

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008

### Auto 2049 de 2024

**Referencia:** seguimiento a las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008.

**Asunto:** valoración de cumplimiento del componente de suficiencia de los presupuestos máximos y apertura de incidente de desacato.

**Magistrado Sustanciador:**  
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá D.C., trece (13) de diciembre 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 órdenes generales impartidas en la misma, 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. 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 -SGSSS- adoptaran las medidas necesarias para corregir las fallas estructurales identificadas con ocasión del análisis de los casos concretos acumulados en esa providencia.
2. La Corte advirtió que la desigualdad entre las coberturas de ambos regímenes vulneraba el derecho a la salud de los afiliados al régimen subsidiado<sup>1</sup>, por lo cual ordenó a la Comisión de Regulación en Salud<sup>2</sup> equiparar el POS -hoy PBS- en ambos regímenes para los niños y niñas<sup>3</sup>, y para

---

<sup>1</sup> En adelante, RS.

<sup>2</sup> La CRES fue suprimida mediante el Decreto 2560 de diciembre de 2012. A partir de ese momento todas sus funciones fueron asumidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

<sup>3</sup> Orden vigésima primera de la Sentencia T-760 de 2008.

los mayores de edad<sup>4</sup>, teniendo en cuenta los ajustes a la UPC subsidiada para garantizar la financiación de la ampliación en la cobertura.

3. Mediante el Auto 109 de 2021 y con ocasión de la creación del mecanismo de Techos y Presupuestos Máximos -PM-<sup>5</sup>, la Sala señaló que el PBS ya no se financiaba exclusivamente con la UPC, sino también con los dineros que la Adres anticipadamente transfiriera a las EPS con ocasión de los PM determinados. En consecuencia, indicó que el objetivo dispuesto en el punto 5 del numeral quinto del Auto 411 de 2016<sup>6</sup> se lograría cuando la UPC y los valores girados por concepto de Techos *fuera*n suficientes para cubrir el PBS a los afiliados de los dos regímenes.

4. A través del Auto 2881 de 2023, la Corte valoró el componente de suficiencia de los PM con *nivel de cumplimiento bajo*. En esa oportunidad identificó problemas en **(i)** su fijación, con ocasión de algunas falencias en la expedición de la metodología requerida para ello, relacionadas principalmente con inconvenientes en la entrega y recolección oportuna de la información necesaria para efectuar su cálculo; **(ii)** en los reajustes de estos valores, en virtud de la expedición tardía del acto administrativo que establece la metodología para su cálculo y, por ende, de su reconocimiento y pago; y **(iii)** en los retrasos en su desembolso, lo que afecta la liquidez y el flujo de recursos al interior del sector salud, que al momento de la valoración representaba una cartera con más de dos años de vencida.

5. En consecuencia declaró nivel de cumplimiento bajo y le ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS-, entre otras cosas **(i)** cancelar los valores pendientes por concepto de reajustes a los PM reconocidos para la vigencia del año 2021; **(ii)** presentar un cronograma en el cual estableciera las acciones necesarias para reconocer y pagar los valores pendientes por concepto de reajustes a los techos de la vigencia 2022; **(iii)** expedir y notificar el acto administrativo de reconocimiento de los techos correspondientes a los meses octubre, noviembre y diciembre de 2023; **(iv)** presentar un cronograma para definir la metodología de reajuste definitivo de los techos del año 2023, y fijar y cancelar los reajustes finales, y **(v)** crear una metodología unificada de definición y reajuste de los PM.

6. Con posterioridad a la última valoración del componente bajo examen, la Sala Especial decretó algunas pruebas<sup>7</sup> y recibió la siguiente información:

---

<sup>4</sup> Orden vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008.

<sup>5</sup> Artículo 240 de la Ley 1955 de 2019.

<sup>6</sup> “Garantizar a través de la regulación que sea expedida para el efecto y de la implementación de la política pública pertinente que la definición de la Unidad de Pago por Capitación para ambos regímenes alcance el nivel de suficiencia necesario para financiar el nuevo POS, esto es, de forma que cubra todos los tratamientos y tecnologías en salud que no estén expresamente exceptuados dentro del plan de beneficios, y que permita garantizar el acceso a todos los elementos necesarios para lograr el más alto nivel de salud posible. Lo anterior, sin olvidar que no puede sacrificar la prestación y la efectividad del derecho a la salud, so pretexto de la sostenibilidad financiera.”

<sup>7</sup> Auto del 1 de junio de 2024.

| <b>Pago de ajustes de los PM de la vigencia 2021</b> |   |
|--|---|
| <b>MSPS 11-03-2024</b>                               | Señaló el cumplimiento de la orden. Informó que respecto de los PM se efectuaron 3 ajustes; el último, con ocasión de la metodología definida en la Resolución 163 de 2023, estableció el monto del presupuesto definitivo para la vigencia 2021.   |
| <b>MSPS 13-08-2024</b>                               | <p>Informó sobre los ajustes efectuados a los PM de la vigencia 2021. Expuso que el valor de los PM de la vigencia 2021 ascendió a <b>\$6.900.391.840.718</b>.</p> <p>Refirió que, en atención a lo dispuesto en el artículo 13 de la Resolución 1139 de 2022, la transferencia de los recursos debe realizarse en los 15 primeros días de cada mes.</p> <p>Finalmente indicó que la Adres transfirió a la EPS el valor reconocido, luego de realizar la liquidación establecida en el artículo 4 de cada una de las resoluciones a través de las cuales definió el presupuesto definitivo.</p> |

| <b>Reconocimiento y pago de ajustes de los PM de la vigencia 2022</b> |  |
|---|--|
| <b>MSPS 11-03-2024</b>  | Con ocasión de la autorización del Confis del 26 de diciembre de 2023, para que el pago de estos ajustes se efectuara con cargo al servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación del 2024, emitió 36 resoluciones de reconocimiento del ajuste de 2022 -resoluciones de 2 de febrero de 2024-.   |
| <b>MSPS 13-08-2024</b>  | <p>Después de una revisión pormenorizada determinó que el reajuste ascendía a <b>\$819 mil millones de pesos</b>. Informó que se encontraba resolviendo recursos de reposición frente a algunas de las resoluciones de reconocimiento de ajuste.</p> <p>Indicó que a través de la comunicación 20242100099641 del 30 de abril de 2024, la Adres le solicitó al director de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de hacienda, los recursos autorizados para el pago de los reajustes de 2022.</p> <p>Mediante el oficio 20242101577141 del 14 de junio de 2024, la Adres reiteró la solicitud, dado que esa cartera no había dispuesto los recursos solicitados en las cuentas de cobro 20242100099641 del 30 de abril de 2024 radicado MHCP 1-2024-038041 del 30 de abril de 2024, 20242100111391 del 03 de mayo de 2024 radicado MHCP 1-2024- 039193 del 06 de mayo de 2024 y 20242101256451 del 07 de junio de 2024 radicado MHCP 1-2024-052028 del 11 de junio de 2024, que sumaban en total \$724.656.649.648,01.</p> <p>Finalmente informó que la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social le había solicitado al Ministerio de Hacienda, en 2 oportunidades, el giro de los recursos correspondientes para el pago del reajuste de los PM de la vigencia 2022, a través de los oficios con radicado No. 2024110000007151 del 5 de junio de 2024 y 2024110000085121 del 21 de junio de 2024. <b>Sin embargo, a la fecha no había recibido respuesta alguna.</b></p> |
| <b>Acemi 14-08-2024</b>   | <p>Solicitó que se declare el incumplimiento del numeral tercero del Auto 2881 de 2023.</p> <p>Explicó que, al revisar la ejecución presupuestal de la Adres, al 14 de agosto de 2024 la entidad contaba con los recursos para realizar el giro de los ajustes a PM para la vigencia 2022, por valor de “\$819.667.000.000”<sup>8</sup>.</p> <p>Señaló que en el mes de junio ya se había realizado la presupuestación y se contaba con el certificado de disponibilidad presupuestal para realizar el pago de esos valores ajustados. Sin embargo, anotó que, según lo señalado por el Ministerio de Hacienda, no había recursos para cancelarlos<sup>9</sup>, toda vez que “el</p>   |

<sup>8</sup> Documento del 14 de agosto de 2024, folio 2. Fuente: Ejecuciones presupuestales enero y junio 2024. <https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/informacion-financiera/unidad-de-recursos-administrados-ura/presupuesto>

<sup>9</sup> “Así lo señaló dicho organismo en respuesta a un derecho de petición radicado por el Representante a la Cámara Andrés Eduardo Forero, de acuerdo con lo publicado por este último en su cuenta de X”. [https://x.com/AForeroM/status/1820426110619779152?ref\\_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%](https://x.com/AForeroM/status/1820426110619779152?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%5E)

|  |   |
|--|---|
|  | <p>incumplimiento en las metas de recaudo tributario en el primer semestre de la presente vigencia fiscal produjo presiones en la liquidez del Tesoro Nacional que obligaron, entre otras medidas, a un recorte presupuestal que se materializó mediante el Decreto 0766 del 20 de junio de 2024”<sup>10</sup>.</p> <p>Con base en lo anterior, consideró que procede que la Corte (i) ordene el incumplimiento del resolutivo tercera del Auto 2881 de 2023; (ii) requiera al MSPS para que acate ese mandato; (iii) y requiera al Ministerio de Hacienda para que provea los recursos para pagar los PM de 2022.</p>  |
| <p><b>Representante a la Cámara, Andrés Eduardo Forero Molina<sup>11</sup></b></p> | <p>Informó que el 30 de julio del año en curso, al contestar una petición, el Ministerio de Hacienda emitió una respuesta que puede ser de interés para la Sala, pues señaló que se recortó dramáticamente el gasto en salud y se pospuso el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el pago de PM del año 2022 y siguientes. La referida respuesta indicó:</p> <p>“en referencia con el flujo de recursos destinados para pagar PM, estos podrían eventualmente ser programados para el último mes de la presente vigencia fiscal, dependiendo del comportamiento del recaudo de los recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación. Es preciso aclarar que los recursos para atender los planes obligatorios de salud han sido asignados mensualmente y oportunamente al Ministerio de Salud, el que, en cumplimiento de lo previsto por el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, atinente a la facultad de ejecutar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en su respectiva sección presupuestal, proponga los trasladados presupuestales que considere apropiados para garantizar la disponibilidad de recursos.</p> <p>Por lo anterior, la asignación de recursos para pagar PM, se efectuará una vez los ingresos de la Nación muestren un comportamiento adecuado que permita la asignación de estos en los términos del artículo 153 de la Ley 2294 de 2023.”</p> |
| <p><b>Acopel<sup>12</sup> 28-08-2024</b></p>                                       | <p>Puso de presente que la respuesta del Ministerio de Hacienda a una petición que elevó esa Asociación<sup>13</sup>, “no solo fue desalentadora, sino que deja en un limbo a aquellos que no pueden esperar, aquellos cuya vida pende de un hilo, dependientes de medicamentos y tratamientos que, sin estos recursos, se tornan inalcanzables”. Explicó que el Ministerio de Hacienda “advirtió que el monto adeudado por el ajuste de la vigencia de 2022, unos \$820.000 millones de pesos [sic], no sería pagado en el corto plazo”.</p>   |
| <p><b>MSPS 27-09-2023</b></p>  | <p>Informó que a pesar de los trámites adelantados para obtener los recursos para el pago de los reajustes, mediante el Oficio 2-2024-040928 del 30 de julio de 2024 el Ministerio de Hacienda informó al Congreso de la República que “el no giro de los recursos correspondientes para el pago relacionado con el ajuste a los PM de la vigencia 2022, obedecía al incumplimiento en las metas de recaudo tributario en el primer trimestre de la presente vigencia fiscal produjo presiones en la liquidez del Tesoro Nacional que obligaron, entre otras medidas, a un recorte presupuestal que se materializó mediante el Decreto 0766 del 20 de junio de 2024”, y frente a la posible fecha de pago manifestó que “[p]or lo anterior, la asignación de recursos para el pago de PM se efectuará una vez los ingresos de la Nación muestren un comportamiento adecuado que permita la asignación de los mismos en los términos del artículo 153 de la Ley 2294 de 2023”.</p> <p>Señaló que mediante escrito del 26 de septiembre de 2024 le solicitó al Ministerio de Hacienda información frente al trámite del pago del ajuste a los PM del 2022, pero que no había obtenido respuesta.</p>  |

[7Ctwterm%5E1820426110619779152%7Ctwgr%5E83ca24e02d28de16d61747f2dcb783ed80413eb1%7Ctwon%5Es1 &ref\\_url=https%3A%2F%2Fwww.elcolombiano.com%2Fcolombia%2Fsalud%2Fdenuncian-que-minhacienda-no-ha-pagado-deudas-con-sector-salud-de-2022-AD25159393](https://www.elcolombiano.com/colombia/salud/denuncian-que-minhacienda-no-ha-pagado-deudas-con-sector-salud-de-2022-AD25159393).

<sup>10</sup> Respuesta del Ministerio de Hacienda citada en el folio 3 del documento del 14 de agosto de 2024 de Acemi.

<sup>11</sup> Reiterado en escrito del 27-08-2024.

<sup>12</sup> Asociación Colombiana de Pacientes con Enfermedades de Depósito Lisosomal.

<sup>13</sup> No indica fecha específica.

|   |   |
|---|---|
| <b>Acemi, Asocajas y Andi<sup>14</sup> -11-09-2024-</b> | Solicitaron que se declare el incumplimiento del Auto 2881 de 2023, pues los PM de 2022 no se habían cancelado y el 2 de agosto venció dicho plazo. Solicitaron que se vincule al Ministerio de Hacienda y Crédito Público “en atención a que a este último le corresponde disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de dicha orden, de conformidad con lo señalado en el artículo 153 de la Ley 2294 de 2023, igualmente citado en las consideraciones del referido Auto” y a la fecha no ha dispuesto de los recursos para el giro de los ajustes de los PM del 2022 <sup>15</sup> . |
| <b>Acemi 18-10-2024</b>                                 | Solicitó que “se requiera al Gobierno Nacional a hacer uso del espacio financiero aprobado por el CONFIS para el pago de los PM de la vigencia 2022 con cargo al servicio de deuda pública del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2024, el cual, por su naturaleza, caduca en diciembre 31 de 2024. Lo anterior, a efectos de lograr el cumplimiento de la orden tercera del Auto 2881 de 2023”.   |

| <b>Reconocimiento de los PM de los meses de octubre, noviembre y diciembre 2023</b> |   |
|---|---|
| <b>MSPS 11-03-2024</b>  | Expuso que reconoció los PM correspondientes a los meses de octubre y noviembre de 2023 a través de resoluciones proferidas entre los meses de septiembre y diciembre de 2023. Sobre los PM del mes de diciembre, indicó que fueron incluidos en el cálculo del ajuste de la vigencia 2023- mediante resoluciones de 2 de febrero de 2024-.   |
| <b>MSPS 13-08-2024</b>  | Nuevamente expuso la forma como se efectuó el reconocimiento y la liquidación de los presupuestos. Informó que se encontraba resolviendo los recursos de reposición interpuestos frente a algunas de las resoluciones de reconocimiento de XXX. Además, remitió la relación de pagos efectuados por estos periodos, que, aproximadamente, corresponden a \$429.914.993.698,50. Esta suma de dinero corresponde al valor girado por los meses de octubre y noviembre de 2023.No incluye el valor girado a Sanitas EPS, Sura EPS, Dusakaki, Aliansalud EPS y EPS Familiar de Colombia, por el mes de octubre ya que el pago de los PM de ese mes se realizó en conjunto con el correspondiente a los meses de julio, agosto y septiembre, por tal motivo no es posible determinar el monto. El pago de los PM del mes de diciembre de 2023 se incluyó en el ajuste conocido como vigencia 2023. |

| <b>Reconocimiento de y pago del ajuste de los PM de la vigencia 2023</b> |  |
|--|--|
| <b>MSPS 11-03-2024</b>   | Señaló que mediante resolución 227 del 19 de febrero de 2024 adoptó la metodología para definir los PM de 2023. Mediante resoluciones individuales del 22 de febrero de 2024 definió los techos para la vigencia 2023 -ajuste-.    |
| <b>MSPS 13-08-2024</b>   | Reiteró que el reajuste de los PM de 2023 se realizó a través de las resoluciones en las que reconoció los PM de la vigencia 2023. Remitió la relación de los giros correspondientes a este ajuste, que suman \$1.079.019.931.619. |

| <b>Presupuestos máximos 2024</b> |  |
|----------------------------------|--|
| <b>MSPS 11-03-2024</b>           | El 27 de febrero de 2024 expidió las resoluciones a través de las cuales reconoció los PM correspondientes a los periodos enero y febrero de 2024.   |
| <b>MSPS 30-05-2024</b>           | Informó que reconoció los PM de los meses marzo y abril -24-04-2024- y mayo y junio -15-05-2024-.  |
| <b>MSPS 13-08-2024</b>           | Manifestó que bajo los criterios de la Resolución 227 de 2024 procedió con la asignación transitoria para los dos primeros meses del año (enero y febrero), y que posteriormente expidió los correspondientes a los meses de marzo, abril, mayo y junio sucesivamente, tomando en cuenta: (i) el valor calculado como resultado de la aplicación de la metodología del presupuesto máximo de la vigencia 2023 adoptado mediante la Resolución 227 de 2024;( ii) la Resolución 2366 de 2023, “por la cual se actualizan integralmente los servicios y tecnologías de salud financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación (UPC)”; |

<sup>14</sup> Cámara de Aseguramiento en Salud.

