

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

### AUTO

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

**Asunto:** Requerimiento de informes de cumplimiento, solicitud de pruebas y apertura de investigación.

**Magistrado Sustanciador:**  
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., nueve (9) de abril de dos mil diecinueve (2019).

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 esta Corporación emitió diferentes órdenes con la finalidad de que las autoridades del Sistema General de Seguridad Social en Salud<sup>1</sup> adoptaran las medidas necesarias para corregir las fallas estructurales identificadas al interior del mismo con ocasión del análisis de los casos concretos acumulados en esa providencia.

2. En el numeral vigésimo cuarto de dicha providencia la Corte consignó una orden, dirigida a asegurar un flujo de recursos de manera ágil, suficiente y oportuna al interior del sistema de recobros. También con la finalidad de erradicar las prácticas de corrupción al interior del sistema de salud, salvaguardar y recuperar los recursos malversados en el sector salud y ejercer control de los sobrecostos de medicamentos.

El mandato en mención reza:

*“Vigésimo cuarto. Ordenar al MPS y al administrador fiduciario del Fosyga que adopten medidas para garantizar que el procedimiento de recobro por parte de las Entidades Promotoras de Salud ante el Fosyga, así como ante las entidades territoriales respectivas, sea ágil y asegure el flujo oportuno y suficiente de recursos al sistema de salud para financiar los servicios de salud, tanto en el evento de que la solicitud se origine en una tutela como cuando se origine en una*

---

<sup>1</sup> SGSSS.

*autorización del Comité Técnico Científico.*

*Para dar cumplimiento a esta orden, se adoptarán por lo menos las medidas contenidas en los numerales vigésimo quinto a vigésimo séptimo de esta parte resolutive.”*

3. El 16 de noviembre de 2012, mediante auto 263, la Sala declaró el incumplimiento parcial de la orden referida y requirió, al Ministerio de Salud y Protección Social para que adoptara medidas en relación con la sostenibilidad financiera del SGSSS, “*para controlar y recuperar los recursos malversados y dilapidados en el SGSSS, conminando a reinvertir tales dineros en la atención en salud de los colombianos*” y para que junto con la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos expidiera la regulación requerida “*para conjurar la crítica situación de sobrecostos de precios de medicamentos POS y No POS*”.

4. Así mismo, invocó la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Financiera, la Superintendencia de Industria y Comercio, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación para que iniciaran “*las actuaciones correspondientes en relación con las presuntas faltas administrativas, disciplinarias, fiscales y/o penales por las irregularidades y prácticas defraudatorias, malversación de recursos, dilapidación de fondos, sobrecostos en medicamentos y corrupción que afectan actualmente al sector salud...*”<sup>2</sup>.

5. Además, en el numeral noveno consagró que todas las autoridades obligadas deberían reportar trimestralmente a la Sala Especial de Seguimiento, los avances y resultados obtenidos en el cumplimiento de las mismas en los siguientes términos:

*“Noveno: DISPONER que todas las entidades a las que se les imparten órdenes en esta providencia, deberán INFORMAR trimestralmente a la Sala Especial de Seguimiento, los avances y resultados obtenidos en el cumplimiento de las mismas.”*

6. En atención al mandato referido, las entidades remitieron algunos documentos, sin embargo, atendiendo a que no habían cumplido con la obligación periódica de comunicar a esta Corporación sobre los avances de las órdenes emitidas en el auto 263 de 2012, mediante auto 104 de 2014 esta Sala solicitó a varias de ellas<sup>3</sup> que rindieran el informe de que trataba la consideración número 14 de ese proveído. No obstante, en esa decisión se resaltó que la Contraloría General de la República había entregado oportunamente la documentación requerida.

---

<sup>2</sup> Cfr. Ordinal quinto del auto 263 de 2012. “*REQUERIR al Gobierno Nacional – Ministerio de Salud y Protección Social – en conjunto con la Contraloría General de la República para que, en el término improrrogable de veinte (20) días siguientes a la comunicación de esta providencia, adopten las medidas necesarias para controlar y recuperar los recursos malversados y dilapidados en el SGSSS, conminado a reinvertir tales dineros en la atención en salud de los colombianos.*”

<sup>3</sup> A la Procuraduría General de la Nación, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Fiscalía General de la Nación.

