

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO

Referencia: Expediente T-8.255.231.
Acción de tutela instaurada por Coomeva
EPS contra el Juzgado 15 Civil del Circuito
de Barranquilla.

Asunto: Respuesta al auto de fecha 27 de
septiembre de 2021 proferido por la Corte
Constitucional en el trámite de revisión de
la tutela de la referencia.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., doce (12) de octubre de mil veintiuno (2021).

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

I. ANTECEDENTES

1. Mediante correo electrónico del 7 de octubre de 2021, se comunicó a la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008, el auto del 27 de septiembre de 2021 emitido por la Corte Constitucional dentro del trámite del expediente T-8.255.231¹, en el cual se estudia la acción de tutela interpuesta por Coomeva EPS en contra del Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla, para la protección de los derechos fundamentales *“a la vida y salud de los afiliados de Coomeva EPS, el flujo normal de los recursos del SGSSS y pago de las IPS del sistema, el mínimo vital de los afiliados de la EPS y colaboradores de Coomeva, el debido proceso por la aplicación del precedente judicial, los cuales considera vulnerados debido a que la autoridad jurisdiccional accionada, en el marco del proceso ejecutivo identificado con número de radicación 2018-175, decretó la medida cautelar de embargo de las cuentas maestras de recaudo del Banco AV Villas Nos. 165004763 y 165004813”*.

2. El proveído expuso que, según la accionante los recursos depositados en dichas cuentas no hacen parte de su patrimonio sino que son inembargables y pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y en

¹ Acción de tutela instaurada por Coomeva EPS contra el Juzgado 15 Civil del Circuito de Barranquilla

particular, se encuentran destinados al proceso de compensación que realiza la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (Adres). Por lo descrito, señaló que la medida cautelar dispuesta por el juzgado accionado “*repercute negativamente en la garantía de la salud, la seguridad social y la vida de los usuarios del sistema, así como también en el mínimo vital de los colaboradores de la empresa.*”

3. De conformidad con lo anterior, en la resolutive cuarta del auto en cuestión, se solicitó a esta Sala exponer “*los criterios desarrollados en [este] esquema judicial de monitoreo para exceptuar el principio de inembargabilidad de los recursos del sistema general de seguridad social en salud, y [referirse] sobre el asunto planteado a la luz de tales postulados [...].*”

II. CONSIDERACIONES

1. Corresponde a la Sala Especial de Seguimiento pronunciarse respecto de lo ordenado en el numeral cuarto del auto del 27 de septiembre de 2021, proferido por la Corte Constitucional dentro del trámite del expediente T- T-8.255.231, previo a lo cual se harán las siguientes precisiones:

2. Con ocasión de las fallas estructurales que fueron evidenciadas al interior del SGSSS y que afectaban su correcto funcionamiento, mediante la sentencia T-760 de 2008, la Corte Constitucional impartió directrices generales a las autoridades gubernamentales para que, en desarrollo de sus funciones y de manera articulada, implementaran las medidas necesarias para conjurarlas y de esa forma garantizar el goce efectivo del derecho a la salud.

3. Posteriormente, , por decisión de la Sala Plena de esta Corporación, se creó la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008² con la función de verificación del acatamiento de las órdenes proferidas en el fallo estructural, a través de una intervención excepcional en la política pública en salud, que encuentra justificación en la persistencia de las problemáticas advertidas, que derivan en la permanencia de las afectaciones al goce efectivo del derecho a la salud de la población en general; labor que ha venido desarrollando por más de 12 años de una forma dialógica, participativa y respetuosa de las competencias de las demás ramas del poder público.

4. Ahora, es preciso señalar que la Sala ha reconocido que con independencia de las determinaciones que adopte esta Corporación, las entidades del sector, sus funcionarios, los diferentes actores del sistema de salud, y los organismos de control, siguen siendo los responsables de desplegar todas y cada una de las acciones “*que ha previsto el ordenamiento jurídico ante las autoridades correspondientes en orden a salvaguardar el goce efectivo del derecho a la salud y proteger los recursos del sistema de salud*”³.