<sup>15</sup> Así lo reconoció este último en respuesta a una petición presentada por el representante a la cámara Andrés Forero. Oficio con radicado: 2-2024-040928 de julio 30 de 2024, firmado por el doctor Diego Alejandro Guevara, Viceministro General del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Tomado del siguiente vínculo: <https://x.com/AForeroM/status/1820426110619779152?t=yHEcY8IAV6ntwd7rUopuew&s=08>

|                          |   |
|--------------------------|---|
|                          | <p>y (iii) el incremento de la inflación causada en el año 2023, que se ubica en el 9,28%..</p> <p>Remitió la relación de los giros correspondientes, que suma \$1.294.059.726.984.</p>   |
| <b>Acemi 14-08-2024</b>  | <p>Expuso que para esa fecha -27 de agosto de 2024- se estima un faltante de \$2.7 billones, en materia de PM. <sup>16</sup> Consideró procedente que la Corte le ordene al Minhacienda que traslade a la Adres los recursos correspondientes para cubrir los PM de 2024.</p>   |
| <b>Acemi 27-08-2024</b>  | <p>Aludió nuevamente al déficit y resaltó la gravedad de la crisis que se está generando y que el Gobierno “no comprendió el llamado de urgencia de más de 50 exministros y excodirectores del Banco de la República, pues de acuerdo con su respuesta en X, pareciera haber interpretado que se estaban solicitando recursos adicionales para modificar el valor actual de la UPC definida por el Ministerio de Salud y Protección Social, cuestión ésta que es objeto de otro debate”<sup>17</sup>. Concluyó que no existe ninguna garantía de pago en la vigencia 2024, generando mayor presión al flujo de caja de las entidades.</p>   |
| <b>Acopel 28-08-2024</b> | <p>Agregó que, debido al bajo nivel de recaudo, los recursos para cubrir los PM entre julio y diciembre de 2024 no están garantizados y que persiste una profunda incertidumbre en el sistema de salud para el 2025, agravada por la ausencia de ajustes significativos en la propuesta de presupuesto general de la nación. Al respecto la Asociación resaltó que los últimos pagos que las EPS recibieron corresponden a servicios prestados en junio, lo que se “traduce en la falta de atención para los pacientes más necesitados”, pues quienes padecen enfermedades huérfanas y raras dependen en un 90% de los recursos destinados a cubrir servicios y medicamentos de alto costo.</p> |
| <b>MSPS 27-09-2024</b>   | <p>Informó el reconocimiento de los PM para los periodos correspondientes a julio y agosto.</p>   |
| <b>Acemi 18-10-2024</b>  | <p>Solicitó que se tenga en cuenta que, a octubre de 2024, no se habían cancelado los PM de los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2024.</p>   |

| <b>Creación e implementación de una metodología unificada de definición y reajuste de los PM</b> |  |
|--|--|
| <b>MSPS 11-03-2024</b>   | <p>Presentó un cronograma con 3 etapas. (i) Revisión y modificación de la Resolución 1139 de 2022 -febrero a mayo-; (ii) socialización con actores de la propuesta metodológica -junio-, y (iii) expedición del acto administrativo -julio-.</p>   |
| <b>MSPS 12-08-2024</b>   | <p>El MSPS y la Adres estaban realizando los análisis, cálculos y escenarios que permitan definir la propuesta para el nuevo acto administrativo que unificará las resoluciones 205 de 2020, 586 de 2021 y 1139 de 2022. Indicó que la propuesta incorpora parámetros tales como: (i) el uso de información histórica para el cálculo del presupuesto máximo anual, lo cual permitirá que este sea fijado con antelación al inicio de cada vigencia, así como aspectos relacionados con el giro de los recursos por parte de la Adres; (ii) la inclusión del proceso de auditoría por parte de la Adres, especialmente en aquellos servicios y tecnologías que superen el crecimiento histórico esperado; y (iii) la inclusión de facturación del módulo de prescripción Mipres como insumo.</p> <p>Informó que el Ministerio realizará monitoreo de forma periódica a la información reportada a fin de retroalimentar de manera oportuna a las EPS y Entidades Adaptadas (EA), a fin de mejorar en la calidad de los datos reportados por dichas entidades, con lo cual se espera mitigar los ajustes que se han realizado por superación del monto calculado de presupuesto máximo.</p> |
| <b>MSPS 15-08-2024</b>   | <p>El MSPS y la Adres adelantaron mesas de trabajo por medio de las cuales ha socializado los parámetros con los que adoptará un nuevo marco metodológico y unificará las disposiciones para el reconocimiento del PM.</p> <p>El 12 de agosto de 2024<sup>18</sup>, publicó el proyecto de acto administrativo y también convocó a las EPS y Entidades Adaptadas para socializarles el proyecto el 20 de</p>   |

<sup>16</sup> Ver también documento del 27-08-2024.

<sup>17</sup> Documento del 27-08- 2024, folio 2.

<sup>18</sup> Documento del 15-08-2024 con radicado 2024110000457971. Folio 3.

|  |  |
|--|--|
|  | <p>agosto de 2024. Informó que pasados 15 días de consulta pública analizaría y evaluaría la pertinencia y viabilidad de las observaciones presentadas por la ciudadanía y actores del SGSSS, y daría respuesta a cada comentario.</p> <p>Indicó que el proyecto incluye una transitoriedad para el año 2025, define plazos para el giro de los PM y que la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud cuenta con un término para proferir las recomendaciones sobre los ajustes definitivos del PM de cada vigencia - artículo 11 del Decreto 2562 de 2012-.</p> |
|--|--|

7. Adicionalmente la EPS Sura insistió en que la Sala declare “el incumplimiento material de las órdenes vigésimo primera, vigésimo segunda y vigésimo cuarta de la Sentencia T-760 de 2008 e [i]ncumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 2881 de 2023”<sup>19</sup>. Para respaldar su solicitud, citó diferentes apartes de autos en que se han valorado en los últimos años las órdenes en comento y, que, en su parecer, reflejan el incumplimiento mencionado. Esto, aunado a que, estima que los insumos recolectados con ocasión de la sesión técnica<sup>20</sup> permitieron tener mayores elementos de juicio para continuar con el proceso de valoración. Concluyó que, “habiéndose vencido los plazos establecidos en el Auto 2881 de 2023, corresponde a la Sala de Seguimiento realizar las valoraciones en punto de los requerimientos efectuados”. De conformidad con lo anterior, solicitó que sean tenidos en cuenta los argumentos expuestos al momento de valorar el cumplimiento de las órdenes 21, 22 y 24 y las impartidas en el Auto 2881 de 2023, y que la Sala tenga en cuenta, si así lo considera, (i) las pruebas allegadas a la primera solicitud; (ii) que “mediante su cuenta en la red social “X” (@AforeroM) el Representante a la Cámara Andrés Forero, [exhibe la] respuesta del Ministerio de Hacienda y Crédito Público [frente a las] solicitudes [de dar] conocer las razones por las cuales no se han girado los recursos para el pago de los ajustes a los PM de la vigencia 2022”; y, (iii) que en caso de que la Sala opte por citar a una audiencia de valoración de las órdenes referidas, se incluya a la EPS Sura dentro de los intervinientes invitados.

8. El señor Christian David Rivera Aguirre, le solicitó a la Sala Especial<sup>21</sup> que declare el cumplimiento bajo de las órdenes objeto de verificación y declare un estado de cosas inconstitucional<sup>22</sup>. Refirió que el sistema de salud atraviesa la peor crisis de su historia, por la crítica situación financiera de las EPS, derivada por la insuficiencia de la UPC y los PM<sup>23</sup>.

9. Finalmente, la Cámara de Instituciones para el Cuidado de la Salud de la Asociación Nacional de Empresas -ANDI-, junto con la firma especializada

<sup>19</sup> Documento del 2-09-2024 reiterando lo dicho en los documentos allegados el 15-05-2024 y el 28-05-2024.

<sup>20</sup> Realizada el 5 de abril de 2024.

<sup>21</sup> Mediante documento allegado el 14-06-2024.

<sup>22</sup> Solicitó que lo más pronto posible se adopte una decisión en materia de protección de derechos fundamentales, que evite que el sistema de salud colombiano termine de colapsar ante la indiferencia de Minsalud”.

<sup>23</sup> Señaló que la Defensoría, la Asociación de Pacientes Colombia, la Federación de Enfermedades Raras, la EPS Sura, Acemi y un comunicado suscrito por “la Universidad de los Andes, Universidad EAFIT, Uniminuto, Universidad Externado, EIA, UNAB, Universidad de la Sabana, Universidad ICESI, Universidad Pontificia Bolivariana y el Colegio de Estudios Superiores de Administración” alertaron sobre la compleja situación financiera del sistema de salud.

Sectorial<sup>24</sup>, desarrollaron un estudio para proyectar el impacto del desfinanciamiento del sistema de salud en las IPS, en el que consideraron el faltante financiero del sistema en el 2024 y la situación de las UPC del 2020 a 2023 y se proyectaron los resultados para el 2024 a través de una muestra con la información y lo remitieron a la Corte, con el fin de que fuera tenido en cuenta en el estudio de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda. En concreto, en relación con los PM, planteó que, si se aumenta la asignación para el 2024, aunado al aumento de la UPC, ello derivaría en que se reduciría el número de IPS que quedarían sin operar y, por ende, la afectación a los usuarios sería menor.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **Competencia**

10. En atención a las facultades otorgadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión del 1° de abril de 2009, el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 27 del Decreto Estatutario 2591 de 1991<sup>25</sup>, la Sala Especial de Seguimiento es competente para proferir este auto.

### **Metodología de la valoración**

11. La Sala estudiará de conformidad con los niveles de cumplimiento establecidos en el Auto 411 de 2015<sup>26</sup> y lo mencionado en diferentes ocasiones sobre la intervención excepcional del juez constitucional en materia de políticas públicas<sup>27</sup>, el grado de acatamiento de los mandatos relacionados con el componente de PM en el marco del seguimiento a las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008 y en concreto, de aquellas impartidas en el último auto de valoración, el Auto 2881 de 2023.

12. De este modo, en esta providencia se reiterará la jurisprudencia sobre (i) los niveles de cumplimiento, y (ii) la verificación del cumplimiento y el incidente de desacato. Además, se analizará (iii) el cumplimiento de los ordinales segundo a sexto del Auto 2881 de 2023, (iv) la situación actual de los PM en relación con la vigencia de 2024. Finalmente, (v) se establecerá el nivel de cumplimiento del componente de suficiencia de los PM.

---

<sup>24</sup> Documento remitido mediante correo electrónico del 9-10-24.

<sup>25</sup> “Artículo 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora. Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél (sic). Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. Lo anterior, sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso. En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”

<sup>26</sup> Proferido el 16 de septiembre de 2015, mediante el cual se efectuó el seguimiento a la orden décima novena de la sentencia T-760 de 2008. También se hizo alusión en el Auto 186 de 2018 dentro del marco de valoración de la orden vigesimoquinta, y el 470 A de 2019 dentro de la orden vigesimocuarta, entre otros.

<sup>27</sup> Cfr. autos 140 y 470 A de 2019, 108, 109 y 110 de 2021.

## **Los niveles de cumplimiento. Reiteración de jurisprudencia**

13. La Corte a partir del auto 411 de 2015<sup>28</sup> definió los parámetros de cumplimiento para evaluar las órdenes estructurales emitidas en la sentencia T-760 de 2008. Consideró que las decisiones proferidas implican la intervención excepcional del juez en el diseño e implementación de la política pública en salud, que podrá catalogarse como verdadera cuando involucre “el cumplimiento de obligaciones de respeto y garantía a los derechos humanos<sup>29</sup>”. Es decir, para considerar superada la falla estructural no es suficiente la expedición de normas legales o de actos administrativos, la ejecución parcial de políticas públicas y la mera demostración de ajustes presupuestales.

14. La Sala resaltó la necesidad de comprobar los resultados logrados en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) para valorar el avance en el goce efectivo del derecho -GED- de los usuarios del sistema. Por lo que solo declararía la superación de la problemática estructural cuando el ejecutivo demostrara (i) transformaciones en el funcionamiento del sector salud; (ii) con grado de certeza de que, esos cambios, lograrán las condiciones para el GED y “avanzar sosteniblemente”; y (iii) que esas soluciones tuvieran la virtud de ser coherentes y duraderas, conforme a lo exigido por la Corte<sup>30</sup>.

15. En ese sentido, esta corporación consideró que la política pública debe construirse desde la realidad social, por lo que para valorar la ejecución de cada mandato y de cada uno de sus elementos constitucionalmente relevantes (i) calificaría detenidamente las medidas adoptadas y las acciones efectuadas por las autoridades, y (ii) determinaría su impacto o efectividad en el sistema<sup>31</sup>. Para ello, conceptualizó cinco categorías de evaluación de cumplimiento<sup>32</sup>, que serían aplicadas en la medida en que fueran compatibles con el contenido y alcance del mandato supervisado.

16. La Corte también sostuvo que haría uso de las diferentes herramientas de origen constitucional o legal para hacer efectivas sus órdenes en caso de que las autoridades obligadas persistan en un incumplimiento general o en los niveles de acatamiento bajo y medio, y así evitar la secuencia de incumplimientos y conseguir avances progresivos y significativos en el goce efectivo del derecho a la salud.

---

<sup>28</sup> Proferido el 16 de septiembre de 2015, mediante el cual se efectuó el seguimiento a la orden décima novena de la Sentencia T-760 de 2008. También se hizo alusión en el Auto 186 de 2018 dentro del marco de valoración de la orden vigesimoquinta, y el Auto 470 A de 2019 dentro de la orden vigesimocuarta, entre otros.

<sup>29</sup> “El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. Manuel Fernando Quinche Ramírez y Juan Camilo Rivera Rugeles. 2010”.

<sup>30</sup> Sentencia C-351 de 2013 reiterada en el Auto 411 de 2015.

<sup>31</sup> El Auto 411 de 2015 definió que el seguimiento al cumplimiento se realiza a partir del análisis de las medidas implementadas por las autoridades responsables, los resultados que estas hayan arrojado y los avances evidenciados.

<sup>32</sup> Incumplimiento general, cumplimiento bajo, medio, alto y general.

## La verificación de cumplimiento y el incidente de desacato. Reiteración jurisprudencial<sup>33</sup>

17. Según lo dispuesto en el Decreto Estatutario 2591 de 1991<sup>34</sup>, el beneficiario de una orden emitida en un fallo de tutela puede solicitar su cumplimiento, de manera simultánea o sucesiva, a través del (i) trámite de cumplimiento (art. 27) o (ii) la sanción a la autoridad incumplida por medio del incidente de desacato (art. 52)<sup>35</sup>. Esta facultad tiene fundamento en la obligación estatal de garantizar a la persona afectada que la sentencia que concede la protección de sus derechos fundamentales se haga realmente efectiva<sup>36</sup>.