7. Con posterioridad al auto 104, si bien se recibieron algunos escritos, persistió el incumplimiento por parte de las autoridades, toda vez que no allegaron la información periódicamente, como se les exigió en los autos 263 de 2012 y 104 de 2014. Por lo anterior, a través de decisión del 8 de febrero de 2018, la Sala reiteró la importancia de la colaboración de las entidades mediante la remisión trimestral de los informes, en aras de poder analizar las acciones desplegadas y establecer los avances obtenidos. En consecuencia, las requirió nuevamente.

8. En virtud de esta última providencia se recibieron los siguientes informes consolidados: (i) el Ministerio de Salud y Protección Social el 28 de febrero de 2018, (ii) la Superintendencia Nacional de Salud el 19 de febrero de 2018, (iii) la Superintendencia de Industria y Comercio el 3 de abril de 2018, (iv) la Fiscalía General de la Nación el 4 de mayo de 2018 y, (v) la Procuraduría General de la Nación el 26 de febrero de 2018.

9. No obstante, a partir de ese momento, con excepción de la Contraloría que acató lo establecido en el auto 263 de 2012, las demás autoridades obligadas incumplieron nuevamente con el deber de enviar reportes trimestrales.

10. Finalmente, cabe mencionar que en escrito de fecha 26 de febrero de 2018 la Superintendencia Financiera puso de presente que en virtud de la entrada en funcionamiento de la Adres<sup>4</sup> a partir del 1 de agosto de 2017 y la supresión del Fosyga<sup>5</sup>, el Consorcio SAYP 2011 que era dirigido por la Fiduciaria La Previsora S.A. y por Fiducoldex S.A. culminó sus labores como administrador fiduciario del Fosyga el 31 de julio de 2017 y entró en proceso de liquidación<sup>6</sup>, razón por la cual en el segundo semestre de 2017 entregó los recursos que tenía a su cargo. En consecuencia, solicitó a la Corte ser relevada de la obligación impuesta en los numerales séptimo y noveno del auto 263 del 16 de noviembre de 2012.

## II. CONSIDERACIONES

1. Con el propósito de evaluar el grado de cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-760 de 2008, dirigidas a superar las fallas detectadas al interior del SGSSS y en el auto 263 de 2012 dentro del marco del seguimiento del mandato vigésimo cuarto, esta Sala debe efectuar un análisis de las medidas adoptadas por las autoridades obligadas. Así, se hace indispensable la colaboración de estas a través de la remisión de reportes periódicos que permitan conocer las gestiones que han desplegado para conseguir dicho fin.

---

<sup>4</sup> Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud.

<sup>5</sup> Fondo de Solidaridad y Garantía del SGSSS de Colombia. A partir del 1 de agosto de 2017 la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud - Adres reemplazó al Fosyga en sus funciones. Fue creada por la Ley 1753 de 2015. Para efectos de la valoración del mandato en estudio, la Corte hará referencia, al Fosyga siempre que a ella se hubiera dado la orden conforme a la sentencia T-760 de 2008 y al auto 263 de 2012.

<sup>6</sup> En virtud de lo señalado en el literal II de la Circular Adres número 001 de 2017.

2. No obstante, en el caso bajo examen, la Corte evidencia que a pesar de los requerimientos realizados continúa la inobservancia por parte de las entidades gubernamentales de la obligación de enviar periódicamente los informes solicitados, lo que imposibilita la labor de calificación del grado de cumplimiento de las directrices que ha emitido, lo anterior incluso, desatendiendo los múltiples recordatorios que esta Corporación ha realizado de seguir acatando el deber de entregar los datos precisados en el auto 263 de 2012.<sup>7</sup>

3. Lo descrito, por cuanto una vez revisado el expediente, se observa que el material probatorio proveniente de las entidades mencionadas que reposa en el mismo se halla desactualizado, ya que con posterioridad al último requerimiento elevado mediante decisión de fecha 8 de febrero de 2018 únicamente se recibieron en cumplimiento de lo dispuesto en el auto 263 de 2012, informes trimestrales de la Contraloría General de la Nación.