² Por la Sala Plena de la Corte Constitucional el 1º de abril de 2009.

³ Así lo dispuso la Sala Especial de Seguimiento en el auto 552 A de 2015, reiterado en el auto 205 de 2016 y en el de fecha 25 de enero de 2019.

5. En concreto, en el caso del seguimiento de la sentencia T-760 la tarea de la Sala comporta únicamente el análisis de las acciones desplegadas por las autoridades obligadas a cumplir las órdenes impartidas en el fallo estructural, de manera que, si bien en desarrollo de sus competencias focalizó de forma excepcional el seguimiento sobre algunas situaciones específicas que resultan relevantes desde el punto de vista constitucional⁴, no ha centrado su atención en el estudio de casos particulares derivados de nuevas acciones de tutela ni asumido el conocimiento de estas, lo que excedería sus competencias, en atención a que, como ya se expuso, fue creada para efectuar la verificación del acatamiento de las órdenes impartidas en dicha sentencia, que se materializan a través de las actuaciones realizadas por las autoridades responsables del sector salud.

6. Ahora, cabe mencionar que el grupo de las órdenes financieras⁵ proferidas pretenden dotar al SGSSS de un flujo adecuado y oportuno de recursos, sin embargo, ninguna en particular, gira en torno a la inembargabilidad de los recursos del sector salud ni a la naturaleza de las cuentas maestras de recaudo, como se explica a continuación.

7. En efecto, en dicha providencia se aludió a que las EPS *“tienen un derecho constitucional al recobro, por concepto de los costos que no estén financiados mediante las unidades de pago por capitación (UPC). Para garantizar el derecho a la salud de los usuarios, el cual depende del flujo oportuno de recursos en el sistema, [por lo que] el procedimiento de recobro debe ser claro, preciso, ágil”*.

8. De igual manera se mencionó, como una de las dificultades, la falta de un flujo de recursos que asegurara la prestación de servicios y tecnologías no cubiertas en el plan de beneficios pero autorizados por fallo de tutela o por el CTC⁶, ya que los dineros que recibían las EPS a título de UPC debían destinarse exclusivamente a costear los servicios del Plan Obligatorio de Salud, razón por la cual no existía un mecanismo de financiación para cubrir los servicios en aquel entonces denominados no POS, que una vez prestados por las EPS conducía al recobro de

⁴ Cfr. A-413 de 2015, en el que la Corte focalizó el seguimiento en el Departamento de Chocó por cuanto consideró que ello es posible entre otras cosas, en *“circunstancias de olvido estatal crónico sobre poblaciones históricamente vulnerables”*. En dicha providencia señaló *“El énfasis de esa actuación fue justificado en que las fallas afectarían a una población afrodescendiente e indígena con problemas socio económicos crónicos y graves derivados, entre otras, de la ausencia histórica de la presencia del Estado, la nula coordinación entre las autoridades públicas, la inexistencia de medidas especiales que atiendan la geografía y la cultura de los chocoanos, así como la baja efectividad de las órdenes adoptadas por los órganos de control para enfrentar los fenómenos que atentan contra los principios de la gestión fiscal y que parecen constituir prácticas constantes de desgreño y corrupción administrativa”*.

⁵ Órdenes 24 a 27 de la sentencia T-760 de 2008.