18. La Sentencia T-280A de 2012 recordó que “el trámite del cumplimiento no es un prerrequisito para el desacato, ni el trámite de desacato es la vía para el cumplimiento. Son dos cosas distintas el cumplimiento y el desacato. Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato”. Posteriormente, la Corte<sup>37</sup> diferenció estas dos figuras y concluyó lo siguiente:

| Cumplimiento del fallo  | Incidente de desacato  |
|---|--|
| Es obligatorio, hace parte de la garantía constitucional.                               | Es incidental, se trata de un instrumento disciplinario de creación legal. |
| La responsabilidad exigida es objetiva.   | La responsabilidad exigida es subjetiva.                                   |
| La base legal son los artículos 27 y 23 del Decreto 2591 de 1991.                       | La fuente normativa son los artículos 52 y 27 del Decreto 2591 de 1991.    |
| Es de oficio, aunque puede ser impulsado por el interesado o por el Ministerio Público. | Se da a petición de la parte interesada                                    |

19. De las diferencias planteadas entre el trámite de cumplimiento y el incidente de desacato, la Sala Plena ha considerado que se derivan las siguientes consecuencias:

(i) “Puede ocurrir que a través del trámite de desacato se logre el cumplimiento, pero esto no significa que la tutela no cumplida sólo tiene como posibilidad el incidente de desacato pues, como se vio, está previsto otro trámite en el cual el juez de tutela está facultado para adoptar todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento de su fallo (artículo 27 del decreto 2591 de 1991)”<sup>38</sup>.

(ii) “‘Todo desacato implica incumplimiento, pero no todo incumplimiento conlleva a un desacato’ ya que puede ocurrir que el juez constate objetivamente

<sup>33</sup> Acápite fundamentado en el Auto 1441 de 2022.

<sup>34</sup> Artículos 23 (protección del derecho tutelado), 27 (cumplimiento del fallo), 52 (desacato) y 53 (sanciones penales).

<sup>35</sup> El Decreto Estatutario 2591 de 1991 dispone de vías procesales que tienen el propósito de lograr la observancia efectiva de las órdenes de protección, a saber, el trámite de cumplimiento (art. 27) y el incidente de desacato (art. 52), instrumentos que pueden ser activados siempre que lo ordenado por la autoridad judicial no se haya ejecutado, o se ejecute de manera incompleta o tergiversando la decisión del fallador.

<sup>36</sup> Autos A-218 de 2020, A-556 de 2019 y A-017 de 2013.

<sup>37</sup> Sentencia T-280 de 2018.

<sup>38</sup> Sentencia C-367 de 2014 reiterada en el Auto 1441 de 2022.

la falta de acatamiento de la sentencia, pero ello no se deba a la negligencia del obligado, caso en el cual, ‘no habría lugar a la imposición de las sanciones sino a la adopción de todas las medidas necesarias para el cabal cumplimiento del fallo de tutela’<sup>39</sup>.

(iii) “La iniciación del incidente de desacato no excusa al juez de tutela de su obligación primordial del juez constitucional cual es la de hacer cumplir integralmente la orden judicial de protección de derechos fundamentales mediante el trámite de cumplimiento”<sup>40</sup>.

(iv) “El trámite del cumplimiento del fallo no es un prerequisite para el desacato”<sup>41</sup>.

20. La Sentencia C-367 de 2014 señaló que el contenido del artículo 27 prevé las etapas relativas al cumplimiento del fallo, como son (i) la autoridad o persona responsable del agravio debe cumplir el fallo sin demora; (ii) de no hacerlo en las 48 horas siguientes, el juez se dirigirá al superior responsable, lo requerirá para que lo haga cumplir y abrirá un proceso disciplinario contra quien incumplió; (iii) pasadas otras 48 horas, el juez “ordenara abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo”; (iv) el juez sancionará por desacato al responsable y a su superior hasta que se cumpla la sentencia, sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario y; (v) mientras el fallo se cumple el juez mantendrá su competencia<sup>42</sup>.

21. De otra parte, el incidente de desacato se encuentra regulado en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991<sup>43</sup> y conforme al Auto 265 de 2019, las solicitudes de apertura de un incidente de desacato deben cumplir con los siguientes presupuestos formales de procedencia:

(i) “Confirmar que las personas que promueven este tipo de incidentes se encuentran legitimadas para hacerlo<sup>44</sup>. Al respecto, la Sentencia T-766 de 1996 estableció que los incidentes de desacato pueden ser promovidos por las partes interesadas, es decir, por aquellos quienes hicieron parte en el proceso de tutela; de oficio por los jueces de conocimiento<sup>45</sup>; a petición del Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo<sup>46</sup>”.

---

<sup>39</sup> Id.

<sup>40</sup> Id.

<sup>41</sup> Id.

<sup>42</sup> Pasos que siguen casi de forma literal el contenido del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991.

<sup>43</sup> “La persona que incumpliere una orden de un juez proferida con base en el presente Decreto incurrirá en desacato sancionable con arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales salvo que en este Decreto ya se hubiere señalado una consecuencia jurídica distinta y sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar. // La sanción será impuesta por el mismo juez mediante trámite incidental y será consultada al superior jerárquico quien decidirá dentro de los tres días siguientes si debe revocarse la sanción”.

<sup>44</sup> “Así, por ejemplo, en el Auto 101 de 2009 (...), la Corte rechazó la petición de apertura de un incidente de desacato por falta de legitimación, puesto que la peticionaria no fue parte del proceso que dio origen a la Sentencia SU-484 de 2008. De igual forma, mediante Auto 009 de 2011 (...) se rechazó por falta de legitimación el incidente de desacato solicitado por presunto incumplimiento de la Sentencia SU-913 de 2009, aun cuando en dicha providencia se declaró la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional”.

<sup>45</sup> “Artículos 27 y 52 del Decreto 2591 de 1991”.

<sup>46</sup> “Artículos 277 y 282 de la Constitución Política y 10 del Decreto 2591 de 1991”.

(ii) “Verificar que existe una orden concreta presuntamente incumplida, debido a que la misma constituye el límite de quien formula el incidente y del juez que lo resuelve<sup>47</sup>”.

(iii) “Precisar el tipo de orden sobre la cual se presume el incumplimiento puesto que, en casos como la Sentencia T-025 de 2004, existen órdenes estructurales y particulares cuyo seguimiento no está en cabeza de la misma autoridad judicial<sup>48</sup>”.

(iv) “Identificar a la persona responsable del cumplimiento de la orden presuntamente desacatada. Esto, por cuanto la responsabilidad exigida a los destinatarios de las decisiones de tutela es subjetiva<sup>49</sup>”.

22. La Sentencia T-226 de 2016 señaló que “el trámite del incidente desacato no puede supeditarse a que la persona a cuyo favor se profirió la orden de amparo formule una petición al respecto. Si ninguna de las medidas de impulso procesal ha permitido avanzar en el cumplimiento del fallo, por circunstancias atribuibles a la conducta del obligado, el juez debe, de oficio, iniciar el incidente, para presionar por esa vía la satisfacción de las órdenes impartidas y proteger los derechos fundamentales comprometidos en cada caso”.

23. En cuanto a la responsabilidad subjetiva, esta corporación ha indicado que el juez de tutela debe analizar: “(i) a quién se dirigió la orden, (ii) en qué término debía ejecutarse, (iii) el alcance de la misma, (iv) si efectivamente existió incumplimiento parcial o integral de la orden dictada en la sentencia, y de ser el caso (v) cuáles fueron las razones por las que el accionado no obedeció lo ordenado dentro del proceso”<sup>50</sup>.

24. De otro lado, la Sentencia C-367 de 2014 señaló que este trámite incidental consta de cuatro etapas: “(i) comunicar a la persona incumplida la apertura del incidente del desacato, para que pueda dar cuenta de la razón por la cual no ha cumplido y presente sus argumentos de defensa; (ii) practicar las pruebas solicitadas que sean conducentes y pertinentes para la decisión; (iii) notificar la providencia que resuelva el incidente; y (iv) en caso de haber lugar a ello, remitir el expediente en consulta al superior”.

25. El propósito del incidente de desacato, más allá de imponer una sanción, “es lograr el cumplimiento efectivo de la orden de tutela pendiente de ser ejecutada”<sup>51</sup>. Además de las sanciones propias del incidente de desacato, el Decreto 2591 de 1991 determina que quien incumpla el fallo de tutela, según sea el caso, “incurrirá en fraude a resolución judicial, prevaricato por omisión o en las sanciones penales a que hubiere lugar”, de manera que otra de las herramientas con que se cuenta para lograr el cumplimiento, consiste en la compulsión de copias a las entidades competentes para que realicen las investigaciones penales o disciplinarias a que haya lugar.

---

<sup>47</sup> “Auto 368 de 2016”.

<sup>48</sup> “Sobre este particular, en el Auto del 13 de diciembre de 2018, se precisó que el seguimiento que adelanta esta Corporación versa solo sobre las órdenes estructurales dictadas en la Sentencia T-025 de 2004, en tanto, corresponde a los jueces de instancia, verificar el cumplimiento de las órdenes particulares de esta decisión. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 23, 27, 36 y 52 del Decreto 2591 de 1991”.

<sup>49</sup> “Sentencia C-367 de 2014”.

<sup>50</sup> Sentencia T-509 de 2013, reiterada en la SU-034 de 2018.

<sup>51</sup> Sentencia SU-034 de 2018, reiterada en las sentencias C-092 de 1992 y C-367 de 2014.

## Cumplimiento de los ordinales segundo a sexto del Auto 2881 de 2023

26. En el Auto 2881 de 2023, la Sala centró su atención en determinar si los recursos asignados a las EPS por concepto de PM<sup>52</sup> hasta ese momento, habían sido suficientes para financiar el paquete de servicios conocido como PBS no UPC. Además, analizó si el funcionamiento del mecanismo de reajuste de estos valores estaba siendo efectivo y permitía avanzar hacia el objetivo de alcanzar la suficiencia de los recursos destinados a financiar este grupo de servicios y tecnologías PBS. Esto, atendiendo a que el cumplimiento de las obligaciones financieras con las EPS, por parte del Estado, es un asunto de relevancia constitucional, en la medida en que contribuye a garantizar el adecuado funcionamiento del sistema de salud y, de manera consecuente, la protección y prestación del derecho social fundamental a la salud.

27. Ahora, si bien desde un inicio la Sala reconoció las bondades que a simple vista reflejaban los PM, como (i) el menor uso de los recobros y con ello la reducción de estas auditorías, (ii) la mejoría en el flujo de los recursos<sup>53</sup> por tratarse de un reconocimiento y pago anticipado de los montos requeridos para cubrir la prestación de ciertos servicios y tecnologías y (iii) la posibilidad de reajustar estos valores, en el Auto 2881 de 2023 encontró que, estos dos últimos aspectos no tenían lugar o se presentaban materialmente<sup>54</sup>.

28. Precisado lo anterior, *corresponde a la Sala determinar si el Ministerio de Salud y Protección Social dio cumplimiento a lo dispuesto en el Auto 2881 de 2023*<sup>55</sup>. Para ello verificará la existencia de medidas y resultados frente a lo dispuesto en los ordinales segundo a sexto.

### *Pago del reajuste de los Presupuestos Máximos del año 2021*

29. El ordinal segundo del Auto 2881 de 2023 dispuso:

“ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social que, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la comunicación de esta providencia, cancele efectivamente los valores pendientes por concepto de reajustes a los PM reconocidos para la vigencia del año 2021.”

30. Al respecto, el MSPS informó que había dado cumplimiento a lo ordenado<sup>56</sup>, ya que en atención a la metodología para el ajuste definitivo de los PM de 2021 establecida en la Resolución 163 del 6 de febrero de 2023, entre el 17 de febrero y el 17 de septiembre de 2023, emitió los actos administrativos a través de los cuales reconoció el ajuste definitivo de los para la vigencia 2021 a cada EPS o entidad adaptada.

---

<sup>52</sup> Mecanismo cuyo estudio forma parte del componente que busca que las fuentes de financiación del PBS alcancen el nivel de suficiencia necesario para cubrir la prestación de servicios PBS UPC y PBS no UPC.

<sup>53</sup> Sentencia C-122 de 2022.

<sup>54</sup> Resolución 205 del 2020.

<sup>55</sup> Notificado mediante Estado 014 del 1 de febrero de 2024.

<sup>56</sup> Cfr. Documento remitido mediante correo electrónico del 11-03-2024.

31. Revisados los referidos actos administrativos<sup>57</sup>, la Sala constató que el MSPS estableció el valor total del presupuesto máximo de la vigencia -ordinal segundo- e indicó que para la liquidación y transferencia de ajuste, “del presupuesto máximo fijado mediante el presente acto administrativo, la Adres determinará el monto pendiente por transferir, considerando las asignaciones realizadas mediante los actos administrativos expedidos para la vigencia 2021 y la liquidación realizada por la Adres en razón a los traslados de afiliados presentados”.

32. Así las cosas, del monto del presupuesto definitivo<sup>58</sup>, el valor girado por concepto de PM y por ajustes al PM y la fecha en la que se efectuó cada uno<sup>59</sup>, la Sala evidenció lo siguiente<sup>60</sup>:

---

<sup>57</sup> Remitidos por el MSPS mediante correo electrónico del 11-03-2024.

<sup>58</sup> Obtenido de cada una de las resoluciones de referidas en el f.j. 96.

<sup>59</sup> Obtenidos de la consulta realizada a Lupa al giro el 17 de octubre de 2024. <https://www.adres.gov.co/lupa-al-giro/presupuestos-maximos> y el documento denominado “3 Anexo Vive Protección Social” remitido por el MSPS mediante correo electrónico del 13-08-2024.

<sup>60</sup> Los valores en rojo corresponden al mayor valor girado respecto del presupuesto máximo reconocido

