

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

Auto 006 de 2024

Referencia: seguimiento a las órdenes vigesimoprimera y vigesimosegunda de la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: convocatoria a sesión técnica.

Magistrado Sustanciador:
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil veinticuatro (2024).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, designada por la Sala Plena de la Corte Constitucional para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las directrices generales impartidas, integrada por los magistrados Vladimir Fernández Andrade, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente auto con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES

1. Con ocasión del análisis de los casos concretos acumulados en la Sentencia T-760 de 2008, esta Corporación emitió una serie de decisiones e impartió a las autoridades del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS- dieciséis órdenes generales con tendencia correctiva, dirigidas a que acogieran las medidas necesarias para conjurar las fallas identificadas.

2. La Corte advirtió que la actualización periódica del plan de beneficios en salud (PBS) permitiría reducir la incertidumbre que obstaculizaba el acceso a los servicios de salud. No obstante, indicó que dicha medida sería insuficiente mientras subsista la diferencia entre los beneficios del PBS en el régimen contributivo y en el régimen subsidiado¹. Con los avances en su cumplimiento, identificó como necesario que la unidad de pago por capitación (UPC) de ambos regímenes fuera suficiente para cubrir todos los servicios y tecnologías en salud PBS tanto en el régimen contributivo como en el régimen subsidiado².

¹ F.j. 6.1.2 de la Sentencia T 760 de 2008.

² F.j. 2.3. y 2.3.2 del Auto 261 de 2012. Acápite C) del Auto 109 de 2021 sobre el nivel de suficiencia de las fuentes de financiamiento del PBS.

3. De este modo, la Sala ha estudiado los resultados arrojados con las medidas implementadas y reportadas por las entidades del Gobierno que se encuentran a cargo del acatamiento de estas órdenes,³ con el fin de establecer avances en el cumplimiento de los mandatos impartidos, en procura de alcanzar, entre otras, la suficiencia de la UPC en ambos regímenes.

II. CONSIDERACIONES

4. Con miras a desarrollar el artículo 2º de la Constitución,⁴ la Sala Especial de Seguimiento ha abierto espacios que permiten la participación de todos los actores del SGSSS dentro del trámite de verificación del cumplimiento de las órdenes proferidas en la Sentencia T-760 de 2008.

5. Si bien es cierto que el diseño y la ejecución de las políticas públicas corresponden al Gobierno nacional, la labor de seguimiento faculta a la Sala para hacer cumplir sus disposiciones, contribuir en el análisis y la construcción de los instrumentos que debe desarrollar el encargado de la política pública y, en ejercicio de esa labor, apoyar la creación de los escenarios propicios para que se evidencien las barreras, obstáculos y bloqueos institucionales. De igual modo, para buscar espacios en los que los responsables de la política nacional expongan las ideas y propuestas que surjan⁵, en este caso en particular, en relación con la problemática que la insuficiencia de la UPC representa para el SGSSS.

6. Además, debe resaltarse que, en el marco de los diferentes seguimientos que tienen lugar al interior de la Corte Constitucional se ha dispuesto de la ejecución de sesiones técnicas y de este modo favorecer el recaudo de información técnica, específica y especializada sobre algún aspecto en particular, y de este modo propiciar un escenario en el que se pueda “debatir en oralidad, a profundidad y en un escenario dialógico, técnico y de alto nivel”⁶, en este caso puntual sobre la suficiencia de la UPC.

7. Como se ha mencionado en las últimas valoraciones de las órdenes vigesimoprimera y vigesimosegunda efectuadas a través de los autos 109 de 2021 y 996 de 2023, el Gobierno no ha demostrado que el valor de la UPC sea suficiente para cubrir todos los servicios y tecnologías en salud PBS-UPC a la población afiliada al régimen subsidiado, y tampoco que la información requerida para efectuar el cálculo de esta prima se entregue de manera oportuna, completa y con la calidad requerida. Esto, a pesar de que el mismo Ministerio ha expresado que los datos recolectados no se remiten a tiempo por las EPS, y que diferentes actores del sector salud y medios de comunicación han puesto de presente la insuficiencia de estos valores en ambos regímenes, advirtiendo recientemente con mayor

³ Autos 261 y 262 de 2012, 411 de 2016, 109 de 2021 y 996 de 2023.

⁴ “*Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; [...]*” (resaltado fuera del texto original).

⁵ Auto 1353 de 2022.