4. Ahora, aun cuando reposan respuestas remitidas por las autoridades con ocasión de otras providencias proferidas por la Sala en las que se les solicitó información en relación con temas particulares<sup>8</sup>, estas dejaron de presentar los reportes en los periodos indicados en el auto 263 de 2012 lo que expone el incumplimiento por parte de aquellas.

5. Por consiguiente, este Tribunal encuentra injustificado que el Ministerio de Salud, la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos, la Superintendencia Nacional de Salud, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, no hayan atendido la orden que les imponía la entrega de datos periódicos para que esta Corporación cuente con herramientas suficientes para realizar un seguimiento asertivo.

6. En tal contexto, la Sala debe recordar que su omisión contraviene los principios de eficacia, economía, colaboración armónica<sup>9</sup> y coordinación entre las entidades públicas<sup>10</sup> consagrados en la Constitución Política de Colombia<sup>11</sup>. De esta manera, la norma superior consigna este deber de cooperación entre las entidades del Estado, que de ser desconocido indefectiblemente derivará en la imputación de una falta y su respectiva sanción.

7. Así, el desconocimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional podría configurar una falta disciplinaria por parte de los servidores del estado o particulares que ejercen funciones públicas, los cuales pueden transgredir por acción u omisión sin justificación, o sin estar

---

<sup>7</sup> Cfr. numeral cuarto de la parte resolutive del auto de fecha 8 de febrero de 2018.

<sup>8</sup> Autos del 24 de abril, 27 de julio, 5 de julio y 668 de 2018 que convocó a audiencia pública.

<sup>9</sup> Cfr. Artículo 113 Superior.

<sup>10</sup> Cfr. Artículo 6 Ley 489 de 1998.

<sup>11</sup> Cfr. Artículo 209 Superior.

amparados por una causal de exclusión de responsabilidad, las disposiciones consagradas en el Código Disciplinario Único<sup>12</sup>.

8. En este sentido, atendiendo a lo dispuesto en el numeral 6° del artículo 277 de la Constitución, disposición según la cual la Procuraduría tiene como función “*ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley*”, se solicitará a la misma que en virtud de sus competencias inicie las investigaciones pertinentes para establecer la responsabilidad disciplinaria de las autoridades obligadas a remitir periódicamente la información requerida y reporte a esta Corte sobre los avances obtenidos en las mismas.

Lo anterior, atendiendo a que el numeral primero del artículo 34 del Código Disciplinario Único establece entre los deberes de los funcionarios públicos, cumplir y hacer que se acaten las decisiones judiciales<sup>13</sup> y prohíbe en el artículo 35 a todos los servidores del Estado, incumplir cualquier decisión “*judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución.*”<sup>14</sup>

9. De acuerdo con lo explicado, con ocasión de la omisión sistemática de entrega de reportes de las entidades mencionadas y con el propósito de obtener elementos de juicio para la evaluación de cumplimiento del mandato vigésimo cuarto, la Sala les solicitará que alleguen un informe consolidado que contenga discriminadamente los datos correspondientes a cada trimestre del año 2018 y el primero del año 2019 incluyendo como mínimo las medidas adoptadas y los resultados obtenidos en relación con cada punto que se describe a continuación:

10. *Medidas necesarias para salvaguardar los recursos asignados al sector salud y que proscriban eficazmente los actos de corrupción y las prácticas defraudatorias con la finalidad de optimizar el flujo de recursos al interior del SGSSS y obtener la sostenibilidad financiera.*

10.1. El Ministerio de Salud y Protección Social deberá informar sobre:

---

<sup>12</sup> “Artículo 23. *La falta disciplinaria. Constituye falta disciplinaria, y por lo tanto da lugar a la acción e imposición de la sanción correspondiente, la incursión en cualquiera de las conductas o comportamientos previstos en este código que conlleve incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en el artículo 28 del presente ordenamiento.*”

<sup>13</sup> “Artículo 34. *Deberes. Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. Los deberes consignados en la Ley 190 de 1995 se integrarán a este código.*”

<sup>14</sup> “Artículo 35. *Prohibiciones. A todo servidor público le está prohibido: Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución.*”