| Presupuestos máximos - vigencia 2021   |                                 |  |  |               |  |               |   |                         |                       |               |                         |                |                    |
|--|---------------------------------|--|--|---------------|--|---------------|---|-------------------------|-----------------------|---------------|-------------------------|----------------|--------------------|
| EPS                                    | PM                              |  | Reajuste Metodología Resolución 2260 de 2021 |               | Reajuste Metodología Resolución 1408 de 2022 |               | Reajuste Metodología Resolución 163 de 2023     |                         |                       |               | VALOR TOTAL GIRADO      | VALOR ADEUDADO | % DE LA DIFERENCIA |
|  | VALOR PM Resolución 594 de 2021 | VALOR ORDENADO (Lupa al Giro Ene-Dic 2021) | VALOR GIRADO                                 | FECHA DE GIRO | VALOR GIRADO                                 | FECHA DE GIRO | RESOLUCIÓN                                      | VALOR                   | VALOR GIRADO          | FECHA DE GIRO |                         |                |                    |
| Coosalud EPS                           | \$ 152.352.448.334,00           | \$ 159.752.800.400,27                      | \$ 29.694.296.952,00                         | 1/06/2022     | \$ 23.710.443.035,72                         | 25/11/2022    | 223 y 236 de 2023                               | \$ 228.011.582.262,00   | \$ 14.854.041.874,01  | 22/08/2023    | \$ 228.011.582.262,00   | 0,00           | 0,00               |
| Nueva EPS                              | \$ 1.128.246.813.764,00         | \$ 1.145.310.152.947,75                    | \$ 48.522.305.157,00                         | 30/12/2021    | \$ 94.259.278.099,46                         | 25/11/2022    | 216 y 217 de 2023                               | \$ 1.556.601.075.346,00 | \$ 285.813.686.573,01 | 24/03/2023    | \$ 1.573.905.422.777,22 | 17304347431,22 | 1,11               |
| Mutual Ser                             | \$ 113.093.337.319,00           | \$ 118.565.921.660,07                      | \$ 27.584.153.807,00                         | 30/12/2021    |  |               | 214 y 215 de 2023                               | \$ 185.452.208.521,00   | \$ 44.821.036.831,43  | 24/03/2023    | \$ 190.971.112.298,50   | 5518903777,50  | 2,98               |
| Aliansalud EPS                         | \$ 83.597.546.961,00            | \$ 83.670.476.721,81                       | \$ 3.919.363.622,00                          | 30/12/2021    |  |               | 1957 de 2023                                    | \$ 87.516.910.538,00    |                       |               | \$ 87.589.840.343,81    | 72929805,81    | 0,08               |
| Salud Total EPS S.A.                   | \$ 407.473.433.906,00           | \$ 412.453.459.611,59                      | \$ 39.340.531.731,00                         | 20/05/2022    |  |               | 240 de 2023                                     | \$ 511.577.247.581,00   | \$ 59.783.256.238,41  | 31/07/2023    | \$ 511.577.247.581,00   | 0,00           | 0,00               |
| EPS Sanitas                            | \$ 669.242.864.809,00           | \$ 680.445.317.541,76                      | \$ 67.724.114.291,00                         | 30/12/2021    | \$ 22.747.380.498,20                         | 25/11/2022    | 237 de 2023                                     | \$ 902.927.170.549,00   | \$ 144.396.869.133,21 | 25/04/2023    | \$ 915.313.681.464,17   | 12386510915,17 | 1,37               |
| EPS Sura                               | \$ 766.844.230.699,00           | \$ 774.166.259.553,26                      | \$ 37.475.655.049,00                         | 20/05/2022    | \$ 8.370.903.710,48                          | 21/11/2022    | 241 de 2023                                     | \$ 921.825.229.636,00   | \$ 110.513.946.928,14 | 24/03/2023    | \$ 930.526.765.240,88   | 8701535604,88  | 0,94               |
| Famisanar                              | \$ 275.042.548.284,00           | \$ 276.196.236.305,71                      | \$ 10.898.841.623,00                         | 30/12/2021    | \$ 28.340.371.994,29                         | 21/11/2022    | 227 de 2023                                     | \$ 361.454.820.146,00   | \$ 46.019.370.223,00  | 31/07/2023    | \$ 361.454.820.146,00   | 0,00           | 0,00               |
| Servicio Occidental de Salud EPS SOS   | \$ 163.246.012.566,00           | \$ 162.715.957.186,79                      | \$ 23.435.988.336,00                         | 30/12/2021    |  |               | 242 de 2023                                     | \$ 196.135.675.342,00   | \$ 9.983.729.819,21   | 31/07/2023    | \$ 196.135.675.342,00   | 0,00           | 0,00               |
| Salud Mia                              | \$ 3.632.533.962,00             | \$ 3.755.837.094,86                        | \$ 1.533.651.431,00                          | 30/12/2021    | \$ 1.656.240.197,11                          | 25/11/2022    | 218 de 2023                                     | \$ 7.751.792.282,00     | \$ 932.283.586,88     | 24/03/2023    | \$ 7.878.012.309,85     | 126220027,85   | 1,63               |
| Comfenalco Valle                       | \$ 48.940.681.403,00            | \$ 48.778.429.993,39                       | \$ 99.868.120,00                             | 30/12/2021    | \$ 9.978.779.978,61                          | 21/11/2022    | 230 de 2023                                     | \$ 64.183.524.227,00    | \$ 5.138.411.395,75   | 24/03/2023    | \$ 63.995.489.487,75    | 188034739,25   | 0,29               |
| Compensar EPS                          | \$ 295.622.636.172,00           | \$ 296.851.190.172,78                      | \$ 47.447.809.791,00                         | 30/12/2021    | \$ 7.404.739.086,45                          | 25/11/2022    | 229 de 2023                                     | \$ 384.494.276.895,00   | \$ 34.075.075.297,96  | 24/03/2023    | \$ 385.778.814.348,19   | 1284537453,19  | 0,33               |
| Cajacopi Atlántico                     | \$ 25.143.495.711,00            | \$ 30.881.103.679,90                       | \$ 6.307.730.580,00                          | 7/02/2022     | \$ 10.476.195.004,82                         | 21/11/2022    | 233 de 2023                                     | \$ 57.467.743.753,00    | \$ 15.610.289.137,53  | 25/04/2023    | \$ 63.275.318.402,25    | 5807574649,25  | 10,11              |
| Capresoca                              | \$ 6.864.228.211,00             | \$ 6.814.170.730,91                        | \$ 4.320.941.287,00                          | 20/05/2022    | \$ 2.046.545.543,02                          | 30/05/2023    | 1404 de 2023                                    | \$ 15.663.308.212,00    | \$ 2.481.650.651,07   | 29/12/2023    | \$ 15.663.308.212,00    | 0,00           | 0,00               |
| Comfachocó                             | \$ 601.059.487,00               | \$ 600.489.976,91                          | \$ 137.148.480,00                            | 20/05/2022    | \$ 1.553.633.253,45                          | 25/11/2022    | 1402 de 2023                                    | \$ 2.533.684.573,00     | \$ 242.412.862,64     | 7/11/2023     | \$ 2.533.684.573,00     | 0,00           | 0,00               |
| Comfaorient                            | \$ 10.027.844.951,00            | \$ 10.514.360.752,96                       | \$ 2.249.004.491,00                          | 20/05/2022    |  |               | 231 de 2023                                     | \$ 15.659.639.223,00    | \$ 3.382.464.285,02   | 24/03/2023    | \$ 16.145.829.528,98    | 486190305,98   | 3,10               |
| Asmet Salud                            | \$ 92.486.910.999,00            | \$ 92.516.837.648,51                       | \$ 43.042.218.526,00                         | 30/12/2021    | \$ 34.008.676.194,99                         | 25/11/2022    | 235 de 2023                                     | \$ 193.482.609.875,00   | \$ 24.057.429.107,40  | 24/03/2023    | \$ 193.625.161.476,90   | 142551601,90   | 0,07               |
| Emssanar E.S.S.                        | \$ 79.569.266.181,00            | \$ 79.493.261.493,25                       | \$ 25.634.881.365,00                         | 30/12/2021    | \$ 52.413.553.000,82                         | 21/11/2022    | 228 de 2023                                     | \$ 172.595.779.668,00   | \$ 14.949.043.060,26  | 24/03/2023    | \$ 172.490.738.919,33   | 105040748,67   | 0,06               |
| Capital Salud EPS-S                    | \$ 96.371.988.869,00            | \$ 95.860.659.798,76                       | \$ 41.110.138.342,00                         | 30/12/2021    |  |               | 232 de 2023                                     | \$ 150.161.598.171,00   | \$ 13.190.514.692,03  | 31/07/2023    | \$ 150.161.312.832,79   | 285338,21      | 0,00               |
| Savia Salud EPS                        | \$ 106.137.758.952,00           | \$ 106.064.525.697,77                      | \$ 28.534.130.281,00                         | 31/12/2021    |  |               | 213 de 2023                                     | \$ 154.426.982.697,00   | \$ 19.828.326.718,23  | 31/07/2023    | \$ 154.426.982.697,00   | 0,00           | 0,00               |
| Dusakawi EPSI                          | \$ 2.694.245.732,00             | \$ 2.695.598.330,10                        | \$ 2.004.075.418,00                          | 7/02/2022     | \$ 1.083.775.560,98                          | 25/11/2022    | 1403 de 2023                                    | \$ 6.032.696.417,00     | \$ 249.247.107,92     | 7/11/2023     | \$ 6.032.696.417,00     | 0,00           | 0,00               |
| Asociación Indígena del Cauca EPSI     | \$ 7.472.319.584,00             | \$ 7.501.564.711,15                        | \$ 10.100.680.309,00                         | 30/12/2021    | \$ 15.303.219.273,32                         | 21/11/2022    | 234 de 2023                                     | \$ 37.050.452.809,00    | \$ 4.176.442.832,47   | 24/03/2023    | \$ 37.081.907.125,94    | 31454316,94    | 0,08               |
| Anas Wayuu EPSI                        | \$ 1.893.834.654,00             | \$ 1.892.356.924,34                        | \$ 716.121.942,00                            | 7/02/2022     | \$ 1.024.439.184,39                          | 20/12/2022    | 243 de 2023                                     | \$ 4.271.854.282,00     | \$ 639.736.372,10     | 24/03/2023    | \$ 4.272.654.422,83     | 800140,83      | 0,02               |
| Mallamas EPSI                          | \$ 7.852.339.292,00             | \$ 7.869.230.048,63                        | \$ 2.983.021.155,00                          | 7/02/2022     | \$ 3.453.548.763,02                          | 25/11/2022    | 226 de 2023                                     | \$ 16.189.199.764,00    | \$ 1.903.289.888,34   | 24/03/2023    | \$ 16.209.089.854,99    | 19890090,99    | 0,12               |
| Pijaos Salud EPSI                      | \$ 1.011.733.471,00             | \$ 1.172.993.361,09                        | \$ 2.302.787.346,00                          | 7/02/2022     | \$ 2.659.227.674,85                          | 25/11/2022    | 221 de 2023                                     | \$ 7.161.878.334,00     | \$ 1.026.869.952,06   | 31/07/2023    | \$ 7.161.878.334,00     | 0,00           | 0,00               |
| Comeva EPS                             | \$ 231.384.614.000,00           | \$ 224.094.286.642,45                      | \$ 2.849.122.546,00                          | 30/12/2021    | \$ 44.241.260.445,55                         | 10/02/2023    | 222 de 2023                                     | \$ 283.194.063.355,00   | \$ 2.825.052.779,89   | 24/03/2023    | \$ 274.009.722.413,89   | 9184340941,11  | 3,24               |
| Comfahuila                             | \$ 21.454.289.600,00            | \$ 21.475.777.167,05                       | \$ 9.178.829.161,00                          | 9/02/2022     | \$ 12.587.863.187,95                         | 10/02/2023    | 1400 de 2023                                    | \$ 45.988.522.922,00    | \$ 2.746.053.406,00   | 7/11/2023     | \$ 45.988.522.922,00    | 0,00           | 0,00               |
| Medimás                                | \$ 114.210.522.767,00           | \$ 109.750.658.312,54                      | \$ 0,00                                      |               | \$ 0,00                                      |               | 224 y 225 de 2023                               | \$ 128.258.673.312,00   | \$ 13.051.716.465,13  | 6/06/2023     | \$ 122.802.374.777,67   | 5456298534,33  | 4,25               |
| Comfaguajira                           | \$ 4.823.425.974,00             | \$ 4.820.389.370,20                        | \$ 1.454.238.751,00                          | 30/12/2021    | \$ 0,00                                      |               | 220 de 2023                                     | \$ 7.689.116.567,00     | \$ 1.411.354.826,70   | 6/06/2023     | \$ 7.685.982.947,90     | 3133619,10     | 0,04               |
| Convida                                | \$ 18.205.428.559,00            | \$ 18.159.728.998,74                       | \$ 16.252.813.672,00                         | 30/12/2021    | \$ 10.514.095.973,26                         | 10/02/2023    | 239 de 2023                                     | \$ 49.333.909.941,00    | \$ 4.350.340.391,01   | 25/04/2023    | \$ 49.276.979.035,01    | 56930905,99    | 0,12               |
| Ecoopsos EPS                           | \$ 9.874.451.560,00             | \$ 9.823.870.457,11                        | \$ 5.164.904.829,00                          | 20/05/2022    | \$ 3.514.690.737,89                          | 25/11/2022    | 238 de 2023                                     | \$ 21.305.642.251,00    | \$ 2.744.860.725,17   | 25/04/2023    | \$ 21.248.326.749,17    | 57315501,83    | 0,27               |
| Comfasucre y EPS Familiar de Colombia* | \$ 4.327.987.004,00             | \$ 9.823.870.457,11                        | \$ 1.438.083.934,00                          | 30/12/2021    | \$ 602.583.660,96                            | 25/11/2022    | 219 de 2023                                     | \$ 15.659.639.223,00    | \$ 9.235.584.404,45   | 25/04/2023    | \$ 21.100.122.456,52    | 5440483233,52  | 34,74              |
| Comfamiliar Nariño                     | \$ 1.892.076.932,00             |  |  |               |  |               |   |                         |                       |               |                         |                |                    |
| Ambuq **                               | \$ 27.624.870.379,00            | \$ 1.056.394.674,68                        | \$ 0,00                                      |               | \$ 0,00                                      |               | Se toma el valor girado                         | \$ 1.056.394.674,68     | \$ 0,00               |               | \$ 1.056.394.674,68     | 0,00           | 0,00               |
| Comfanariño***                         | \$ 1.892.076.932,00             | \$ 1.009.085.476,29                        | \$ 0,00                                      |               | \$ 0,00                                      |               | Se toma el valor girado                         | \$ 1.009.085.476,29     | \$ 0,00               |               | \$ 1.009.085.476,29     | 0,00           | 0,00               |
| Comparta****                           | \$ 75.812.919.090,00            | \$ 45.449.757.565,29                       | \$ 15.085.783.798,00                         | 7/02/2022     | \$ 0,00                                      |               | se toma el valor girado PM + el primer reajuste | \$ 60.535.541.363,29    | \$ 0,00               |               | \$ 60.535.541.363,29    | 0,00           | 0,00               |
| Total                                  | \$ 5.056.964.777.070,00         | \$ 5.052.003.011.465,78                    | \$ 558.543.236.123,00                        |               | \$ 94.984.704.462,17                         |               |   | \$ 6.854.659.530.188,26 | \$ 894.434.387.566,43 |               | \$ 6.896.932.079.214,80 | 42272549026,54 | 0,62               |

\*EPS Familiar entró en funcionamiento en 2022 como consecuencia de la reorganización institucional de Comfasucre. Se sumaron los giros efectuados a Comfasucre y los efectuados a EPS Familiar por reajustes de 2021.

\*\* En liquidación desde febrero 2021

\*\*\* Retiro voluntario -Resolución 6761 de 2021

\*\*\*\*En liquidacion -Resolución 20215100012496 del 26 de julio de 2021

33. En atención a las cifras contenidas en el cuadro anterior, la Corte puede concluir lo siguiente:

- i) Por concepto de PM correspondientes a la vigencia 2021 fueron reconocidos \$ 6.854.659.530.188,26. Este valor comprende tanto los PM como los reajustes.
- ii) Para la vigencia 2021 se efectuaron 3 reajustes.
- iii) Por el primer reajuste a las EPS se les transfirió un total de \$558.543.236.123. Los giros se realizaron entre diciembre de 2021 y febrero de 2022, con excepción de Coosalud EPS que recibió el dinero en junio de 2022.
- iv) Por el segundo reajuste las EPS recibieron \$94.984.704.462,17. los giros correspondientes se efectuaron entre los meses de noviembre de 2022 y febrero de 2023.
- v) Por el tercer ajuste, denominado ajuste definitivo, a las EPS se les transfirieron \$894.434.387.566,43 y fueron girados entre marzo y diciembre de 2023.
- vi) El valor total girado por PM de la vigencia 2021 incluyendo los 3 reajustes fue de \$6.896.932.079.214,80.
- vii) Al tomar el valor del presupuesto máximo definitivo y restarle la sumatoria de los valores girados por PM y los reajustes, se obtiene como resultado que se giraron \$42.272.549.026,54 adicionales a lo reconocido (0,62%), es decir, la Adres reconoció a las EPS un valor mayor al presupuestado.
- viii) A 13 EPS se les pagó el 100% de lo reconocido y a 8 EPS no se les ha girado el total, pero el faltante no supera el 0,3% del total del PM con excepción de Coomeva EPS y Medimás EPS. Además, a 14 EPS se les transfirió un valor superior al reconocido, que no supera el 3.2% del total del PM, con excepción de Cajacopi y Comfasucre-EPS Familiar de Colombia.

34. La Sala debe tener en cuenta que los parámetros descritos en el artículo 4 de las resoluciones que efectuaron el ajuste definitivo de los PM para la vigencia 2021, incluyeron que “la liquidación realizada por la Adres en razón a los traslados de afiliados”, la cual no fue considerada en el cuadro, pues no cuenta con información al respecto. Sin embargo, el hecho de que la diferencia entre el valor reconocido y el pagado sea tan baja, le permite a la Corte inferir que obedece al traslado de usuarios.

35. Así las cosas, la Sala Especial concluye que el MSPS **dio cumplimiento** a lo dispuesto en el ordinal segundo del Auto 2881 de 2023, pues pagó los dineros correspondientes al reajuste de los PM de la vigencia de 2021 antes del 16 de marzo de 2024, es decir dentro del plazo otorgado.

#### ***Reconocimiento y pago del reajuste de los presupuestos máximos correspondientes a la vigencia 2022***

36. El ordinal tercero del Auto 2881 de 2024 ordenó:

“al Ministerio de Salud y Protección Social que, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la comunicación de esta providencia, presente un cronograma en el que establezca las acciones necesarias para reconocer y pagar los valores pendientes por concepto de reajustes a los Techos de la vigencia 2022. Este plan de trabajo no podrá exceder el término de seis (6) meses para su culminación, sin perjuicio de lo considerado en el f.j. 131 de este auto.”

37. Sobre el acatamiento de este mandato, el MSPS informó que había cumplido con la orden referente al pago del reajuste de los PM de la vigencia 2022<sup>61</sup>. Además, que para esa vigencia se habían reconocido los siguientes valores.<sup>62</sup>

| PM vigencia         | Valor Ajuste      | PM de la vigencia + Ajuste |
|---------------------|-------------------|----------------------------|
| \$2.157.414.514.970 | \$819.666.428.740 | \$2.977.080.997.710        |

38. El Ministerio explicó que el 22 de diciembre de 2023, el Confis aprobó que se efectuara el pago de los PM de la vigencia 2022 con cargo al servicio de deuda del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2024<sup>63</sup>; sin embargo, en oportunidades posteriores indicó que a pesar de diversas solicitudes<sup>64</sup> **Ministerio de Hacienda no había efectuado la transferencia de los recursos correspondientes para realizar el pago**<sup>65</sup>.

