

**REPUBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL  
Sala Especial de Seguimiento**

**AUTO**

**Referencia:** Sentencia T-760 de 2008.

Derecho de Petición formulado por la Entidad Promotora de Salud Servicio Occidental de Salud S.A. – EPS SOS S.A. –

**Magistrado Sustanciador:**  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., diez (10) de mayo de dos mil once (2011).

El Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las derivadas de la conformación del seguimiento de la sentencia T-760 de 2008, efectuada por la Sala Plena en sesión del 1º de abril de 2009, procede a dictar el presente Auto, con base en los siguientes

**ANTECEDENTES:**

1. Mediante la sentencia T-760 de 2008, la Corte Constitucional profirió diversas decisiones dirigidas a algunas autoridades del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con la finalidad de que adoptaran medidas para corregir fallas normativas, identificadas a partir del análisis de varios casos concretos acumulados en dicha providencia.
2. En atención a las órdenes 24, 25 y 27 de la citada sentencia, la señora ADRIANA MARÍA GARCÍA ARCE, en su calidad de Subgerente de Servicios Corporativos de la Entidad Promotora de Salud Servicio Occidental de Salud S.A. –EPS SOS S.A.–, mediante derecho de petición presentado el 13 de abril de 2011, solicitó se le indique si las órdenes referidas se encuentran efectivamente cumplidas, si han sido aplicadas y, en caso afirmativo, las condiciones de su cumplimiento. Además, pidió copia del informe de cumplimiento que en razón a éstas se hubiere allegado a la Corte Constitucional.
3. En lo que respecta al cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008, es necesario diferenciar su origen así como las órdenes que fueron consignadas

en su parte resolutive. En primer lugar, tal fallo fue producto del estudio de 22 casos particulares, en virtud de los cuales se dictaron órdenes específicas tendientes a dar solución concreta al problema planteado por cada uno de los accionantes. Ellas se encuentran contenidas en los quince numerales iniciales de la parte resolutive de la citada providencia y en caso de que se hubieren considerado incumplidas se habría acudido a los instrumentos presentes en el Decreto 2591 de 1991 (arts. 23, 27 y 52).

4. No ocurre lo mismo con las órdenes impartidas desde el numeral décimo sexto de la parte resolutive de la sentencia T-760 de 2008. Éstas cuentan con una naturaleza mucho más amplia, dado que constituyen la intervención de la Corte en algunas áreas inherentes al funcionamiento del sector salud, lo que hace que sus condiciones de cumplimiento tengan unas pautas substancialmente diferentes y que el papel del juez de tutela tenga un enfoque específico en torno a las políticas públicas, no pudiendo reemplazar o invadir el ámbito de competencias del regulador, ni menos ejercer el control de legalidad que recae en cabeza de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Al respecto, debe recordarse que tales órdenes fueron definidas a partir de la formulación de problemas de carácter general, en atención a las fallas de regulación que impiden el goce efectivo del derecho a la salud de los colombianos, detectadas por esta Corporación a partir de la valoración de los casos acumulados.

Así, resulta claro que los ingredientes y procedimientos para garantizar el cumplimiento de las órdenes de carácter particular o concreto, distan profundamente de aquellos que es posible aplicar a las órdenes de carácter general. Éstas están orientadas a corregir las fallas de regulación, específicamente, entre otros, en torno a las deficiencias presentes en el flujo de recursos en el SGSSS que afectan el goce efectivo del derecho a la salud y no a ocuparse de asuntos particulares. En este sentido, la orden general supone la realización y verificación de una serie de acciones complejas en las que intervienen diversos actores.

De hecho, algunas herramientas a ser aplicadas en esta labor, con el objetivo de asegurar la realización progresiva del derecho, se encuentran consignadas en el documento titulado "*Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*", formulado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cuyos principales objetivos son garantizar la efectividad, la exigibilidad y los factores estructurales que posibilitan el acceso real al derecho a la salud.

5. Ahora bien, para determinar el cumplimiento de la orden 24, la Sala ha proferido, entre otros, los Autos 149, 246 y 247 de 2010.

5.1. En el primero de éstos, se solicitó al Ministerio de la Protección Social y al Fosyga informar los avances posteriores al auto de 13 de julio de 2009,

reportar las contrataciones del outsourcing y firma de auditoría adicional; también, se requirió al Ministerio informar el impacto económico de los decretos expedidos por declaratoria de emergencia social; y finalmente, se instó a la Contraloría General de la República para que comunicara los resultados de auditoría en el régimen subsidiado.