⁶ La Resolución 1328 de 2016 eliminó los Comité Técnico Científicos -CTC-, los cuales fueron reglamentados por la Resolución 3099 de 2008 con la finalidad de *“1. Evaluar, aprobar o desaprobado las prescripciones u órdenes médicas presentadas por los médicos tratantes de los afiliados, de los medicamentos y demás servicios médicos y prestaciones de salud por fuera del Manual Vigente de Medicamentos del Plan Obligatorio de Salud como en el Manual Vigente de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, manual listado de medicamentos del Plan Obligatorio de Salud (POS). 2. Justificar técnicamente las decisiones adoptadas, teniendo en cuenta la pertinencia con relación al o los diagnósticos del paciente, para lo cual se elaborarán y suscribirán las respectivas actas. 3. Realizar y remitir al Ministerio, informes trimestrales de los casos autorizados y negados.”* La eliminación del CTC comenzó a operar en el régimen contributivo en tanto que el subsidiado podrá ser objeto de asistencia técnica. El Ministerio afirmó que *“la herramienta estará disponible, inicialmente, solo para el régimen contributivo. Para el subsidiado puede ser adoptada por los alcaldes y gobernadores que la quieran implementar.”*

<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Lista-la-plataforma-que-pone-fin-a-los-CTC.aspx>.

los valores correspondientes a los recursos empleados para ello.⁷ En consecuencia, reiteró que el Estado debe reembolsar los montos gastados por las Entidades Promotoras de Salud por conceptos ajenos al catálogo de servicios POS, hoy PBS.

9. Como consecuencia de lo descrito, se evidenció que uno de los obstáculos que se presentaba al interior del SGSSS se relacionaba con el flujo de recursos⁸, lo cual puso de presente la necesidad de determinar el valor dinerario requerido para costear la atención integral y universal de cada usuario dentro del SGSSS. Esto, atendiendo al pago que en forma tardía efectuaba el Fosyga a las EPS, de los valores sufragados por la prestación de servicios y tecnologías en salud no presupuestados ni financiados por la UPC, pero requeridos con apremio por los usuarios, lo que derivó en que se proferiera la orden vigesimocuarta⁹.

10. No obstante, al evaluar los avances obtenidos en el cumplimiento del mandato referido, a través de auto 263 de 2012, la Sala Especial dio alcance al objeto del mismo y precisó la adopción de medidas para (i) salvaguardar los recursos asignados al sector salud y que tiendan eficazmente a proscribir los actos de corrupción y las prácticas defraudatorias¹⁰ con la finalidad de optimizar el flujo de recursos y obtener la sostenibilidad financiera, (ii) controlar y recuperar los recursos malversados y dilapidados¹¹ instando al MSPS a reinvertirlos en la atención en salud de los colombianos y, (iii) a expedir la regulación requerida para conjurar la crítica situación de sobrecostos de precios de medicamentos¹².

11. Así mismo, la Corte impartió el mandato vigesimoquinto, por cuanto encontró

⁷ Auto 470 A de 2019.

⁸ Cfr. sentencia T-760 de 2008 numeral 2.2.5.1.: “El adecuado financiamiento de los servicios de salud no contemplados en el POS depende entonces, del correcto flujo de recursos por parte del Estado para cubrir el pago de los recobros que reglamentariamente sean presentados por las entidades que garantizan la prestación del servicio. En la medida en que tales costos no están presupuestados por el Sistema dentro del monto que recibe la entidad aseguradora de la prestación del servicio de salud por cuenta de cada uno de sus afiliados o beneficiarios (UPC, unidad de pago por capitación), su falta de pago atenta contra la sostenibilidad del sistema, y en tal medida, al acceso a la prestación de los servicios de salud que se requieran con necesidad.”

⁹ “Ordenar al Ministerio de la Protección Social 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.”

¹⁰ Parte resolutive del auto: “Cuarto. REQUERIR al Gobierno Nacional – Ministerio de Salud y Protección Social para, que en el término improrrogable de veinte (20) días siguientes a la comunicación de esta providencia, adopte las medidas necesarias para salvaguardar los recursos asignados al sector salud y que tiendan eficazmente a proscribir los actos de corrupción y las prácticas defraudatorias que aquejan el sistema, con la única finalidad de optimizar el flujo de recursos al interior del SGSSS y obtener la sostenibilidad financiera del mismo, para la atención de las necesidades en salud de la población colombiana.”

¹¹ Parte resolutive del auto “Quinto: 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”.