39. Ahora bien, para el cumplimiento de la orden objeto de evaluación, el MSPS debía (i) efectuar el reajuste de los PM de la vigencia 2022, (ii) pagar dichos reajustes, y (iii) presentar el cronograma con las actividades que realizaría con el propósito de que en 6 se hubieran acatado los puntos anteriores. Sin embargo, al analizar los diferentes documentos allegados al expediente, la Sala observa que:

- i) Mediante actos individuales proferidos el 4 de marzo de 2024, el MSPS reconoció a las diferentes EPS el ajuste del valor del presupuesto máximo para la vigencia 2022, resultado de la aplicación de la revisión pormenorizada de que trata la Resolución 1318 de 2022.
- ii) La metodología con base en la cual se efectuaron los ajustes fue definida en la Resolución 1318 de junio de 2022.
- iii) Los actos administrativos establecieron el valor del presupuesto máximo ajustado para la vigencia 2022 -artículo 3- y precisaron que “del presupuesto máximo ajustado y fijado mediante el presente acto

<sup>61</sup> Cfr. Documento remitido mediante correo electrónico del 11-03-2024.

<sup>62</sup> Cfr. Documento denominado “3 Anexo Vice Protección Social” remitido por el MSPS mediante correo electrónico del 13-08-2024.

<sup>63</sup> Cfr. Documento remitido mediante correo electrónico del 11-03-2024.

<sup>64</sup> Oficio de la Adres “con radicado 20242101577141 del 14 de junio de 2024, solicitó ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público recursos para el pago de ajustes de presupuestos máximos 2022, haciendo énfasis en las ordenes de la Corte Constitucional, y reiterando que a la fecha la ADRES no ha recibido los recursos solicitados mediante las cuentas de cobro 20242100099641 del 30 de abril de 2024 radicado MHCP 1-2024-038041 del 30 de abril de 2024, 20242100111391 del 03 de mayo de 2024 radicado MHCP 1-2024-039193 del 06 de mayo de 2024 y 20242101256451 del 07 de junio de 2024 radicado MHCP 1-2024-052028 del 11 de junio de 2024, que suman en total \$724.656.649.648,01” y “la Dirección Jurídica del Ministerio de Salud y Protección Social ha solicitado en dos (2) oportunidades al Ministerio de Hacienda y Crédito Público el giro de los recursos correspondientes para el pago relacionado con el reajuste a los presupuestos máximos de la vigencia 2022, a través de los oficios con radicados No. 2024110000007151 del 5 de junio de 2024 y No. 2024110000085121 del 21 de junio de 2024”. Cfr. Documento denominado “3 Anexo Vive Protección Social” remitido por el MSPS mediante correo electrónico del 13-08-2024.

<sup>65</sup> Cfr. correos electrónicos remitidos el 13-08-2024 y 27-09-2024.

administrativo, la Adres liquidará y determinará el monto pendiente por girar de la vigencia 2022, considerando las asignaciones iniciales realizadas de la vigencia 2022, y la liquidación realizada por la Adres en razón a los traslados de los afiliados presentados dentro de la vigencia 2022” - artículo 4- .

iv) A pesar del reconocimiento del ajuste, a la fecha, los mismos no han sido girados a las EPS.

40. Ante el panorama expuesto y con el propósito de establecer el valor del ajuste reconocido, la Sala tomó como base el monto definido en los actos administrativos individuales y la información sobre el giro de los PM de la vigencia 2022 publicada en *lupa al giro*, obteniendo el siguiente resultado<sup>66</sup>:

| PRESUPUESTOS MÁXIMOS DE LA VIGENCIA 2022 |                 |                                  |                                |   |                         |               |                              |
|--|-----------------|----------------------------------|--------------------------------|---|-------------------------|---------------|------------------------------|
| PERIODO DE RECONOCIMIENTO                |                 | Reajuste Resolución 1318 de 2022 |                                | VALOR ORDENADO<br>(Lupa al Giro Ene-Dic 2022) | VALOR GIRADO X REAJUSTE | FECHA DE GIRO | VALOR ADEUDADO               |
| EPS                                      | RÉGIMEN         | RESOLUCIÓN                       | VALOR                          |   |                         |               |                              |
| Coosalud EPS-S                           | Ambos regímenes | 375 y 376 de 2024                | \$ 117.671.296.350,00          | \$ 86.618.525.958,05                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 31.052.770.391,95         |
| Nueva EPS                                | Ambos regímenes | 385 y 386 de 2024                | \$ 820.696.588.029,00          | \$ 502.718.281.531,94                         | \$ 0,00                 | -             | \$ 317.978.306.497,06        |
| Mutual Ser                               | Ambos regímenes | 368 y 369 de 2024                | \$ 112.903.497.886,00          | \$ 88.050.949.902,84                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 24.852.547.983,16         |
| Aliansalud EPS                           | Contributivo    | 388 de 2024                      | \$ 26.299.730.807,00           | \$ 26.345.562.869,23                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 45.832.062,23             |
| Salud Total EPS S.A.                     | Contributivo    | 387 de 2024                      | \$ 229.033.577.617,00          | \$ 179.621.601.023,69                         | \$ 0,00                 | -             | \$ 49.411.976.593,31         |
| EPS Sanitas                              | Contributivo    | 382 de 2024                      | \$ 356.244.942.746,00          | \$ 268.790.702.163,44                         | \$ 0,00                 | -             | \$ 87.454.240.582,56         |
| EPS Sura                                 | Contributivo    | 383 de 2024                      | \$ 327.297.249.359,00          | \$ 277.331.271.218,30                         | \$ 0,00                 | -             | \$ 49.965.978.140,70         |
| Famisanar                                | Contributivo    | 379 de 2024                      | \$ 164.985.535.199,00          | \$ 140.177.593.534,35                         | \$ 0,00                 | -             | \$ 24.807.941.664,65         |
| Servicio Occidental de Salud EPS SOS     | Contributivo    | 364 de 2024                      | \$ 82.131.511.146,00           | \$ 72.792.966.143,21                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 9.338.545.002,79          |
| Salud Mía                                | Contributivo    | 384 de 2024                      | \$ 3.547.784.317,00            | \$ 2.959.948.409,66                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 587.835.907,34            |
| Comfenalco Valle                         | Contributivo    | 366 de 2024                      | \$ 25.508.940.091,00           | \$ 19.205.947.296,02                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 6.302.992.794,98          |
| Compensar EPS                            | Contributivo    | 371 de 2024                      | \$ 131.575.397.977,00          | \$ 120.633.655.843,19                         | \$ 0,00                 | -             | \$ 10.941.742.133,81         |
| Cajacopi Atlántico                       | Subsidiado      | 370 de 2024                      | \$ 34.387.453.529,00           | \$ 15.229.116.173,20                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 19.158.337.355,80         |
| Capresoca                                | Subsidiado      | 363 de 2024                      | \$ 7.666.756.538,00            | \$ 3.498.542.682,15                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 4.168.213.855,85          |
| Comfachocó                               | Subsidiado      | 372 de 2024                      | \$ 228.982.423,00              | \$ 988.493.479,20                             | \$ 0,00                 | -             | \$ 759.511.056,20            |
| Comfaorient                              | Subsidiado      | 373 de 2024                      | \$ 9.585.748.924,00            | \$ 6.404.379.679,33                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 3.181.369.244,67          |
| EPS Familiar de Colombia                 | Subsidiado      | 389 de 2024                      | \$ 2.457.314.152,00            | \$ 1.212.427.855,54                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 1.244.886.296,46          |
| Asmet Salud                              | Subsidiado      | 398 de 2024                      | \$ 116.577.018.017,00          | \$ 70.430.391.588,51                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 46.146.626.428,49         |
| Emssanar E.S.S.                          | Subsidiado      | 365 de 2024                      | \$ 104.658.208.649,00          | \$ 50.136.685.675,61                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 54.521.522.973,39         |
| Capital Salud EPS-S                      | Subsidiado      | 374 de 2024                      | \$ 68.857.190.949,00           | \$ 44.207.101.496,72                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 24.650.089.452,28         |
| Savia Salud EPS                          | Subsidiado      | 399 de 2024                      | \$ 66.465.093.224,00           | \$ 56.738.641.606,90                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 9.726.451.617,10          |
| Dusakawi EPSI                            | Subsidiado      | 362 de 2024                      | \$ 2.085.958.745,00            | \$ 3.720.890.457,90                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 1.634.931.712,90          |
| Asociación Indígena del Cauca EPSI       | Subsidiado      | 367 de 2024                      | \$ 21.832.723.456,00           | \$ 11.144.439.231,86                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 10.688.284.224,14         |
| Anas Wayuu EPSI                          | Subsidiado      | 377 de 2024                      | \$ 2.098.477.408,00            | \$ 1.792.983.358,63                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 305.494.049,37            |
| Mallamas EPSI                            | Subsidiado      | 380 de 2024                      | \$ 5.477.678.647,00            | \$ 3.189.867.193,66                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 2.287.811.453,34          |
| Pijaos Salud EPSI                        | Subsidiado      | 381 de 2024                      | \$ 4.850.886.745,00            | \$ 2.346.813.800,08                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 2.504.072.944,92          |
| Cooevea EPS                              | Contributivo    | 392 de 2024                      | \$ 24.329.333.372,00           | \$ 23.878.928.092,55                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 450.405.279,45            |
| Comfahuila                               | Subsidiado      | 396 de 2024                      | \$ 23.456.325.430,00           | \$ 9.729.410.806,76                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 13.726.914.623,24         |
| Medimás                                  | Ambos regímenes | 393 y 394 de 2024                | \$ 36.827.263.809,00           | \$ 4.072.504.733,00                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 32.754.759.076,00         |
| Comfaguajira                             | Subsidiado      | 395 de 2024                      | \$ 3.683.557.302,00            | \$ 3.167.822.088,59                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 515.735.213,41            |
| Convida                                  | Subsidiado      | 397 de 2022                      | \$ 29.333.241.668,00           | \$ 12.485.907.726,83                          | \$ 0,00                 | -             | \$ 16.847.333.941,17         |
| Ecoopsos EPS                             | Subsidiado      | 391 de 2024                      | \$ 13.892.446.370,00           | \$ 6.738.258.650,94                           | \$ 0,00                 | -             | \$ 7.154.187.719,06          |
| <b>Total</b>                             |                 |                                  | <b>\$ 2.976.647.710.881,00</b> | <b>\$ 2.116.360.612.271,88</b>                | <b>\$ 0,00</b>          | <b>-</b>      | <b>\$ 860.287.098.609,12</b> |

41. Lo anterior le permite a la Sala inferir que de los \$2.976.647.710.881 reconocidos como PM para la vigencia 2022, aún están pendientes por pagar \$860.287.098.609,12. Valor que se aclara, puede variar, dado que el cálculo realizado en el cuadro no consideró la liquidación que debe realizar la Adres con ocasión del traslado de afiliados, pues no tiene información al respecto.

42. Teniendo en cuenta que para el cumplimiento del ordinal tercero del Auto 2881 de 2023, el valor del reajuste de los PM de la vigencia 2022 debía

<sup>66</sup> Los valores en rojo corresponden al mayor valor girado respecto del presupuesto máximo reconocido.

ser cancelado a más tardar el 15 de septiembre<sup>67</sup> y esto no ha sucedido, *la Corte concluye que no se ha cumplido.*

43. Además, la Sala considera relevante advertir que, si bien la expedición de las resoluciones de reconocimiento del reajuste es una medida conducente frente al cumplimiento del mandato, no es suficiente para entender cumplida la orden, pues el propósito -pago del reajuste- no se ha alcanzado y esto implica una ausencia absoluta de resultados.

44. Así, la situación de incumplimiento señalada hace que cobre relevancia el hecho de que el MSPS tampoco hubiera allegado el cronograma en el que debía informar las actividades que desarrollaría para que al vencimiento del plazo las EPS hubieran obtenido el pago, lo que se reitera, no ocurrió.

45. La Sala considera necesario recordarle al Ministerio de Salud que, si bien la expedición de los actos administrativos que reconocen los reajustes constituye una medida conducente para alcanzar el objetivo propuesto, la falta de pago de dichos dineros implica que no se han producido resultados.

46. Ahora bien, la Corte observa con preocupación que el MSPS, la Adres<sup>68</sup> y el Ministerio de Hacienda no han transferido los recursos para pagar los ajustes de los PM de 2022, a pesar de (i) el llamado de atención que hizo en el Auto 2881 de 2023 por la mora del Gobierno en ejecutar los recursos que el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 había aprobado para pagar los reajustes pendientes; (ii) el tiempo transcurrido desde que el Confis autorizó que con cargo al servicio de la deuda del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2024 se transfirieran \$819.667.000.000,00 para tal fin<sup>69</sup>, y (iii) que la vigencia 2024 está próxima terminar. Esta situación ha sido advertida por actores del sector salud, quienes también han emitido alarmas por la difícil situación financiera que la falta de pago de estos valores ha generado, y han manifestado su preocupación por el futuro de estos dineros si no son cancelados durante la vigencia de 2024<sup>70</sup>.

47. Sobre lo anterior, se debe recordar que el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que una vez cerrada la vigencia de 2024 no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones de este año fiscal y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción, por lo que si ello llegase a ocurrir, los ajustes de los PM de 2022 podrían no ser cancelados con el servicio de deuda del presupuesto general de la Nación 2024, quedando sin fuente de financiación dicha deuda.

---

<sup>67</sup> Los 6 meses establecidos empezaron a correr una vez vencido el plazo de 45 días otorgado para la presentación del cronograma.

<sup>68</sup> Mediante documento del 13-08-2024, la Adres puso en conocimiento de la Sala que adelantó gestiones para que el Ministerio de Hacienda constituyera los recursos a reconocer como deuda pública y los transfiriera. La entidad solicitó los recursos al Minhacienda mediante requerimiento del 30 de abril de 2024, reiterado el 14 de junio de 2024. Por su parte, el MSPS lo hizo mediante solicitudes de 5 de junio y 21 de junio.

<sup>69</sup> Diciembre de 2023.

<sup>70</sup> Cfr. Documentos de Acemi remitido mediante correo electrónico del 18-010- 2024.

48. Además, sobre este asunto, Acemi<sup>71</sup> expuso que “si bien, al mes de enero de 2024 no se había presupuestado ninguna suma para el pago de ajuste de PM de vigencias anteriores a 2024, en el mes de junio sí se había realizado la presupuestación y se contaba con Certificado de Disponibilidad Presupuestal para realizar el pago de los ajustes de PM de la vigencia 2022”. Sin embargo, con ocasión del recorte presupuestal efectuado a través del Decreto 0766 del 20 de junio de 2024<sup>72</sup>, el Minhacienda informó que no cuenta con recursos para pagar los reajustes de los PM de 2022<sup>73</sup>.

49. Así las cosas, la Sala no solo debe concluir que la orden impartida en el ordinal tercero del Auto 2881 de 2023 **no ha sido cumplida**, sino también que la demora en el pago y en ejecutar las acciones que permitirían superar la insuficiencia de recursos pone en riesgo la sostenibilidad financiera de las EPS y el goce efectivo del derecho a la salud de los afiliados al SGSSS.

***Reconocimiento de los presupuestos máximos correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de la vigencia 2023.***

50. El ordinal cuarto del Auto 2881 de 2023 dispuso:

“ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social que, dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la comunicación de esta providencia, expida y notifique el acto administrativo de reconocimiento de los Techos correspondientes a los meses octubre, noviembre y diciembre de 2023, si aún no lo ha hecho”.

51. Sobre este asunto, el MSPS informó que los actos administrativos a través de los cuales reconoció los PM de octubre fueron expedidos ente el 15 de septiembre y el 12 de diciembre. Así mismo, las resoluciones a través de las cuales definió los PM del mes de noviembre fueron emitidas el 27 de diciembre de 2023. Finalmente, frente a los techos del mes de diciembre señaló que fueron incluidos en las resoluciones del 22 de febrero de 2024, que establecieron el presupuesto definitivo de la vigencia 2023.

