

# 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:** Decreto de pruebas dentro del seguimiento a lo dispuesto en el auto 470 A de 2019.

**Magistrado Sustanciador:**  
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020).

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 decisión, la Corte consignó una orden dirigida a asegurar un flujo de recursos ágil, suficiente y oportuno al interior del sistema de recobros. También, con el objetivo de erradicar las prácticas de corrupción en el sector salud, salvaguardar y recuperar los recursos malversados en el mismo y ejercer control de los sobrecostos de medicamentos<sup>2</sup>.
3. El 16 de noviembre de 2012, mediante auto 263, la Sala Especial de Seguimiento declaró el incumplimiento parcial de la orden referida y requirió a

---

<sup>1</sup> En adelante también SGSSS.

<sup>2</sup> El mandato en mención reza: “Vigésimo cuarto. Ordenar al MSPS 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 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.”

diferentes autoridades para que adoptaran medidas en relación con la sostenibilidad financiera del SGSSS y para que expidieran la regulación necesaria “*para conjurar la crítica situación de sobre costos de precios de medicamentos POS y No POS*”.

4. Así mismo, para que las autoridades competentes 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, sobre costos en medicamentos y corrupción que afectan actualmente al sector salud...*”<sup>3</sup>.

5. Posteriormente, mediante autos 140 y 470 A de 2019, la Sala calificó con cumplimiento medio el componente de medicamentos y el resto de la orden, respectivamente, y reiteró a las autoridades la obligación de acatar lo dispuesto en el auto 263 de 2012, en el que se evidenció, entre otras cosas, la falta de un adecuado flujo de recursos con ocasión de prácticas de corrupción y malversación, en aras de corregir la problemática estructural identificada en la sentencia T-760 de 2008.

## II. CONSIDERACIONES

1. Con el propósito de continuar el seguimiento a la orden vigésimo cuarta impartida en la sentencia T-760 de 2008 y a lo dispuesto en los autos 140 y 470A de 2019, esta Sala considera necesario indagar a las autoridades obligadas al cumplimiento de los mandatos impartidos en dichas providencias<sup>4</sup>.

2. Teniendo en cuenta lo anterior, solicitará al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -Adres-, a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y a la Superintendencia Nacional de Salud, responder los siguientes interrogantes:

3. Al Ministerio de Salud y Protección Social:

3.1. Enuncie las medidas que ha implementado recientemente para mejorar las falencias en la inspección, vigilancia y control del sistema de salud, y los resultados obtenidos con las mismas.

---

<sup>3</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>4</sup> Esto con el fin de que se pronuncien, dentro del ámbito de sus competencias, entre otras cosas, sobre las acciones implementadas para ejecutar el saneamiento al que alude el acuerdo de punto final, los montos que se han reconocido y cancelado tanto a EPS como IPS, los valores pendientes de pago, y las posibles fechas en que será saldada la totalidad de la deuda, las medidas diseñadas para impedir las prácticas de corrupción y malversación de estos recursos, garantizando así, un mayor flujo de dinero al interior del sistema que permita a los prestadores de servicios atender las necesidades que se presentan dentro del mismo, con prontitud y calidad.

3.2. ¿Qué controles se han establecido para garantizar la transparencia en la aprobación y entrega de dineros al interior del sistema de salud en general, y en concreto con ocasión del acuerdo de punto final?

3.3. ¿Explique qué medidas ha implementado para corregir las dificultades que se siguen presentando en las bases de datos al interior del sistema de salud?

3.4. En relación con los dineros pagados sin justa causa, explique qué mecanismos se han implementado para que los mismos sean reintegrados de manera oportuna y completa.

3.5. ¿Qué medidas se han diseñado para controlar y recuperar los recursos malversados y dilapidados en el SGSSS y qué avances se han obtenido con su implementación?