- (i) la normatividad emitida sobre el tema,
- (ii) las medidas adoptadas en materia de control y recuperación de los recursos malversados y dilapidados del SGSSS,
- (iii) las acciones para evitar la indebida destinación de la UPC,
- (iv) las gestiones ejecutadas para la obtención de un adecuado flujo de recursos al interior del SGSSS y optimización de la sostenibilidad financiera del mismo,
- (v) las medidas desplegadas para actualizar y mejorar la Base de Datos Única de Afiliados<sup>15</sup>.
- (vi) el tiempo que tardó en reportarse el cambio de un afiliado de un régimen a otro y las incidencias de ello.
- (vii) cuando un afiliado fallece, ¿cuánto tiempo tardó en reportarse la novedad? ¿Este término da lugar a que se pague la UPC por estos usuarios o alcanza a evitarse un desembolso indebido? ¿los dineros que alcanzaron a pagarse, fueron reembolsados con posterioridad? ¿A qué monto corresponde el dinero involucrado?
- (viii) los valores que ahorró el sistema de salud en cada periodo con las acciones implementadas

10.2. La Contraloría General de la República deberá informar en relación con la gestión fiscal sobre los recursos de la salud, sobre:

- i) cuántos fallos de responsabilidad ha proferido,
- ii) cuántas personas o funcionarios fueron declaradas responsables,
- iii) a qué valor ascienden los montos involucrados en las investigaciones,
- iv) cuánto dinero se ordenó devolver,
- v) qué valores han sido recuperados y,
- vi) cuáles son las principales causas que han dado origen a la declaración de responsabilidad fiscal.

Adicionalmente, adjuntar en cada informe un cuadro consolidado de cada año desde 2012 que contenga la información anterior.

Respecto a los denominados carteles en materia de la salud deberá indicar i) cuántos han sido desmantelados por el trimestre correspondiente adjuntando el histórico desde 2012 hasta la fecha de presentación de cada informe y qué áreas se han visto afectadas, ii) qué monto involucró cada hallazgo, iii) cuánto dinero se ha recuperado, y iv) cuáles fueron reportados a la Fiscalía y a la Procuraduría para iniciar las investigaciones correspondientes.

### 11. *Sobrecostos de los medicamentos*

El Ministerio de Salud y Protección Social y la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos deberán allegar datos mínimos sobre:

---

<sup>15</sup> BDU.A.

- (i) la normatividad emitida en la materia,
- (ii) el número consolidado de medicamentos y dispositivos médicos incluidos al régimen de control de precios
- (iii) la incidencia y efectos producidos por los medicamentos incluidos y los que encontrándose en el régimen de control de precios fueron retirados del mismo, en lo atinente a los consumidores, los distribuidores y el SGSSS<sup>16</sup>,
- (iv) los montos que ahorró el sistema de salud en cada periodo reportado con las medidas implementadas.

*12. Actuaciones referentes a presuntas faltas administrativas, defraudatorias, malversación de recursos, dilapidación de fondos, sobrecostos en medicamentos y corrupción que afectan el sector salud*

12.1. La Procuraduría General de la Nación, la Superintendencia Nacional de Salud, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, individualmente y de conformidad con su competencia, deberán reportar como mínimo sobre lo siguiente:

- (i) el número de investigaciones iniciadas en cada periodo y el consolidado de las que se hallan en proceso,
- (ii) el número total de fallos especificando cuántos fueron emitidos con responsabilidad,
- (iii) el total de personas y funcionarios investigados especificando cuántos fueron declarados responsables en cada periodo,
- (iv) a qué monto ascendieron los recursos involucrados en los procesos,
- (v) qué valores fueron recuperados del total que debía reintegrarse y;
- (vi) las presuntas faltas que más se presentaron al interior del SGSSS dando lugar a las investigaciones.

La información anterior deberá discriminar los datos relacionados exclusivamente con presuntas faltas en materia de sobrecostos de medicamentos.

12.2. La Procuraduría General de la Nación reportará adicionalmente:

- (i) los resultados obtenidos de la vigilancia de la regulación de precios de medicamentos y
- (ii) del estado de las investigaciones iniciadas por el incumplimiento de las órdenes emitidas por la Corte en el auto 263 de 2012 en relación con la entrega de informes trimestrales.