52. Así las cosas, la Sala debe concluir que el propósito de esta directriz se materializó, incluso antes de la notificación el Auto 2881 de 2023, y por esto **se cumplió con lo ordenado** en el ordinal cuarto de dicha providencia.

53. Ahora bien, la Sala considera necesario resaltar que, de los documentos remitidos por el Ministerio y los archivos publicados en *Lupa al Giro*, pudo evidenciar que los pagos de los periodos octubre a noviembre de 2023 se realizaron en las siguientes fechas:

| Periodo   | Giro   |
|-----------|--|
| Octubre   | Entre el 31 de octubre y el 29 de diciembre de 2023        |
| Noviembre | Entre el 29 de diciembre de 2023 y el 7 de febrero de 2024 |
| Diciembre | Entre el 8 de marzo y el 18 de septiembre de 2024          |

<sup>71</sup> Documento del 14-10-24.

<sup>72</sup> Respuesta del Ministerio de Hacienda citada en el folio 3 del documento remitido por Acemi el 14-08-2024.

<sup>73</sup> Ver, al respecto, el documento remitido por Sura el 2-09-2024.

54. Lo anterior le permite a la Sala advertir que, si bien se cancelaron los valores correspondientes a los PM de 2023, lo cierto es que los pagos se efectuaron después de finalizado el periodo al que correspondían. Incluso, el del mes de diciembre, en el mejor de los casos se pagó casi 3 meses después del momento oportuno del giro<sup>74</sup> y en el peor de los casos con 9 meses de retraso; lo que demuestra una clara transgresión a una de las principales características de esta fuente de financiación, como lo es el pago anticipado.

### ***Reconocimiento y pago de los ajustes de los presupuestos máximos de la vigencia 2023***

55. El ordinal quinto del Auto 2881 de 2023 dispuso:

“ORDENAR al Ministerio de Salud y Protección Social que, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la comunicación de esta providencia, presente un cronograma para definir la metodología de reajuste definitivo de los Techos del año 2023, y se fijen y cancelen los reajustes finales. Este plan de trabajo no podrá exceder el término de seis (6) meses siguientes a la terminación de la vigencia de 2023, sin perjuicio de lo considerado en el f.j. 131 de este auto”.

56. Cabe señalar que, en cumplimiento de esta orden, el ente ministerial informó que mediante la Resolución 227 del 19 de febrero de 2024 se adoptó la metodología para definir el PM para la vigencia de 2023. Afirmó que en atención a dicha resolución expidió los actos administrativos individuales a través de los cuales fijó el PM a reconocer a cada una de las entidades promotoras de salud, así como de las demás entidades adaptadas para el 2023, incluyendo el reconocimiento del mes de diciembre de la vigencia en cuestión “debidamente ajustado”<sup>75</sup>.

57. Revisados los referidos actos administrativos<sup>76</sup> -proferidos el 22 de febrero de 2024-, la Sala constató que el MSPS realizó una proyección teniendo en cuenta “un ajustador de servicios y tecnologías de salud prestadas, pero no reportadas en el cierre del ciclo de entrega de suministro de Mipres, factores de cantidades delta, la definición de valores de referencia, un ajustador de medicamentos nuevos y un ajustador para el Régimen Subsidiado”, estableció el valor total del presupuesto máximo de la vigencia -ordinal tercero- e indicó que para la liquidación y transferencia de ajuste, “la Adres liquidará y determinará el monto pendiente por girar de la vigencia 2023, considerando las asignaciones realizadas mediante las Resolución 2827 de 2022, y la liquidación realizada por la Adres en razón a los traslados de los afiliados presentados dentro de la vigencia 2023”-ordinal cuarto-

58. Es preciso señalar que, cuando el Ministerio informó sobre la expedición de los actos administrativos, aún no había efectuado el pago de los dineros reconocidos y por tanto no podía entender cumplido el mandato. No obstante, omitió la presentación del cronograma ordenado y que le permitiría a la Sala

<sup>74</sup> El Artículo 13 de la Resolución 1139 de 2022 dispone que el giro de los PM de efectúa dentro de los primeros 15 días del periodo correspondiente o, en los últimos 10 días calendario del mes siguiente a la expedición de la resolución que fija el presupuesto máximo.

<sup>75</sup> Cfr. Documento remitido mediante correo electrónico del 11-03-2024.

<sup>76</sup> Remitidos por el MSPS mediante correo electrónico del 11-03-2024.

conocer las actividades que desarrollaría para dar cabal cumplimiento a lo dispuesto.

59. Ahora bien, la falta de presentación del cronograma adquiere mayor relevancia cuando la Sala constata, a partir de la información remitida por MSPS y la publicada en *lupa al giro*, que el 30 de junio de 2024, fecha en la que venció el plazo establecido en el Auto 2881 de 2023, no a todas la EPS se les había realizado el pago correspondiente. En concreto a las siguientes EPS se les canceló con posterioridad a esa fecha:

| EPS             | Valor girado         | Registro en Lupa al Giro<br>Fecha del giro | Fecha del giro |
|-----------------|----------------------|--|----------------|
| Coosalud EPS    | \$ 42.097.260.235,02 | Ago - Sep de 2024                          | 18/09/2024     |
| Asmet Salud     | \$ 8.694.038.934,02  | Ago - Sep de 2024                          | 21/08/2024     |
| Emssanar E.S.S. | \$ 15.504.587.755,98 | Ago - Sep de 2024                          | 21/08/2024     |
| Mallamas EPSI   | \$ 2.121.000.985,99  | Ago - Sep de 2024                          | 18/09/2024     |

60. Así las cosas, la Sala nuevamente observa que el MSPS efectuó el reajuste ordenado y lo canceló, con lo que debe entenderse que **se cumplió** el orden. Ahora bien, es preciso señalar que al efectuar el anterior análisis, también encuentra que MSPS (i) no presentó el cronograma de trabajo con el que se buscaba conocer las actividades que llevaría a cabo para dar cumplimiento a la orden y las fechas en que las desarrollaría y (ii) no realizó la totalidad de pagos dentro del plazo concedido.

### *Creación de una metodología unificada de definición y reajuste de los techos*

61. El ordinal sexto del Auto 2881 de 2023 le ordenó al MSPS que:

“En el término de seis (6) meses siguientes a la comunicación de esta providencia, cree una metodología unificada de definición y reajuste de los PM y reajustes, que observe los parámetros fijados en el f.j. 130. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el f.j. 131.”

62. Frente a este asunto, el MSPS informó<sup>77</sup> que había iniciado mesas técnicas para identificar acciones de mejora que se verán reflejadas en la modificación de la “Resolución 1139 de 2023”(sic), “acogiendo el término dispuesto por [la Corte] de “(...) seis (6) meses siguientes a la comunicación de esta providencia, cree una metodología unificada (...)”. A su vez, remitió el siguiente cronograma:

<sup>77</sup> Cfr. Documento remitido mediante correo electrónico del 11-03-2024.

| Actividad  | Febrero |   |   |   | Marzo |   |   |   | Abril |   |   |   | Mayo |   |   |   | Junio |   |   |   | Julio |   |   |   |   |   |   |   |  |  |  |  |
|--|---------|---|---|---|-------|---|---|---|-------|---|---|---|------|---|---|---|-------|---|---|---|-------|---|---|---|---|---|---|---|--|--|--|--|
|  | 1       | 2 | 3 | 4 | 1     | 2 | 3 | 4 | 1     | 2 | 3 | 4 | 1    | 2 | 3 | 4 | 1     | 2 | 3 | 4 | 1     | 2 | 3 | 4 | 1 | 2 | 3 | 4 |  |  |  |  |
| 5. En el término de 6 meses siguientes a la comunicación de la providencia, cree una metodología unificada de definición y reajuste de los Presupuestos Máximos y reajustes, que observe los parámetros fijados en el auto-fj. 130- <sup>2</sup> . |         |   |   |   |       |   |   |   |       |   |   |   |      |   |   |   |       |   |   |   |       |   |   |   |   |   |   |   |  |  |  |  |
| Revisión y modificación Res 1139 - Ver una nueva metodología desde el análisis- Mesas técnicas   |         |   |   |   |       |   |   |   |       |   |   |   |      |   |   |   |       |   |   |   |       |   |   |   |   |   |   |   |  |  |  |  |
| Socialización con actores de la propuesta metodológica   |         |   |   |   |       |   |   |   |       |   |   |   |      |   |   |   |       |   |   |   |       |   |   |   |   |   |   |   |  |  |  |  |
| Proceso de expedición acto Administrativo  |         |   |   |   |       |   |   |   |       |   |   |   |      |   |   |   |       |   |   |   |       |   |   |   |   |   |   |   |  |  |  |  |

63. Al revisar el cronograma, la Corte advirtió que, en realidad, la primera actividad, corresponde a la transcripción de lo ordenado. Además, que las siguientes actividades (i) “revisión y modificación Res 1139- Ver una nueva metodología desde el análisis. Mesas técnicas”, (ii) “Socialización con actores de la propuesta metodológica” y (iii) “Proceso de expedición acto Administrativo” se desarrollarían en el periodo indicado en el Auto 2881 de 2023, pues finalizarían en el mes de julio de 2024.

64. Al ser interrogado por los resultados obtenidos en la ejecución de las actividades establecidas en el cronograma de trabajo, el Ministerio indicó que:

- i) La Dirección de Regulación de Beneficios, Costos y Tarifas del Aseguramiento en Salud y la Adres adelantaron mesas de trabajo en las que se socializaron los parámetros sobre los que se adoptará un nuevo marco metodológico y disposiciones unificadas para el reconocimiento del presupuesto máximo.
- ii) Corrió traslado a la Adres del proyecto de acto administrativo, sobre el cual realizaron observaciones y propuestas de ajustes. Informó que acogieron las que consideraron pertinentes desde el aspecto técnico y jurídico.
- iii) En Sesión No. 4 de junio 6 de 2024 le explicó y socializó al Grupo Técnico de la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud, la propuesta de ajustes respecto de la metodología marco y disposiciones unificadas para definir el presupuesto máximo.
- iv) En reuniones del 11 de julio y 6 de agosto de 2024 le presentaron al viceministro de Protección Social los aspectos más relevantes que recoge el proyecto de marco metodológico y los acuerdos con la Adres.
- v) El 5 de agosto de 2024, los equipos técnicos de este Ministerio y la Adres - incluido el director- acordaron la realización de la auditoría con una periodicidad trimestral, usando la información del cierre ciclo del suministro Mipres, contrastándola con la facturación Dian, los estados financieros y demás fuentes que se consideren necesarias para la realización de la auditoría.
- vi) El 12 de agosto de 2024, el Ministerio de Salud y Protección Social publicó en la página web de la Cartera Ministerial para consulta pública el proyecto de acto administrativo en cumplimiento con lo dispuesto en el Decreto 1081 de 2015.

vii) Mientras estaba publicado el proyecto de resolución convocó a las EPS a una reunión el 20 de agosto de 2024, para socializar el contenido del marco metodológico y disposiciones unificadas para regir el presupuesto máximo de las siguientes vigencias.

65. Además, informó que el proyecto incluyó disposiciones tendientes a que la asignación de los PM se realice *ex ante*, la realización de auditorías con una periodicidad trimestral, usando la información de facturación de la Dian, los estados financieros y demás fuentes que se consideren necesarias para la realización de la auditoría y, definió un plazo para el giro de los recursos -dentro de los primeros 15 días de cada mes o en los últimos 10 días, en el primer mes.

66. De lo anterior, la Sala observa que, si bien el Ministerio ha desarrollado actividades tendientes a crear una metodología unificada de definición y reajuste de los PM, *las mismas no han cumplido con las etapas y los tiempos propuestos en el cronograma presentado.*

67. A pesar de que la socialización a los actores de la propuesta de metodología correspondía a la segunda etapa, esta solo se efectuó con las EPS, pues no se reportó haber convocado a pacientes, usuarios, IPS entre otros y solo se hizo cuando el proyecto de acto administrativo ya estaba publicado. La Sala debe llamar la atención sobre la importancia de adelantar genuinos procesos de participación en el diseño y definición de asuntos tan relevantes para el SGSSS como lo son los PM. Por eso, más que permitirles hacer comentarios y exponer sus apreciaciones cuando, lo que se espera es que los diferentes actores *sean escuchados durante la construcción de este*, como se infería que ocurriría en atención al cronograma presentado.

68. El proceso de expedición del acto administrativo no se desarrolló en el plazo indicado. La publicación del proyecto se realizó el 12 de agosto, momento para el cual ya se había vencido el plazo otorgado en el Auto 2881 de 2024. ***A la fecha, tres meses después de vencido el plazo, el Ministerio aún no ha expedido la resolución a través de la cual cree la metodología unificada para la definición y reajuste de los presupuestos máximos.***

69. Por otra parte, en el fundamento jurídico 131 del Auto 2881 de 2023, la Corte indicó algunos parámetros que deben ser considerados al momento de definir la metodología. Entre ellos indicó que “[era] importante regular los plazos dentro de los cuales la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud deberá proferir las recomendaciones sobre los ajustes definitivos del Presupuesto Máximo de cada vigencia”; sin embargo, sobre este asunto el Ministerio informó que dichos términos se encuentran reglamentados en el Decreto 2562 de 2012, que consigna en su artículo 11 que “se reunirá ordinariamente mínimo cuatro veces al año, y extraordinariamente cuando alguno de sus miembros lo considere pertinente”. Con esto, señaló que daba respuesta a lo ordenado en el Auto 2881 de 2023.

70. En concreto explicó que, con dicha disposición, se garantiza que la Comisión proferirá las recomendaciones oportunamente, con anterioridad al

inicio del año de su aplicación, ya que el valor resultante de aplicar la metodología prevista en el documento técnico “(...) se establecerá con anterioridad al inicio del año de su aplicación, mediante acto administrativo para lo cual se convocará de manera oportuna a la instancia pluricitada a efectos de tener el pronunciamiento oportuno”<sup>78</sup>.

71. Al respecto, la Sala considera oportuno precisar que el requerimiento en mención encontró fundamento en que, al responder interrogantes sobre la definición de los presupuestos o los ajustes, el Ministerio indicó que estaba a la espera de que la Comisión emitiera concepto para poder proferir estos actos administrativos<sup>79</sup>.

72. Por lo anterior, para la Sala Especial no es de recibo la explicación expuesta por el rector de la política pública en salud, pues la norma no establece el plazo para que la Comisión se pronuncie sobre el presupuesto o ajuste que presente el Ministerio, sino que establece el mínimo de reuniones que tendrá, lo que por lugar alguno implica una solución a la tardanza del concepto.

73. Así, de lo expuesto la Corte no puede concluir nada distinto a que el MSPS *no dio cumplimiento a lo ordenado*, dado que, vencido el plazo de 6 meses, no se ha definido la metodología solicitada.

#### **Situación actual de los Presupuestos Máximos durante la vigencia de 2024. Valoración de cumplimiento.**

74. Con el propósito de continuar con la evaluación del componente de suficiencia de las fuentes de financiación del PBS, la Sala se ocupará a de verificar si durante el año 2024, los PM se han definido y girado de forma oportuna, y si estos están siendo suficientes para financiar los servicios y tecnologías PBS que no se financian con la UPC.

75. Este análisis es necesario y pertinente, si se tienen en cuenta que, en la valoración anterior, la Corte advirtió, entre otras cosas, (i) la tardanza en la expedición de la regulación necesaria para contar con la metodología de cálculo de los PM y sus reajustes, y posteriormente en asignar los recursos, (ii) el cálculo de los PM en el mismo año corriente, y (iii) la falta de pago oportuno de los techos y sus reajustes.

76. Por esto, ahora le corresponde a la Sala verificar las condiciones en que se han definido y pagado los PM durante la vigencia 2024. Al respecto, el MSPS reportó que<sup>80</sup>:

| Periodo         | Fecha de resoluciones | Valor reconocido             |
|-----------------|-----------------------|------------------------------|
| Enero y febrero | 27-02-2024            | \$ 619.024.585.679           |
| Marzo y abril   | 24-04-2024            | \$ 619.024.585.679           |
| Mayo y junio    | 16-05-2024            | \$ 619.024.585.679           |
| Julio y agosto  | 29-08-2024            | No se cuenta con información |

<sup>78</sup> Documento del 15-08-2024 con radicado 2024110000457971. Folio 10.

<sup>79</sup> Documento del MSPS, radicado No.: 202334201497401 del 01-08-2023, allegado al expediente de seguimiento por Gestarsalud el 31-08-2023.