⁶ Auto 310 de 2023

contundencia que ello puede amenazar la operación⁷ y, por ende, poner en riesgo el goce efectivo del derecho a la salud.

8. Aun cuando el Ministerio de Salud ha reportado asistencias técnicas a las IPS públicas y a las ESP-S, la Sala ha concluido que la información recolectada sigue siendo deficiente⁸, a pesar de los diferentes llamados de atención por parte de la Corte en sus autos de valoración⁹, para que esta sea entregada con oportunidad y para que la calidad de la misma permita analizar con precisión las verdaderas frecuencias de uso de los servicios en salud.¹⁰

9. En el Auto 996 de 2023, la Sala evidenció que, en efecto, el Gobierno no demostró que la UPC fuera suficiente en ambos regímenes¹¹, y encontró que la información recolectada con base en la cual se estableció la prima del régimen subsidiado no era del todo confiable¹². Según algunos actores del sector salud¹³, esta situación se ve reflejada en el incumplimiento de los indicadores financieros y de solvencia que deben alcanzar las EPS, como lo es la obligación de contar con el requisito de patrimonio adecuado¹⁴, los cuales son exigibles para la habilitación y permanencia en el SGSSS¹⁵. Han señalado que no alcanzar estas condiciones financieras las hace vulnerables a la adopción de algunas de las medidas de control de la Superintendencia Nacional de Salud -como podría ser su liquidación- y puede conducir a la afectación del derecho a la salud de sus afiliados¹⁶.

10. Entre otras cosas, se puso en conocimiento de la Sala que la suficiencia de la UPC ha venido debilitándose con el paso del tiempo, y que para el 2023, el déficit estaría cercano a los \$2.7 billones, tomando un gasto de administración del 5 %¹⁷. Así mismo, que el indicador de siniestralidad del plan de beneficios se encuentra por encima del 100 %, lo cual, sumado a los gastos de administración en los que incurren las EPS, ha contribuido a la desfinanciación del sistema de salud. Se aseguró que para 2022 y 2023, alrededor de 20 y 22 EPS, respectivamente, no contaron con los recursos suficientes para cubrir su operación y que esto derivó en que la suma de los gastos administrativos y de los costos en salud haya sido superior a los recursos recibidos por UPC más copagos y cuotas moderadoras¹⁸.

⁷ <https://acemi.org.co/prensa/incremento-de-la-upc-debe-ser-de-al-menos-el-18-eps/>,

⁸ Auto 996 de 2023 f.j. 260.

⁹ Auto 996 de 2023 f.j. 180.

¹⁰ Auto 996 de 2023. Ver f.j. 260 “la información proveniente de la frecuencia de uso de los servicios de salud de la población del régimen subsidiado es deficiente.” Ver también f.j. 206 del Auto 109 de 2021.

¹¹ F.j. 262.

¹² Auto 996 de 2023 f.j. 261.

¹³ La Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, la Cámara de Instituciones para el Cuidado de Salud ANDI y la Cámara de Aseguramiento ANDI, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud -Gestarsalud y la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi.

¹⁴ Decreto 1492 de 2022.

¹⁵ Documento del 2 de noviembre de 2023 remitido el 10 de noviembre de la misma anualidad, suscrito por La Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, la Cámara de Instituciones para el Cuidado de Salud ANDI y la Cámara de Aseguramiento ANDI, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud -Gestarsalud y la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi. Folio 16.

¹⁶ Documento del 2 de noviembre de 2023 remitido el 10 de noviembre de la misma anualidad, suscrito por La Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, la Cámara de Instituciones para el Cuidado de Salud ANDI y la Cámara de Aseguramiento ANDI, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud -Gestarsalud y la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi. Folio 16.

¹⁷ Documento del 2 de noviembre de 2023 remitido el 10 de noviembre de la misma anualidad, suscrito por La Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, la Cámara de Instituciones para el Cuidado de Salud ANDI y la Cámara de Aseguramiento ANDI, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud -Gestarsalud y la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi.

¹⁸ Documento del 2 de noviembre de 2023 remitido el 10 de noviembre de la misma anualidad, suscrito por La Asociación

11. La anterior situación y la expedición de la Resolución 2364 de 2023, en virtud de la cual se estableció para el 2024 el valor de la UPC del régimen contributivo en \$1.444.086 y del régimen subsidiado en \$1.256.076, hace necesario que, mediante el desarrollo de un proceso dialógico, se converse con los actores del sector salud sobre las actuales circunstancias de suficiencia de estos valores, respecto de la cual ya se han pronunciado algunos actores del sistema al denunciar que “la brecha entre la UPC del régimen contributivo y subsidiado persiste”¹⁹. Así mismo, es necesario conversar sobre el estudio técnico realizado para evaluar esa suficiencia, entre otros asuntos, antes de valorar nuevamente ese aspecto, especialmente si se tiene en cuenta la falta de avances en materia de suficiencia²⁰, lo que afecta el goce efectivo del derecho a la salud.