13. El contenido mínimo de cada informe solicitado a las autoridades en los numerales 9 a 12 anteriores, 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.

---

<sup>16</sup> Sobre los medicamentos que generan un alto impacto en torno al abastecimiento, el acceso por parte de los consumidores, los ahorros que representa para el usuario y para el SGSSS.

14. Además, se les solicitará a todas las autoridades que hagan referencia a la fuente que respalda la información entregada. De igual forma, se les ordenará que el citado reporte tenga como sustento fáctico en datos precisos y consolidados de cada periodo que permitan compararlos.

15. Cabe aclarar que el informe consolidado acá solicitado no las exime de seguir cumpliendo con la obligación de entregar los reportes precisados en el auto 263 de 2012, contrario a ello, constituyen la estructura que como mínimo deberán tener en cuenta para elaborar el mismo.

16. Finalmente, atendiendo a que la ejecución de los recobros y las auditorías ahora se encuentran a cargo del Ministerio de Salud<sup>17</sup>, convirtiéndolo en el ordenador del pago y el responsable de auditar los recobros por beneficios extraordinarios de salud radicados ante el Fosyga, la Sala relevará a la Superintendencia Financiera de seguir remitiendo informes en relación con el cumplimiento de la orden 24.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE:

**Primero. Requerir** al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Contraloría General de la República para que remitan a la Sala Especial de Seguimiento, el informe solicitado en el numeral 10 de la parte considerativa de esta providencia, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este proveído.

**Segundo. Requerir** al Ministerio de Salud y a la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos y Dispositivos Médicos para que remitan a la Sala Especial de Seguimiento, el informe solicitado en el numeral 11 de la parte considerativa de esta providencia, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este proveído.

**Tercero. Requerir** a la Procuraduría General de la Nación, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación para que remitan a la Sala Especial de Seguimiento, el informe solicitado en el numeral 12 de la parte considerativa de esta providencia, dentro del término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este proveído.

---

<sup>17</sup> Toda vez que al ente ministerial le fueron trasladadas todas las facultades específicas de seguimiento a la gestión de recobro. La Circular Adres 001 de 2017 establece en su literal II: “*La supresión del Fosyga conlleva la terminación del Contrato de Encargo Fiduciario número 467 de 2011 suscrito con el Consorcio SAYP 2011, el 31 de julio de 2017. La ADRES asumirá a partir del 1 de agosto del presente año, entre otras, las siguientes funciones: i) efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitalización y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud, ii) realizar los pagos, efectuar giros directos a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos, y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema y iii) en general adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que aseguren el buen uso y control de los recursos.*”

**Cuarto. Ordenar** a la Procuraduría General de la Nación que en virtud de sus competencias inicie las investigaciones pertinentes para establecer la responsabilidad disciplinaria de las autoridades obligadas a remitir periódicamente la información requerida atendiendo a lo descrito en el numeral 8 de la parte considerativa del presente proveído y reporte a esta Corte sobre las mismas dentro del término de dos meses contados a partir de la notificación de este proveído y continúe haciéndolo con posterioridad en el informe trimestral.

**Quinto. Ordenar** a las autoridades requeridas que continúen enviando dentro del mes siguiente a cada trimestre, el reporte periódico de que trata el numeral noveno de la parte resolutive del auto 263 de 2012, con el contenido mínimo establecido en los numerales 10, 11 y 12 según corresponda y en conformidad con lo dispuesto en el numeral noveno de la parte considerativa de esta providencia y que el informe consolidado acá solicitado no las exime de seguir cumpliendo con la obligación descrita en este numeral.

**Sexto. Recordar** a las autoridades requeridas que cada informe debe tener como sustento fáctico datos precisos y consolidados de cada periodo que permitan comparar los mismos y hacer referencia a la fuente que respalda la información entregada. Además, que el contenido mínimo solicitado en los numerales 9 a 12 de la parte considerativa de este auto, 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.

**Séptimo. Relevar** a la Superintendencia Financiera de seguir remitiendo informes en relación con el cumplimiento de la orden 24 de conformidad con lo explicado en el numeral 16 de la parte considerativa de esta providencia.

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

**JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**  
**Magistrado Sustanciador**

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
**Secretaria General**