<sup>80</sup> Cfr. Documentos remitidos por el MSPS el 11-03-2024, 30-05-2024 y 27-09-2024.

|              |            |                              |
|--------------|------------|------------------------------|
| Septiembre   | 02-09-2024 | No se cuenta con información |
| <b>Total</b> |            | \$ 1.857.073.757.037         |

77. Lo anterior le permita a la Sala advertir, que durante el año 2024 los presupuestos (i) no se definieron antes de iniciar la vigencia, ni para el año completo, (ii) el reconocimiento del valor correspondiente a techos no se está efectuando *ex ante*, sino cuando ya se ha terminado el periodo correspondiente -enero, marzo y julio- o está por finalizar -febrero, abril y agosto-, (iii) no se han establecido los techos correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre.

78. Además, al verificar la información sobre el giro de los dineros reconocidos, la Sala advirtió que también se efectúan de forma tardía. Nótese que, a la fecha, no se han terminado de pagar los PM de julio y agosto, y los correspondiente al mes de septiembre solo se le han girado a una EPS:

| Periodo         | Fecha de Giro   |
|-----------------|---|
| Enero y febrero | 26 de marzo de 2024 y 2 de abril del mismo año, con excepción de Emssanar -21 de agosto de 2024- y Mallamas -18 de septiembre de 2024-.   |
| Marzo y abril   | Mayo, con excepción de EPS Familiar de Colombia-18 de septiembre de 2024-   |
| Mayo y junio    | 14 de junio a 9 de agosto de 2024.  |
| Julio y agosto  | 22 y 28 de octubre, con excepción de la Asociación Indígena del Cauca -25 de septiembre-. No se le ha pagado a Anas Wayuu, Asmet Salud. Dusakawi, Mutualser, Comfachocó, Capital Salud, Capresoca, Emssanar, EPS Familiar de Colombia y Nueva EPS |
| Septiembre      | Solo se le ha pagado a la Asociación Indígena del Cauca -25 de septiembre de 2024-.   |

79. Sobre la demora en el reconocimiento y pago de los PM, Acemi señaló que “resulta igualmente preocupante, de cara a la garantía del goce efectivo del derecho, la insuficiencia de recursos para el cierre presupuestal de la vigencia 2024, y que para la vigencia 2025, se prevé una insuficiencia de recursos de mayor entidad a la suma correspondiente al ajuste de [t]echos de la vigencia 2022”<sup>81</sup>. Por esta misma línea recordó que la Corte, en el Auto 2881 de 2023 expresó su preocupación por la incidencia que podía tener en la prestación de los servicios y tecnologías PBS no UPC, la falta de reconocimiento y pago de los PM de los últimos meses de esa vigencia, para resaltar que en 2024 se presenta una situación similar a la de los PM de 2023, toda vez que a octubre de esta anualidad no se había desembolsado los dineros correspondientes a los Techos de julio a octubre<sup>82</sup>.

80. En efecto, Acemi refirió que la asignación presupuestal para los PM de 2024 fue de 1,3 billones de pesos, mientras que el Ministerio de Salud estimó que el valor requerido ascendía a 4,0 billones de pesos, lo que generaría un faltante de 2,7 billones de pesos para esta vigencia<sup>83</sup> atendiendo a las estimaciones iniciales.

<sup>81</sup> Documento de Acemi del 14-08-2024.

<sup>82</sup> Documento del 18-10-24, folio 2.

<sup>83</sup> Cfr. documentos de Acemi del 14-08-2024 y 27-08-2024.

81. Por su parte, Acopel señaló que, ante su preocupación por el no pago de estos recursos, en julio de 2024 radicó una petición ante el Minhacienda, “teniendo en cuenta que el 50% de los PM están destinados a tratar enfermedades huérfanas”, que son pacientes que “dependen en un 90 % de los recursos destinados a cubrir servicios y medicamentos de alto costo” pero que su respuesta dejó “en un limbo a aquellos que no pueden esperar, aquellos cuya vida pende de un hilo, dependientes de medicamentos y tratamientos que, sin estos recursos, se tornan inalcanzables”<sup>84</sup>.

82. La demora o la falta de pago de los PM de la vigencia 2024, hacen necesario analizar lo que ha sucedido con el presupuesto asignado para el pago de los presupuestos máximos; sobre todo, si se tiene en cuenta que al inicio del año, mediante la Resolución 43897 de 23 de diciembre de 2023 la Adres<sup>85</sup> solo destinó \$218.919.215.478 para los PM del contributivo y \$96.491.615.861 para los PM del RSubsidiado.

83. Al revisar los archivos de la ejecución del presupuesto de la Adres, publicados en su página web<sup>86</sup>, la Corte observó que el presupuesto total asignado para los techos de todo el año 2024, se ha ido incrementando, así:

| APROPIACIÓN DEFINITIVA PARA LOS PRESUPUESTOS MÁXIMOS VIGENCIA 2024 |                         |                       |                         |
|--|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| MES  | R. CONTRIBUTIVO         | R. SUBSIDIADO         | TOTAL                   |
| Enero  | \$ 218.919.215.478,00   | \$ 96.491.615.861,00  | \$ 315.410.831.339,00   |
| Marzo  | \$ 974.040.077.573,00   | \$ 402.872.828.139,00 | \$ 1.376.912.905.712,00 |
| Julio  | \$ 959.873.574.124,00   | \$ 422.666.685.528,00 | \$ 1.382.540.259.652,00 |
| Agosto   | \$ 1.304.577.082.977,50 | \$ 542.691.631.635,50 | \$ 1.847.268.714.613,00 |
| Septiembre   | \$ 1.308.692.133.648,53 | \$ 553.553.610.229,50 | \$ 1.862.245.743.878,03 |

84. Del cuadro anterior se observa que, en el mes de septiembre, luego 4 modificaciones, el valor inicialmente presupuestado se había incrementado en un 590%. Además, cuando la Sala compara (i) la fecha en que se reconocieron los PM, (ii) el valor reconocido *-ut supra* f.j. 76- y (iii) el presupuesto que la Adres tenía asignado para ese gasto, concluye lo siguiente:

- i) El presupuesto inicial asignado para el pago de los presupuestos máximos de todo el año 2024, de acuerdo con los PM reconocidos para los meses de enero y febrero, solo alcanzaría para pagar los PM del mes de enero -\$ 309.512-292.839,5<sup>87</sup>.-.
- ii) Los presupuestos máximos de enero y febrero de 2024, solo fueron reconocidos a finales del mes de febrero, es decir que cuando eso ocurrió, existía un déficit en el presupuesto que la Adres tenía para pagarlos, que

<sup>84</sup> Cfr. documento de Acopel del 28-08-2024. Acopel se refirió a la respuesta del Ministerio de Hacienda sobre la necesidad de esperar a que mejore el recaudo para poder efectuar estos pagos.

<sup>85</sup> “Por la cual se aprueba la desagregación del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, correspondiente a la Unidad 02 Administración de Recursos del SGSS, para la vigencia fiscal 2024”.

<sup>86</sup> <https://www.adres.gov.co/nuestra-entidad/informacion-financiera/unidad-de-recursos-administrados-ura/presupuesto>

<sup>87</sup> Valor obtenido de dividir en dos el total reconocido por presupuestos máximos para los meses de enero y febrero de 2024 -f.j.77-.

- ascendía a \$ 480.160.851.325, pues la adición presupuestal solo se registró en el mes de agosto.
- iii) El pago de los presupuestos máximos reconocidos para los meses de mayo y junio 2024 solo fue realizado a partir del 14 de junio, pues antes de esta fecha, la Adres no contaba con los recursos para hacerlo.
  - iv) A pesar de contar con presupuesto asignado, los presupuestos máximos de marzo y abril solo se reconocieron a finales de abril, y se iniciaron a pagar en el mes de mayo.
  - v) Teniendo en cuenta que en septiembre de 2024 el presupuesto asignado para los techos de esa vigencia era de \$1.862.245.743.878,03 y el total de PM reconocidos por los primeros 6 meses del año ascendía a \$1.857.073.757.037, los recursos disponibles para pagar los presupuestos máximos del segundo semestre de la vigencia solo son \$5.171.986.841,03.

85. Las conclusiones mencionadas, le permiten a la Corte afirmar que durante el año 2024 los PM han estado desfinanciados y por ello ha sido necesario adicionar su presupuesto; sin embargo, en el mes de septiembre, no se contaba con los recursos necesarios para pagar los techos del segundo semestre de la vigencia actual. Esta situación evidencia el incumplimiento por parte del MSPS del deber de garantizar la suficiencia de recursos para financiar los servicios y tecnologías PBS no UPC.

86. La anterior conclusión también encuentra respaldo en lo dicho por el Ministerio de Hacienda al responder una petición elevada por el Representante a la Cámara Andrés Eduardo Forero Molina<sup>88</sup>, esto es, que los recursos destinados para pagar los PM eventualmente pueden ser programados en el último mes del año, dependiendo del comportamiento del Presupuesto General de la Nación, pues la asignación de recursos para pagarlos, se efectuará “una vez los ingresos de la Nación muestren un comportamiento adecuado” que permita la asignación de estos.

87. Sobre la obligación de garantizar la existencia y asignación oportuna de los recursos con los que se financia el PBS, la Sentencia T-760 de 2008 señaló que “[la] disponibilidad de los recursos necesarios para asegurar la prestación de los servicios de salud supone la obligación de que tales recursos existan, no se asignen a fines distintos al de asegurar el goce efectivo del derecho a la salud y se destinen a la prestación cumplida y oportuna de los servicios requeridos por las personas. Esta última obligación implica pues, garantizar el adecuado flujo de los recursos, lo cual es necesario para asegurar que toda persona goce efectivamente *del más alto nivel posible de salud*, dadas las condiciones presupuestales, administrativas y estructurales existentes”.

88. Si bien es cierto que los recursos que faltan para efectuar los pagos de PM del 2024 podrían ser incorporados durante esta vigencia, no lo es menos que solo hasta el 22 de octubre de 2024 algunas EPS empezaron a recibir el giro de los presupuestos máximos de julio y agosto de 2024 y esto afecta su flujo de recursos y por ende la prestación de los servicios y tecnologías en salud

---

<sup>88</sup> Cfr. Documentos remitidos mediante correo electrónico del 27-08-2024. Respuesta emitida por Jairo Alonso Bautista, viceministro general (E) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

a los afiliados al SGSSS, principalmente quienes padecen enfermedades huérfanas, de alto costo y catastróficas.

89. La situación expuesta evidencia la necesidad de que el Presupuesto General de la Nación atienda de manera fiel las necesidades reales del SGSSS y efectúe las apropiaciones suficientes para garantizar los recursos requeridos para financiar diferentes rubros al interior del sistema de salud, como lo son los PM, so pena de que se vea afectada la prestación de los servicios y tecnologías de los pacientes que padecen las enfermedades más graves y costos al interior del SGSSS.

90. Además, la Sala evidencia que la metodología utilizada para reconocer los techos, esto es, un acto administrativo para cada EPS, genera confusión, desorden y distractores que no permiten evidenciar con facilidad a quiénes se les efectuó reconocimiento, por qué monto y mucho menos el orden o la prevalencia que se emplea para asignarlos, así como desigualdad y resta transparencia al procedimiento, tal como fue señalado en el Auto 2881 de 2023.

91. Tampoco considera adecuado y así lo advirtió en la valoración anterior, el cálculo parcial de los PM, pues esto no permite una adecuada gestión de los recursos y contraviene lo estipulado en la norma, que dispone que se reconocerá el monto para todo el periodo y que se pagará en los primeros 15 días de cada mes<sup>89</sup>, lo que genera incertidumbre e inseguridad contable para las EPS.

92. En consecuencia, la Corte concluye que durante el año 2024 el MSPS no ha garantizado la suficiencia de los PM, pues (i) persiste en reconocer los techos de forma parcial e individualmente, cuando ya ha finalizado o está por hacerlo el periodo correspondiente; (ii) los paga cada vez con mayor retraso y (iii) no apropia los recursos necesarios para garantiza el pago de los PM durante toda la vigencia, lo que en la vigencia 2024 ocasionó, que en el mes de septiembre no se contara con los recursos para pagar los PM del segundo semestre. De esta forma, además, aumentó la presión financiera que produce en las EPS, la falta de los recursos de los techos y de certeza del momento en que dispondrán de ellos, poniendo en riesgo el goce efectivo del derecho a la salud de los afiliados al SGSSS.

### ***Nivel de cumplimiento del componente de suficiencia de los presupuestos máximos de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda***

93. De acuerdo con la metodología de evaluación fijada desde el Auto 411 de 2015<sup>90</sup>, la Sala determinará si los recursos girados por concepto de presupuestos máximos son suficientes para garantizar la financiación de los servicios y tecnologías PBS que no se cubren con recursos de la UPC.

94. La Sala considera que, sobre el componente de suficiencia de los presupuestos máximos de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda, si bien el MSPS ha desarrollado algunas acciones tendientes al pago de estos, no

---

<sup>89</sup> Artículo 13 de la Resolución 1139 de 2022.

<sup>90</sup> Considerando 3.3.

se observan medidas que busquen garantizar la suficiencia de dichos recursos. Lo anterior, lleva la Corte a calificar el cumplimiento del componente con el nivel de **incumplimiento general**, por las siguientes razones:

95. A pesar de los problemas advertidos en el Auto 2881 de 2023<sup>91</sup>, al analizar lo que ha sucedido con los techos de la vigencia 2024, la Sala evidenció que se siguen definiendo durante la misma vigencia, para periodos cortos -dos meses-, en actos administrativos individuales, se reconocen frente a meses que ya terminaron o están terminando y una vez reconocidos el pago también se realiza de forma tardía.

96. Además, para la vigencia 2024, la Sala advirtió con claridad la desfinanciación del mecanismo, pues a pesar de las diferentes adiciones el valor presupuestado no alcanza para pagar los presupuestos máximos del segundo semestre de 2024. Lo que implica, que el MSPS omitió el deber de apropiar los recursos requeridos para garantizar la financiación de los servicios y tecnologías en salud PBS no UPC, lo que a todas luces constituye un retroceso y un incumplimiento de lo ordenado en el punto v del ordinal quinto del Auto 411 de 2016, reiterado en el ordinal séptimo del Auto 2881 de 2023.

### ***Órdenes por adoptar***

97. En consecuencia, con el propósito de avanzar en el cumplimiento de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008 y particularmente del componente de suficiencia de los PM, la Sala ordenará vincular al Ministerio de Hacienda y Crédito Público al cumplimiento del componente de suficiencia de los PM de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008, para que garantice la disponibilidad presupuestal de los recursos necesarios para reconocer y pagar los Presupuestos Máximos de cada vigencia y los reajustes necesarios.

98. Así mismo, ordenará:

#### *Al Ministerio de Salud y Protección Social*

- a) Antes de finalizar la vigencia 2024, si aún no lo ha hecho, cancele los presupuestos máximos reconocidos para los periodos julio, agosto, septiembre y octubre de 2024.
- b) Antes de finalizada la vigencia 2024, si aún no lo ha hecho reconozca los presupuestos máximos correspondientes a los periodos noviembre y diciembre de 2024 y los pague a más tardar el 30 de enero de 2025.
- c) Expedir, a más tardar el 30 de enero de 2025, en un acto administrativo unificado el valor correspondiente a los presupuestos máximos de toda la vigencia 2025 de todas las EPS o EAPB, que garantice la suficiencia de recursos para financiar los servicios y tecnologías PBS no UPC.
- d) Pague los presupuestos máximos correspondientes a cada uno de los meses de 2025 dentro de los 15 primeros días de cada periodo. El pago

---

<sup>91</sup> Entre los que se encuentran (i) la tardanza en la expedición de la regulación necesaria para contar con la metodología de cálculo de los PM y sus reajustes, y posteriormente en asignar los recursos, (ii) el cálculo de los Presupuestos Máximos en el mismo año corriente y, (iii) la falta de pago oportuno de los Techos y sus reajustes.

correspondiente a los meses de enero y febrero deberá efectuarse dentro de los 10 últimos días de mes de febrero.

- e) Dentro de los 5 días hábiles siguientes al vencimiento de los plazos señalados en los literales a), b) y c), presente a la Sala Especial y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Cumplimiento de las Sentencias de Tutela de la Procuraduría General de la Nación, un informe en el que dé cuenta de las acciones implementadas para el cumplimiento, el cual deberá contener el número de la resolución de reconocimiento, la fecha de expedición, el valor reconocido, el valor girado, la fecha del giro y si existe diferencia entre el valor reconocido y el girado, la explicación de esta.
- f) Reiterar la orden impartida en el ordinal sexto del Auto 2881 de 2023, en el sentido de crear una metodología unificada de definición y reajuste de los presupuestos máximos y reajustes.