En respuesta conjunta, el Ministerio y Fidufosyga informaron que han avanzado con la expedición de regulación en la materia. Así, indicaron que mediante la Resolución 5334 de 2008 fueron adoptados mecanismos para agilizar los trámites requeridos para la atención salud de los eventos no POS-S por las entidades departamentales, distritales y municipales. También, refirieron la Resolución 5375, a través de la cual se tomaron medidas para superar el déficit de recursos en especial, para saneamiento de la cartera hospitalaria.

Con posterioridad, el Ministerio manifestó que según la información remitida por su similar de Hacienda y Crédito Público, *“a la fecha no se puede concluir el impacto del recaudo tributario creado por los decretos de emergencia social, debido a efectos de mercado y estacionales que solo son observables concluido el año”*.

De otro lado, Gestarsalud adujo que no pudieron conciliarse algunas glosas, lo cual significa la pérdida del 40% de los recobros diferentes a medicamentos. Además, expuso que para el recobro de prestaciones no-POS del régimen subsidiado después del 30 de junio de 2009, no existe garantía del recurso financiero y existen demasiados requisitos de recobro establecidos por cada ente departamental para el trámite de las cuentas.

Por su parte, la Contraloría General de la República dio cuenta de las medidas adoptadas para prevenir la desfinanciación del sistema, entre ellas, las funciones de advertencia. En relación con la liquidación de los contratos del régimen subsidiado, indicó que este asunto es de competencia de la Superintendencia Nacional de Salud a quien debe solicitarse la información correspondiente; sin embargo, allegó los informes presentados por las contralorías territoriales en razón al Plan General de Auditoría 2008-2010. Por consiguiente, al encontrarse los datos dispersos y en diferentes documentos, actualmente la Sala se ocupa de su consolidación y análisis.

5.2. En las otras dos providencias reseñadas, se dio traslado de la propuesta para el flujo de recursos y el análisis de la subcuenta de compensación del Fosyga, allegados por Gestarsalud, Acemi y Asocajas.

Dicho traslado fue descrito por el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Fosyga, la Superintendencia Nacional de Salud, el Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.

6. De igual manera, para determinar el cumplimiento de la orden 25, la Sala

ha proferido los Autos 107 y 373 de 2010, entre otros; en éstos se solicitó al Ministerio, al Fosyga y a todas las EPS del país –incluyendo a la EPS SOS S.A.– información sobre las glosas aplicadas y pagadas.

6.1. En atención a los datos requeridos en el Auto 107, el Ministerio de la Protección Social presentó un informe con corte a 30 de abril de 2010, en el cual señaló los pagos realizados hasta diciembre de 2008, los levantamientos automáticos de recobros con aprobación condicionada, la cancelación de recobros aprobados en mesas de trabajo.

A su vez, entre julio y noviembre de 2010 fueron allegadas a la Sala, las respuestas de las EPS, algunas de las cuales se han tornado desordenadas puesto que las entidades en mención no cumplieron con los parámetros y fechas de corte fijados en el Auto.

6.2. Mediante el Auto 373 la Corte trasladó los datos informados por las EPS al Ministerio y al Fosyga, para que los estudiaran y, de haber lugar, los controvirtieran. A esta Corporación se allegó respuesta del segundo de estos órganos, que informó que la documentación suministrada por las EPS contiene registros repetidos y analizó las cifras de aprobaciones, glosas y pagos.

7. En igual sentido, la Sala profirió el Auto 150 de 2010, entre otros, con la finalidad de determinar el cumplimiento de la orden 27. En esta providencia, se requirió al Ministerio y al Fosyga para que comunicaran los resultados de la *“implementación de la malla validadora en la reducción del número de glosas, precisaran las medidas tomadas respecto de las “prácticas perversas”*. También, se solicitó al Ministerio que expusiera cómo estaba garantizando el desembolso oportuno a los prestadores de servicios de salud por parte de las entidades responsables del pago de los servicios de salud.

7.1. Al respecto, el Ministerio de la Protección Social y Fidufosyga comentaron los resultados de la implementación de la malla validadora en la reducción del número de glosas, describieron los procedimientos de recepción y radicación de recobros por medicamentos no-POS y fallos de tutela, informaron la flexibilización de requisitos frente a los recobros presentados por fallos de tutela (Resolución 3754 de 2008) y las medidas tomadas respecto de prácticas perversas en la definición de valores de medicamentos y de abusos en recobros por servicios ordenados por vía de tutela.

De la misma manera, la Superintendencia de Salud indicó el procedimiento mediante el cual ejerce el seguimiento y monitoreo de la situación financiera de las EPS y relacionó casos de revocatoria parcial de la habilitación, quejas atendidas y sanciones por inoportunidad en el flujo de recursos.