3.6. En el Decreto Legislativo 800 de 2020 el Gobierno afirmó que *“para el desembolso de los recursos producto del saneamiento, existe un procedimiento específico que dificulta el desembolso inmediato de los mismos”*. Explique:

a. ¿Qué inconvenientes presentaron los cambios introducidos con el Decreto 521 de 2020 al procedimiento ordinario de recobro, con el fin de tramitar el saneamiento de las deudas de que trata el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019?

b. ¿Qué medidas se han adoptado para corregir dichos inconvenientes del procedimiento de saneamiento y qué resultados se han obtenido?

c. Si de manera simultánea al procedimiento implementado en el artículo 1 del Decreto Legislativo 800 de 2020 se están tramitando las solicitudes restantes y los avances obtenidos hasta el momento, indicando las fechas aproximadas en que el Gobierno proyecta que se saldará la totalidad de la deuda por servicios y tecnologías en salud PBS no UPC que se prestaron a diciembre de 2019 en ambos regímenes. Esto, informando sobre la disponibilidad de recursos y las fuentes disponibles con las que pretende efectuar estos pagos.

3.7. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, informe:

a. En qué estado se encuentra el reconocimiento y pago de la deuda en el RC.

b. En qué estado se encuentra el reconocimiento y pago de la deuda en el RS en relación con cada entidad territorial (artículo 238 de la Ley 1966 de 2019).

c. A qué cifra asciende el total efectivamente reconocido en cada régimen con ocasión del acuerdo de punto final, y a la fecha qué porcentaje de dicho valor se ha cancelado.

3.8. ¿Qué avances se han presentado en el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del RS, como consecuencia de la centralización de dichos procesos a partir del 1° de enero del 2020? ¿qué dificultades se han evidenciado? y ¿qué medidas proyecta implementar para la solución de las mismas?

3.9. Teniendo en cuenta que durante los meses de enero y febrero no se utilizó el mecanismo de presupuestos máximos, ¿actualmente existe deuda por concepto de servicios PBS no UPC prestados en el 2020? Explique su respuesta.

3.10. ¿Los montos asignados como presupuestos máximos han sido suficientes en cada periodo para que las EPS cubran los gastos correspondientes a la prestación de servicios PBS no UPC? En caso de haber sido insuficientes, responda si actualmente se presenta deuda por concepto de servicios prestados PBS no UPC en el 2020, bajo el sistema de techos. Explique su respuesta.

3.11. Teniendo en cuenta que las reservas técnicas son las provisiones que tienen las EPS para atender el riesgo futuro en salud de la población afiliada, informe si la prestación de los servicios y tecnologías en salud, se ha visto afectada, al autorizarse a las EPS el uso de estas reservas en el pago de sus deudas con las IPS.

3.12. ¿Qué resultados ha arrojado el pago directo de los montos adeudados con ocasión de servicios y tecnologías en salud no PBS prestados hasta diciembre de 2019, a las IPS, hospitales y clínicas?

3.13. Respecto de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 indique qué obstáculos se evidenciaron en la ejecución de la metodología definida por la entidad -MSPS- para establecer el techo o presupuesto máximo anual por EPS.

3.14. Atendiendo a lo consagrado en el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, indique qué incentivos se establecieron y cuáles se han entregado a las EPS por el uso eficiente de los recursos correspondientes a los techos.

3.15. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Ley 1955 de 2019, explique cómo ha funcionado el mecanismo diseñado para efectuar el pago de recursos PBS no UPC atendiendo a los resultados en salud. Exponga los inconvenientes que se han presentado y los avances obtenidos.

3.16. ¿Con posterioridad a la inclusión de un medicamento en el régimen de control de precios se ha presentado el fenómeno de desabastecimiento del

mercado farmacéutico en relación con el mismo? ¿Qué medidas se han implementado para controlar este fenómeno y qué resultados han arrojado?

3.17. Explique a qué se debe el crecimiento exponencial en los recobros de medicinas en los últimos años. En concreto indique si puede tener relación con el aumento de algunas enfermedades.