¹² Parte resolutive del auto: “Sexto: ORDENAR al Ministerio de Salud en conjunto con la Comisión Nacional de Precios de Medicamentos, que expidan la regulación requerida para conjurar la crítica situación de sobrecostos de precios de medicamentos POS y No POS por la que atraviesa el SGSSS. Dicha normativa deberá contener disposiciones en relación con el régimen general de seguridad social en salud, así como frente a los regímenes especiales.” En adelante, cuando la Sala haga referencia al cumplimiento del mandato en estudio deberá tenerse en cuenta que el componente de medicamentos ya fue valorado mediante auto 140 de fecha 26 de marzo de 2019, sobre el cual se hará mención nuevamente al calificar el grado de acatamiento de la orden 24.

que el administrador de los recursos de la salud glosaba las solicitudes, entre otras, con dos tipos de observaciones, las cuales se consideraban un impedimento para que las entidades recobrantes reclamaran el reembolso de los recursos empleados en la prestación de los servicios y tecnologías en salud no incluidos en el entonces POS, afectando el flujo de recursos al interior de dichas entidades.¹³

12. Por otra parte, dispuso que el entonces Ministerio de la Protección Social y el administrador fiduciario del Fosyga (encargado de administrar los recursos de la salud en esa época), debían diseñar un plan de contingencia para agilizar el trámite de las solicitudes de recobro pendientes de estudio y agilizar la cancelación de los montos aprobados, para lo cual debía establecer las metas, elaborar un cronograma y programar las actividades que desarrollaría para lograr el cumplimiento del mandato vigesimosexto. Mediante auto 112 de 2016, la Sala estableció que el ente ministerial adoptó medidas adecuadas para el acatamiento de la orden, y por ello concluyó que dicha entidad acreditó un nivel de cumplimiento alto y suspendió el seguimiento del mandato de la referencia.

13. Finalmente, en relación con la sostenibilidad financiera del sistema de salud, la Corte advirtió la necesidad de corregir los problemas presentes en la financiación de los servicios y tecnologías en salud no incluidos en el entonces catálogo de beneficios, pero que se requerían con necesidad, por ello, profirió la orden vigesimoséptima en la que dispuso que el regulador debía modificar o rediseñar el procedimiento de recobro para que el mismo funcionara en condiciones de oportunidad y eficiencia, cuyo seguimiento se sigue efectuando.

14. En consecuencia, aunque esta dependencia reconoce la importancia que tiene para el sector salud, de la problemática en torno a la cual se profiere el auto 27 de septiembre de 2021, de lo descrito se evidencia que las temáticas respecto de las cuales gira el seguimiento de esta Sala Especial, no se relacionan con la inembargabilidad de los recursos del SGSSS ni con el estudio de las cuentas maestras de recaudo, razón por la cual la Sala Especial no ha desarrollado criterios para exceptuar el principio de inembargabilidad de tales recursos.

En mérito de lo expuesto,

II. RESUELVE:

Primero: Dar respuesta a lo dispuesto en el numeral cuarto del auto del 27 de septiembre de 2021 de la Corte Constitucional, para lo cual se informa que la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T- 760 de 2008 no ha establecido criterios de excepción al principio de inembargabilidad de los recursos del SGSSS por los motivos expuestos en la parte considerativa de este proveído.

¹³ “Toda vez que la Sala verificó que las autoridades responsables removieron efectivamente las glosas y como consecuencia de ello, se generaron los mecanismos para que el Fosyga aceptara y tramitara las solicitudes de recobro rechazadas con dichas causales, se dio por superada la problemática identificada en la sentencia T-760 de 2008, la Corte declaró el nivel de cumplimiento general del mandato mediante auto 186 de 2018 y en consecuencia consideró viable cesar el seguimiento de esta directriz, atendiendo a los parámetros de cumplimiento establecidos a partir del auto 411 de 2015.” Cfr. auto 470 A de 2019.

Segundo: Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes adjuntando copia integral de esta providencia.

Comuníquese y cúmplase,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General