*Al Ministerio de Hacienda y Crédito Público*

- g) Transfiera los recursos necesarios para que el MSPS de cumplimiento al pago de los presupuestos máximos en los términos ordenados en los literales a), b), d) del f.j. 98.

99. Ahora bien, en esta providencia la Sala también se ocupó de verificar si el MSPS cumplió con las ordenes impartidas en el Auto 2881 de 2023, tendientes al reconocimiento de los ajustes a los presupuestos máximos de las vigencias 2021, 2022 y 2023, así como a la definición de los PM de los 3 últimos meses de 2023. Sobre esas directrices lo primero que se debe precisar es que las medidas adoptadas por el Ministerio para acatarlas no pueden ser consideradas medidas para la superación de la falla estructural o del propósito de garantizar la suficiencia de los recursos con los que se financia el PBS no UPC, sino que corresponden a medidas para dar solución a la falta de flujo de recursos que las EPS enfrentaban por la inadecuada aplicación del mecanismo.

100. Siguiendo la metodología de valoración -Auto 411 de 2015-, la Sala concluyó que al expedir los actos administrativos individuales a través de los cuales reconoció el presupuesto máximo definitivo para el año 2021, efectuar la liquidación y determinar el valor adeudado constituyen medidas conducentes frente al objetivo de cancelar los dineros adeudados por los servicios PBS no UPC. Además, al girar dichos recursos a las diferentes EPS se produjeron resultados significativos y suficientes para concluir que **se cumplió con lo ordenado** -*ut supra* f.j.35-.

101. Frente al reajuste de los presupuestos máximos de 2022, la Sala evidenció que si bien el MSPS expidió los actos administrativos a través de los cuales definió el ajuste de los PM de esa vigencia y liquidó el valor a gira a cada una de las EPS, es decir adoptó medidas conducentes, no ha efectuado el pago dado que el Ministerio de Hacienda no ha transferido los recursos para que con cargo al servicio de deuda del Presupuesto General de la Nación de la vigencia 2024 se paguen los ajustes del PM de 2022, como autorizó el Confis del 26 de diciembre de 2023, lo que implica que frente al propósito de la orden

no se han producido resultado *-ut supra* f.j. 43,44 y 49- y por ello, **no cumplió lo ordenado**.

102. Respecto del reconocimiento de los presupuestos máximos de los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2023, es preciso señalar que el MSPS expidió las resoluciones a través de las cuales definió los presupuestos máximos de octubre y noviembre. Los correspondientes al mes de diciembre los incluyó en la definición que denominó vigencia 2023, con ello **dio cumplimiento a lo ordenado** *-ut supra* f.j. 53 y 54-. No obstante, la Sala advirtió que los valores reconocidos se cancelaron de forma tardía.

103. En cuanto al reconocimiento del reajuste de los techos de la vigencia 2023 y su pago, el MSPS también profirió las resoluciones en las que definió el presupuesto máximo de la vigencia 2023, liquidó el valor adeudado *-medidas conducentes-* y realizó el giro a la mayoría de EPS antes del 30 de junio y las restantes en agosto y septiembre de 2024 *-ut supra* f.j.60-, por lo que la Sala considera que **se cumplió el propósito de la orden**.

104. Frente a la creación de una metodología unificada para la definición y reajuste de los presupuestos máximos, la Sala concluyó que, a pesar de las medidas adoptadas, esto es, el análisis por los técnicos del Ministerio y la Adres y la estructuración de un proyecto de acto administrativo, vencido el plazo concedido, no se ha expedido la resolución a través de la cual se crea dicha metodología *-ut supra* f.j. 73-, lo que implica que **no cumplió lo ordenado**. En consecuencia, se reiterará al Ministerio que debe dar cumplimiento a esta orden.

### **Apertura de incidente de desacato por el incumplimiento de las órdenes impartidas en los ordinales tercero y sexto del Auto 2881 de 2023**

105. Conforme al artículo 52 del Decreto 2591 de 1991 y el Auto 265 de 2019, los incidentes de desacato deben cumplir con unos presupuestos formales que se verificarán dentro del presente asunto:

*(i) Confirmar que las personas que promueven este tipo de incidentes se encuentran legitimadas para hacerlo.*

106. La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 es la encargada de realizar el seguimiento a los mandatos emitidos por la Corte en la sentencia estructural, entre ellos, el vigésimo primero y el vigésimo segundo, objeto del presente pronunciamiento. Además, emitió las órdenes incluidas en los autos de seguimiento (411 de 2016, 109 de 2021 y 996 y 2881 de 2023) en el marco de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda del fallo objeto de verificación. Por tanto, esta corporación está legitimada para iniciar de oficio el incidente de desacato<sup>92</sup>.

*(ii) Verificar la existencia de una orden concreta presuntamente incumplida.*

---

<sup>92</sup> Se debe advertir que la Sala Especial recibió distintas comunicaciones a través de las cuales gremios del sector salud alertan sobre el incumplimiento del Auto 2881 de 2023.

107. El Auto 2881 de 2023 valoró los mandatos vigésimo primero y vigésimo segundo y ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social, entre otras cosas, que:

“**Tercero: ORDENAR** al Ministerio de Salud y Protección Social que, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la comunicación de esta providencia, presente un cronograma en el que establezca las acciones necesarias para reconocer y pagar los valores pendientes por concepto de reajustes a los Techos de la vigencia **2022**. Este plan de trabajo no podrá exceder el término de seis (6) meses para su culminación, sin perjuicio de lo considerado en el f.j. 131 de este auto.”

“**Sexto: ORDENAR** al Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de seis (6) meses siguientes a la comunicación de esta providencia, cree una metodología unificada de definición y reajuste de los presupuestos máximos y reajustes, que observe los parámetros fijados en el f.j. 130. Lo anterior, sin perjuicio de lo dispuesto en el f.j. 131.”

108. Directrices que han sido incumplidas como se expuso *-ut supra* f.j.51 y 74, ya que superados 10 meses desde la notificación de estas órdenes – 1 de febrero de 2024-<sup>93</sup> la autoridad encargada no ha cumplido con lo dispuesto.

109. Asimismo, de forma previa a la expedición del Auto 2881 de 2023, los autos de seguimiento habían emitido directrices para buscar la suficiencia de los recursos con los que se financia el PBS, a saber:

| Auto              | Contenido   |
|-------------------|---|
| Auto 109 de 2021  | En atención al mecanismo de techos y presupuestos máximos creado en el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019, el PBS no se financiaba exclusivamente con la UPC, sino también con los dineros que la Adres, anticipadamente transfiriera a las EPS con ocasión de los Presupuestos Máximos determinados. En consecuencia, indicó que el objetivo dispuesto en el punto 5 del numeral quinto del Auto 411, se lograría cuando la UPC y los valores girados por concepto de Techos fueran suficientes para cubrir el PBS a los afiliados de los dos regímenes.  |
| Auto 996 de 2023  | Los problemas de recolección, distorsión, disponibilidad y fidelidad de la información, entre otros, también repercutieron en el funcionamiento de los presupuestos máximos. Esta situación dejó al descubierto un déficit en los PM, que las EPS se encontraban asumiendo una siniestralidad superior, soportando moras en el trámite y pago de los reajustes y padeciendo el surgimiento de una nueva cartera por PM. La Sala verificó que no se contaba con unos techos suficientes para garantizar la prestación de los servicios y tecnologías del plan de beneficios. Dispuso que el MSPS debía avanzar en la superación de esas falencias y así permitir el más alto nivel de salud posible sin sacrificar la prestación y la efectividad del derecho a la salud, so pretexto de la sostenibilidad financiera. |
| Auto 2881 de 2023 | Los resultados arrojados por los PM no derivaron en los avances esperado, principalmente, el de alcanzar la suficiencia de estos recursos. El cálculo, reconocimiento, reajuste y pago de los techos, dejó de hacerse de manera anticipada a la prestación de los servicios y tecnologías en salud como dispuso el artículo 240 de la Ley 1955 de 2019 que debía ocurrir.<br><br>Resaltó las moras del Gobierno en ejecutar los recursos, pues en el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 se aprobaron recursos para pagar los reajustes pendientes y a la fecha se desconoce los avances al respecto. “Si la excusa era la  |

<sup>93</sup> Estado No. 014 de 2024.

|  |  |
|--|--|
|  | ausencia de recursos y estos ya fueron autorizados, la Sala no entiende por qué las moras en efectuar los pagos. Se requieren acciones urgentes para que el Gobierno salde la cartera pendiente por PM”. |
|--|--|

*(iii) Precisar el tipo de orden sobre la cual se presume el incumplimiento.*

110. En el Auto 2881 de 2023 le ordenó al Ministerio de la Protección Social i) reconocer y pagar los valores pendientes por concepto de reajustes a los techos o presupuestos máximos de la vigencia 2022 en un término que no excediera los 6 meses y ii) crear una metodología unificada de definición y reajuste de los presupuestos máximos que defina los plazos máximos para el reconocimiento de los reajustes de cada vigencia fiscal, sea emitida antes de que inicie la vigencia a la que corresponde, tenga en cuenta el valor histórico consolidado de los PM, establezca el plazo máximo para desembolsar los Techos y los reajustes y regule los plazos para que la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del aseguramiento en salud emita las recomendaciones sobre los ajustes definitivos de los PM. Así, dado que la orden implicaba que la fuente de financiación fuera suficiente para garantizar una parte de los servicios y tecnologías PBS no UPC, se trata de una orden de ejecución proferida en el marco del seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008.

111. Por lo tanto, son mandatos emitidos por la Corte Constitucional en el marco de un seguimiento que busca avanzar en la superación de las fallas estructurales que afectan de forma masiva el derecho fundamental a la salud, cuyo cumplimiento radica en el rector de la política pública y la competencia para verificar su acatamiento está en cabeza de la Sala Especial de Seguimiento.

*(iv) Identificar a la persona responsable del cumplimiento de la orden presuntamente desacatada.*

112. El encargado de cumplir con el mandato es el **Ministerio de Salud y Protección Social en cabeza del ministro de Salud** conforme lo dispuso la sentencia estructural, como rector de la política pública en salud del país.<sup>94</sup>

113. La Sala encuentra cumplidos los anteriores requisitos, los cuales habilitan la apertura del incidente de desacato, más aún cuando desde el Auto 996 de 2023 se advirtió de la insuficiencia de los presupuestos máximos y el impacto que esta deficiencia estaba generando en las EPS, sin que a la fecha (i) se haya cancelado el ajuste de los PM de la vigencia 2022, ni (ii) se haya creado la metodología unificada para la definición de los techos y su reajuste.

114. En ese sentido, la Corte correrá traslado de la presente decisión al ministro de Salud y Protección Social para que (i) se pronuncie sobre lo dicho en precedencia en el perentorio término de 48 horas; (ii) acredite las acciones y medidas adoptadas para cumplir con lo ordenado en los ordinales tercero y sexto del Auto 2881 de 2023 y; si lo considera (iii) aporte o solicite pruebas

---

<sup>94</sup> Decreto 4107 de 2011.

para demostrar el cumplimiento del fallo de tutela o la imposibilidad del mismo<sup>95</sup>.

115. En consecuencia, con el fin de avanzar en la superación de las problemáticas referida y lograr el cumplimiento de lo dispuesto en los ordinales tercero y sexto del Auto 2881 de 2023, la Sala ordenará:

(i) Requerir, **por última vez**, al ministro de Salud y Protección Social para que en un término de 48 horas siguientes a la notificación de la presente decisión pague el valor correspondiente al ajuste de los presupuestos máximos de la vigencia 2022 y cree una metodología unificada de definición y reajuste de los presupuestos máximos, que observe los parámetros señalados en el Auto 2881 de 2023.

(ii) Dar apertura al incidente de desacato en contra del ministro de Salud y Protección Social conforme a lo establecido en la parte motiva de esta decisión y según lo establecido en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

(iii) Correr traslado al ministro de Salud y Protección Social para que se pronuncie conforme a lo establecido en el considerando 128 de la presente decisión.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008,

### III. RESUELVE:

**Primero. Declarar** el incumplimiento general del componente de suficiencia de los presupuestos máximos que se estudia en el marco al seguimiento de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda, impartidas en la Sentencia T-760 de 2008, de conformidad con lo expuesto en los f.j 93 a 96.

**Segundo. Vincular** al Ministerio de Hacienda y Crédito Público al cumplimiento del componente de suficiencia de los PM de las órdenes vigésimo primera y vigésimo segunda de la Sentencia T-760 de 2008, para que garantice la disponibilidad presupuestal de los recursos necesarios para reconocer y pagar los presupuestos máximos de cada vigencia y los reajustes necesarios.

**Tercero. Declarar** el incumplimiento de las órdenes impartidas en los ordinales tercero y sexto del Auto 2881 de 2023 proferido en el marco al seguimiento de los mandatos vigésimo primero y vigésimo segundo, impartidos en la Sentencia T-760 de 2008, en relación con el componente de suficiencia de presupuestos máximos.

**Cuarto. Requerir** por última vez al ministro de Salud y Protección Social para que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de la presente decisión dé cumplimiento a lo ordenado en los ordinales tercero y sexto del Auto 2881 de 2023, es decir, pague el valor correspondiente al ajuste de los

---

<sup>95</sup> Auto 922 de 2021 que citó la Sentencia C-367 de 2014.

presupuestos máximos de la vigencia 2022 y cree una metodología unificada de definición y reajuste de los presupuestos máximos, que observe los parámetros señalados en el Auto 2881 de 2023.

**Quinto. Dar apertura** al incidente de desacato en contra del ministro de Salud y Protección Social conforme a lo establecido en la parte motiva de esta decisión. En consecuencia:

**5.1 Correr traslado** al ministro de Salud y Protección Social para que, en un término de dos días a partir de la notificación de esta decisión, se pronuncie conforme a lo establecido en el considerando 128 de la presente decisión.

**5.2 Advertir** al ministro de Salud y Protección Social que el incumplimiento al presente requerimiento dará lugar a la compulsión de copias a la Fiscalía General de la Nación para que proceda a las investigaciones pertinentes por el delito de fraude a resolución judicial.

**Sexto. Ordenar** al Ministerio de Salud y Protección Social que:

**6.1** Antes de finalizar la vigencia 2024, si aún no lo ha hecho, cancele los presupuestos máximos reconocidos para los periodos julio, agosto, septiembre y octubre de 2024.

**6.2** Antes de finalizada la vigencia 2024, si aún no lo ha hecho reconozca los presupuestos máximos correspondientes a los periodos noviembre y diciembre de 2024 y los pague a más tardar el 30 de enero de 2025.

**6.3** Expedir, a más tardar el 30 de enero de 2025, en un acto administrativo unificado el valor correspondiente a los presupuestos máximos de toda la vigencia 2025 de todas las EPS o EAPB, que garantice la suficiencia de recursos para financiar los servicios y tecnologías PBS no UPC.

**6.4** Pague los presupuestos máximos correspondientes a cada uno de los meses de 2025 dentro de los 15 primeros días de cada periodo. El pago correspondiente a los meses de enero y febrero deberá efectuarse dentro de los 10 últimos días de mes de febrero.

**6.5** Dentro de los 5 días hábiles siguientes al vencimiento de los plazos señalados en los literales a), b) y d), presente a la Sala Especial y a la Procuraduría Delegada para el Seguimiento al Cumplimiento de las Sentencias de Tutela de la Procuraduría General de la Nación, un informe en el que dé cuenta de las acciones implementadas para el cumplimiento, el cual deberá contener el número de la resolución de reconocimiento, la fecha de expedición, el valor reconocido, el valor girado, la fecha del giro y si existe diferencia entre el valor reconocido y el girado, la explicación de esta.

**6.6** Reiterar la orden impartida en el ordinal sexto del Auto 2881 de 2023, en el sentido de crear una metodología unificada de definición y reajuste de los presupuestos máximos y reajustes.

**Séptimo. Ordenar** al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que transfiera los recursos necesarios para que el MSPS dé cumplimiento al pago de los presupuestos máximos en los términos ordenados en los literales a), b), d) del ordinal tercero de esta providencia.

**Octavo.** Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes, acompañando copia integral de este proveído.

Notifíquese, publíquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado  
Salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ  
Secretaria General