3.18. ¿Qué medidas ha implementado para controlar el precio de las medicinas, la intermediación (en términos de ganancia), y la prescripción de medicamentos que podrían ser reemplazados por otros que sí se encuentran incluidos en el PBS UPC?

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

4.1.¿Qué cambios se introdujeron al procedimiento ordinario de recobro para tramitar el saneamiento de las deudas de que trata el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019? ¿Con ellos se ha logrado que el auditaje de las solicitudes de recobro para sanear las deudas del sistema, sea más eficiente y expedito y no presente los mismos inconvenientes y retrasos que caracterizan dicho proceso?

4.2. En el Decreto Legislativo 800 de 2020 el Gobierno afirmó que “*para el desembolso de los recursos producto del saneamiento, existe un procedimiento específico que dificulta el desembolso inmediato de los mismos*”. Explique las razones que dieron lugar a esta afirmación e indique qué medidas se han adoptado para corregir dichos inconvenientes del procedimiento de saneamiento, si ya se pusieron en marcha y qué resultados se han obtenido.

4.3. Explique si de manera simultánea al procedimiento implementado en el artículo 1 del Decreto Legislativo 800 de 2020 se están tramitando las solicitudes restantes y los avances obtenidos hasta el momento, indicando las fechas aproximadas en que el Gobierno proyecta que se saldará la totalidad de la deuda por servicios y tecnologías en salud PBS no UPC que se prestaron a diciembre de 2019 en ambos regímenes. Esto, informando sobre la disponibilidad de recursos y las fuentes disponibles con las que pretende efectuar estos pagos.

4.4. En concreto, indique los resultados logrados con la presentación de cuentas en virtud del saneamiento definitivo de que trata el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019 que cumplieron con las características definidas tanto para el primer segmento como para el segundo, y que debieron ser presentadas según el cronograma de radicación de cuentas no UPC para el acuerdo de punto final, entre el 11 y el 15 de junio y entre el 17 y 21 de junio de 2020 respectivamente.

4.5.¿Qué resultados arrojó la ejecución de la primera etapa de habilitación establecida en el manual operativo y de auditoría a los servicios y tecnologías

en salud no financiadas con recursos de la UPC adoptado mediante la Resolución 2707 del 2020?

4.6. ¿Qué resultados ha arrojado el pago directo de los montos adeudados con ocasión de servicios y tecnologías en salud no PBS prestados hasta diciembre de 2019, a las IPS, hospitales y clínicas?

4.7. ¿Cómo ha influido en la ejecución del acuerdo de punto final autorizar el uso de las reservas técnicas de las EPS para que estas, si a bien lo tienen, paguen parte de sus deudas con las IPS y la compra de cartera hospitalaria por parte del Gobierno?

4.8. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 237 de la Ley 1955 de 2019, discrimine en qué estado se encuentra el reconocimiento y pago de la deuda tanto en el RC como por cada entidad territorial frente a los prestadores de servicios en el RS (artículo 238 de la Ley 1966 de 2019), y a qué cifra asciende el total efectivamente reconocido en cada régimen con ocasión del acuerdo de punto final y el efectivamente cancelado.

4.9. ¿Qué inconvenientes ha tenido que sortear la Adres en el ejercicio de la competencia a ella otorgada mediante el art. 231 de la Ley 1955 de 2019, consistente en la verificación, control y pago de los servicios y tecnologías de salud no financiados con recursos de la UPC suministrados a los afiliados al RS a partir enero de 2020 y que se hallaba en cabeza de las ET en el RS? ¿Qué medidas se han implementado para la solución de las mismas? ¿Qué avances se han presentado al centralizar en la Nación a partir del 1° de enero del 2020, la competencia para el reconocimiento y pago de tales servicios y tecnologías?

Teniendo en cuenta que durante los meses de enero y febrero no se utilizó el mecanismo de presupuestos máximos, ¿Actualmente se presenta deuda por concepto de servicios prestados PBS no UPC en el 2020,? Explique su respuesta.

