres en la agilidad de los trámites de recobro? Explique su respuesta.

45. ¿Se han presentado inconvenientes en el desarrollo del procedimiento de recobro que se consideren imputables a las firmas contratadas por la Adres para desarrollar las actividades relacionadas con la revisión y verificación de los requisitos que deben cumplir los servicios y tecnologías en salud no financiadas con la UPC ni los PM presentados por las entidades recobrantes a la Adres en el marco del proceso de verificación, reconocimiento y giro que adelanta la entidad?

46. Finalmente, vale advertir que el contenido mínimo de la información solicitada no obsta para que se entreguen datos adicionales que todas las entidades interrogadas consideren pertinentes para que esta Corporación desarrolle la labor de verificación del cumplimiento de la orden. Cabe aclarar que los datos consolidados que acá se han solicitado, no exime a las autoridades del Estado de seguir cumpliendo con la obligación de entregar los reportes precisados en autos anteriores.

47. Además, se les solicitará a las entidades interrogadas que el citado reporte tenga como sustento fáctico datos y cifras precisas y consolidadas, preferiblemente discriminados por trimestre por cada vigencia o según se haya requerido y sea remitido vía correo electrónico¹⁵.

En mérito de lo expuesto,

II. RESUELVE:

Primero. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud y a la Superintendencia Nacional de Salud, que dentro de los diez (10) días contados a partir de la comunicación de esta providencia, alleguen la respuesta a

¹⁵ secretaria1@corteconstitucional.gov.co , secretaria1@corteconstitucional.gov.co .

los interrogantes planteados en los numerales 5 a 25 de la misma, según corresponda.

Segundo. Solicitar a los peritos constitucionales y entidades enlistadas en la parte considerativa del presente proveído que, dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de esta providencia, alleguen la respuesta a los interrogantes planteados en los numerales 26 y 45 según su conocimiento.

Tercero. Recordar a las autoridades requeridas que el contenido mínimo de la información solicitada, no obsta para que las mismas entreguen en sus reportes datos adicionales que consideren pertinentes para que esta Corporación desarrolle la labor de verificación del cumplimiento de la orden. Los datos consolidados que acá se han solicitado, deben remitirse atendiendo a lo dispuesto en los numerales 46 y 47 de la parte considerativa y no las exime de seguir cumpliendo con la obligación de entregar los reportes precisados en autos anteriores.

Cuarto. Proceda la Secretaría General de esta Corporación a comunicar la presente decisión, adjuntando copia de la misma.

Comuníquese y cúmplase.