12. De acuerdo con lo expuesto, para profundizar en el estudio sobre la suficiencia de la UPC al interior del SGSSS, se hace necesario, previo a la expedición del siguiente auto de valoración del cumplimiento de las órdenes en cuestión, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015²¹, recaudar pruebas, aclarar dudas y facilitar el proceso de seguimiento que realiza la Corte, motivo por el cual se convocará a una sesión técnica.

13. Para llevar a cabo la sesión, se convocará para que participen en ella 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, a la Fiscalía General de la Nación, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo de Colombia.

14. De igual manera, se convocará a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi-, a la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud -Gestarsalud-, a la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos -Acesi-, a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas -ACHC-, al Observatorio Así Vamos en Salud, a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar -Asocajas-, a la Cámara de Instituciones para el Cuidado de Salud ANDI y la Cámara de Aseguramiento en Salud ANDI.

15. Previo a la definición de la metodología de la sesión técnica, lo cual estará a cargo del magistrado sustanciador, el Ministerio de Salud y Protección Social tendrá que remitir, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de esta comunicación, al correo secretarial@corteconstitucional.gov.co de la Corte Constitucional, la metodología empleada para la estimación de la UPC del 2024 y exponer las razones por las cuales se escogió la misma. Así mismo, los asistentes contarán con un término para confirmar su asistencia.

Nacional de Cajas de Compensación Familiar, la Cámara de Instituciones para el Cuidado de Salud ANDI y la Cámara de Aseguramiento ANDI, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud -Gestarsalud y la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi. Folio 15.

¹⁹ Gestarsalud. Documento del 15 de enero de 2024 remitido el día 16 del mismo mes. Folio 2. Gestarsalud aludió a la insuficiencia de la UPC y la brecha existente entre los valores de la prima del RC y el RS, entre otras cosas.

²⁰ Auto 996 de 2023, f.j. 259.

²¹ Por medio del cual se unifica y actualiza el Reglamento de la Corte Constitucional.

16. Una vez se cuente con la información a la que hace referencia el apartado anterior, el Magistrado sustanciador, mediante auto, definirá la metodología de la sesión técnica, la agenda y formulará las preguntas que considere necesarias.

En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

Primero. CONVOCAR a sesión técnica en el marco del seguimiento al cumplimiento de las órdenes vigesimoprimera y vigesimosegunda impartidas en la Sentencia T-760 de 2008, el día 5 de abril de 2024, a las 7:50 a.m., en el Palacio de Justicia de Bogotá, ubicado en la calle 12 # 7-65, en el salón de audiencias que se indique en el auto de metodología.

Segundo. CITAR a la sesión técnica 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, a la Fiscalía General de la Nación, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo de Colombia.

Tercero. CONCEDER el término de 5 días, contados a partir del día siguiente en que se notifique este auto, para que las entidades y los grupos de apoyo convocados, remitan las confirmaciones de asistencia al correo electrónico asistentedespacho05@corteconstitucional.gov.co”.

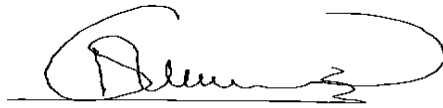
Cuarto. CITAR a participar en la sesión técnica a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi-, a la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud -Gestarsalud-, a la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos -Acesi-, a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas -ACHC-, al Observatorio Así Vamos en Salud, a la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar, a la Cámara de Instituciones para el Cuidado de Salud ANDI y la Cámara de Aseguramiento ANDI.

Quinto. ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de esta comunicación remita al correo secretaria1@corteconstitucional.gov.co de la Corte Constitucional la metodología empleada para la estimación de la UPC del 2024 y exponga las razones por las cuales se escogió la misma.

Sexto. COMUNICAR a los convocados, que la agenda, metodología y demás cuestiones técnicas y logísticas necesarias para el desarrollo de la sesión técnica serán señalados oportunamente mediante auto que proferirá el Magistrado sustanciador.

Séptimo. Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes, adjuntando copia de este proveído.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General