4.10. ¿Los montos definidos como presupuestos máximos han sido suficientes en cada periodo para que las EPS cubran los gastos correspondientes a la prestación de servicios PBS no UPC? En caso de haber sido insuficientes, responda si actualmente se presenta deuda por concepto de servicios prestados PBS no UPC en el 2020, bajo el sistema de techos. Explique su respuesta.

4.11. ¿Se han radicado reclamos, recobros o solicitudes de ajuste por parte de las EPS dirigidos a la Adres en relación con servicios incluidos dentro del los financiados a través del mecanismo de techos en cada periodo? De ser afirmativa la respuesta, explique ¿en qué consisten las mismas y qué mecanismos de ajustes se han tenido en que emplear?

4.12. Respecto de lo dispuesto en el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 indique qué obstáculos se presentaron en la ejecución de la metodología

definida por el MSPS para establecer el techo o presupuesto máximo anual por EPS.

4.13. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241 de la Ley 1955 de 2019, explique cómo ha funcionado el mecanismo diseñado para efectuar el pago de recursos PBS no UPC atendiendo a los resultados en salud. Exponga los inconvenientes que se han presentado y los avances obtenidos.

4.14. Teniendo en cuenta lo consagrado en el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, indique qué incentivos se establecieron y cuáles se han entregado a las EPS por el uso eficiente de los recursos correspondientes a los techos.

4.15. ¿Cómo han funcionado las alertas de que trata el art 19 de la Resolución 205 de 2020, dirigidas a avisar a las EPS o EOC para que adopten medidas preventivas y correctivas tendientes a cumplir con el presupuesto máximo asignado en el respectivo periodo?

4.16. De conformidad con lo dispuesto en la Resolución 094 de 2020, indique cómo está funcionando el procedimiento que definió la Adres, dirigido a efectuar la verificación, control, reconocimiento, pago, liquidación y giro para el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC de los afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado que no se financian a través de presupuestos máximos. Señale a qué valor asciende la deuda total por concepto de prestación de estos servicios y tecnologías.

4.17. ¿En relación con qué enfermedades la Adres ha evidenciado un aumento exponencial en los recobros de un año a otro, entre los años 2017 a lo corrido del 2020?

4.18. Atendiendo a los hallazgos encontrados recientemente por la Contraloría, explique discriminadamente, qué valor total se cobró durante el 2017, 2018 y 2019 por cada uno de los siguientes medicamentos: (i) Juxtapid (o Lomitapide), (ii) Nivolumab, (iii) Pembrolizumab y (iv) Eculizumab. Exponga si dichos valores fueron reconocidos como deuda o si dichos recobros fueron glosados, mencionado el tipo de glosa.

## 5. Contraloría General de la República

5.1. ¿Qué controles se han establecido para garantizar la transparencia en los pagos de los valores destinados a saldar las cuentas con los actores del sector salud con ocasión del acuerdo de punto final en ambos regímenes?

5.2. En relación con el procedimiento administrativo y financiero para la suscripción de los acuerdos de pago entre la Adres y los actores del sector salud, dirigidos a atender el giro previo y/o acreencias por servicios y tecnologías de salud no financiadas con la UPC del régimen contributivo, ¿qué

mecanismos especiales se han diseñado para evitar la corrupción y malversación de estos recursos?

5.3. ¿Qué medidas se han implementado para evitar la corrupción y desviación de los recursos destinados al pago de la deuda con los actores del sector salud en el régimen subsidiado?

5.4. ¿Considera que se presenta un elevado margen de intermediación en relación con medicamentos que son pagados con recursos públicos? De ser afirmativa la respuesta, indique si la entidad ha alertado a la Supersalud para que investigue por qué se presenta tan elevado margen de intermediación ¿A cuánto asciende en la actualidad el margen de intermediación de los medicamentos pagados con recursos públicos? En consideración de la Contraloría, ¿ese margen no debería superar qué porcentaje?