Por su parte, la Contraloría General señaló que dentro de su campo de acción tiene líneas de auditoría que incluyen la vigilancia de los recursos del régimen contributivo del SGSSS. Finalmente, diferentes EPS manifestaron las fallas que padecen el Fosyga, los entes territoriales y las IPS.

8. En particular, en orden a verificar los procedimientos de recobro para asegurar el flujo oportuno y suficiente de recursos al sistema de salud, la Corte ha dictado varios Autos tendientes a ejecutar el seguimiento y recopilar la información para adelantar la evaluación de las órdenes generales consignadas en los numerales 24 a 27 de la sentencia T-760 de 2008. Cada una de ellas establece unas tareas y unas condiciones temporales específicas que en este momento se encuentran en proceso de evaluación por parte de la Sala Especial de Seguimiento.

De hecho, en orden a prever un cumplimiento oportuno de dichas órdenes y acorde con las particularidades de nuestro medio socio-económico, la Sala ha proferido los mencionados Autos de seguimiento aplicables a esa política pública, entre los cuales se tienen en cuenta los procedimientos adelantados hasta la fecha para efectuar el pago y la compensación de los recobros efectuados al Fosyga que se encuentran atrasados.

9. Atendiendo lo anterior y como quiera que en este momento la Corte Constitucional se encuentra evaluando la implementación, puesta en marcha y ejecución de las diversas órdenes generales impartidas en la sentencia T-760 de 2008, por el momento no es posible dar una respuesta definitiva sobre el cumplimiento integral, esto es, adscrito a todos los indicadores aplicables a la realización progresiva y el goce efectivo del derecho a la salud<sup>1</sup>, respecto de las órdenes 24, 25 y 27.

10. Finalmente, en relación con la petición de copias, se destaca que la Sala de Seguimiento ha recibido los siguientes informes de cumplimiento:

### **10.1. Orden 24:**

#### 10.1.1. Ministerio de la Protección Social.

- Informe de cumplimiento del 09 de marzo de 2009.
- Informe de cumplimiento del 15 de julio de 2009. En conjunto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Informe de cumplimiento del 18 de agosto de 2009.
- Informe de cumplimiento del 03 de septiembre de 2009.
- Informe de cumplimiento del 19 de julio de 2010.
- Informe de cumplimiento del 04 de agosto de 2010.
- Informe de cumplimiento del 17 de agosto de 2010.
- Informe de cumplimiento del 30 de agosto de 2010.

#### 10.1.2. Consorcio Fidufosyga 2005.

- Informe de cumplimiento del 30 de julio de 2009.
- Informe de cumplimiento del 04 de septiembre de 2009.
- Informe de cumplimiento del 12 de agosto de 2010.

### **10.2. Orden 25:**

#### 10.2.1. Ministerio de la Protección Social.

---

<sup>1</sup> Cfr. párrafos 29 y ss. *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2008.

- Informe de cumplimiento del 14 de noviembre de 2008.
- Informe de cumplimiento del 06 de agosto de 2009.
- Informe de cumplimiento del 24 de agosto de 2009.
- Informe de cumplimiento del 14 de julio de 2010.

10.2.2. Consorcio Fidufosyga 2005.

- Informe de cumplimiento del 30 de julio de 2009.
- Informe de cumplimiento del 17 de enero de 2011.

**10.3. Orden 27:**

10.3.1. Ministerio de la Protección Social.

- Informe de cumplimiento del 31 de julio de 2009.
- Informe de cumplimiento del 19 de julio de 2010.

10.3.2. Consorcio Fidufosyga 2005.

- Informe de cumplimiento del 15 de enero de 2010.

En mérito de lo expuesto, el suscrito Magistrado Sustanciador

**RESUELVE:**

**PRIMERO.- Informar** a la señora ADRIANA MARÍA GARCÍA ARCE, en su calidad de Subgerente de Servicios Corporativos de la Entidad Promotora de Salud Servicio Occidental de Salud S.A. –EPS SOS S.A.–, que conforme a lo descrito en este auto, actualmente está en curso el proceso de evaluación, calificación y verificación integral del cumplimiento de las órdenes vigésimo cuarta, vigésimo quinta y vigésimo séptima de la Sentencia T-760 de 2008. Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar la comunicación correspondiente, acompañando copia del este proveído.

**SEGUNDO.-** Expedir a costa de la señora ADRIANA MARÍA GARCÍA ARCE, en su calidad de Subgerente de Servicios Corporativos de la Entidad Promotora de Salud Servicio Occidental de Salud S.A. –EPS SOS S.A.– las copias de los informes de cumplimiento referidos en el núm. 8 de la parte motiva de este auto.

Comuníquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado Sustanciador

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ  
Secretaria General