5.5. Informe sobre el tipo de hallazgos encontrados en los años 2018, 2019 y 2020 en relación con los dineros de la salud y cuáles han derivado en proceso de responsabilidad fiscal, informando los montos involucrados dentro de cada uno.

5.6. ¿Respecto de qué enfermedades las EPS han reportado un aumento exponencial en las mismas entre los años 2017 a lo corrido del 2020, repercutiendo en el número de recobros por un mismo medicamento o procedimiento aparentemente no prestado?

5.7. ¿Qué irregularidades ha evidenciado en las auditorías efectuadas por parte de la Adres a los recobros presentados por las EPS para que se les reconozca y pague los montos gastados en la prestación de servicios y tecnologías PBS no UPC?

5.8. En relación con el giro de los techos o presupuestos máximos, indique si los mismos se tradujeron en un mejor flujo de recursos para los meses en que comenzaron a operar.

## 6. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

6.1. ¿Cuánto dinero se destinó en el año 2020 para el pago de la deuda pendiente por concepto de servicios y tecnologías en salud no cubiertas por la UPC? ¿A cuánto asciende el monto que hará falta para saldar el totalidad de la deuda y en qué vigencia se proyecta efectuar la totalidad del saneamiento?

6.2. En relación con lo consagrado en el artículo 238 del Plan Nacional de Desarrollo y su reglamentación a través del Decreto 2154 de 2019, que establece los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata dicho artículo, ¿a qué valor asciende la cofinanciación que a la fecha se requerirá por parte del Estado para saldar la deuda por



servicios y tecnologías en salud prestados no cubiertos por la UPC en el régimen subsidiado?

6.3. ¿Según los cálculos del Gobierno, a qué monto asciende en la actualidad la deuda por concepto de servicios y tecnologías en salud PBS no UPC en ambos regímenes?

7. Superintendencia Nacional de Salud

7.1. ¿Qué sistema implementó para dar cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 238 de la Ley 1955 de 2019<sup>5</sup>? ¿Qué resultados ha arrojado el mismo? ¿Ha impuesto las sanciones contenidas en la Ley 1949 de 2019 por incumplimiento de estas medidas?

7.2. Aunque en el país existe el libre mercado, ¿cómo se ha controlado el margen de intermediación (en términos de ganancia) en relación con las medicinas que se financian con recursos públicos?

7.3. ¿Qué investigaciones se han desplegado para identificar focos de malversación y corrupción entre 2017 y lo corrido del año 2020 en relación con los dineros de la salud?

8. El contenido mínimo de cada informe solicitado a las autoridades en los numerales 3 a 7 de este aparte, 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. 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 410 A de 2019.

9. 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 datos precisos y consolidados y sea remitido tanto en físico como al correo electrónico [despacho05@corteconstitucional.gov.co](mailto:despacho05@corteconstitucional.gov.co).

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE:

**Primero. Solicitar** al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a la Contraloría General de la República, al Ministerio de Hacienda y

<sup>5</sup> “[...]. La Superintendencia Nacional de Salud implementará un sistema de seguimiento que permita que el saneamiento se refleje en los estados financieros de las EPS y de las IPS. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a las sanciones contenidas en la Ley 1949 de 2019. Los representantes legales, administradores, contadores y revisores fiscales que ordenen, toleren, hagan o encubran falsedades cometidas en los balances, incurrirán en las sanciones previstas en la Ley 599 de 2000, así como fraudes y los demás relacionados que se configuren de acuerdo con su ocurrencia.”

Crédito Público y a la Superintendencia Nacional de Salud para que remitan a la Sala Especial de Seguimiento, el informe solicitado en los numerales 3 a 7 de la parte considerativa de esta providencia, dentro del término de quince (15) días contados a partir de la notificación de este proveído.

**Segundo. Recordar** a las autoridades requeridas que el contenido mínimo de la información solicitada en los numerales 3 a 7, 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 el numeral 9 de la parte considerativa y no las exime de seguir cumpliendo con la obligación de entregar los reportes precisados en autos anteriores.

**Tercero.** 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**