

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

**Referencia:** Seguimiento a la orden vigésima novena de la sentencia T-760 de 2008.

**Asunto:** Decreto de pruebas al Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, la Defensoría del Pueblo, al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario - Inpec- y al Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad.

**Magistrado Sustanciador:**  
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS.

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de enero de dos mil veintidós (2022).

El Magistrado Sustanciador en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere el presente auto conforme a los siguientes:

### I. ANTECEDENTES

1. En la sentencia T-760 de 2008 esta Corporación impartió dieciséis órdenes dirigidas a las autoridades del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS-, con el fin de que se corrigieran las fallas de regulación identificadas, dentro de las que se encontró el incumplimiento del plazo fijado en el artículo 162<sup>1</sup> de la Ley 100 de 1993, que estableció las condiciones de acceso al sistema de salud para toda la población colombiana.

2. Como consecuencia de lo anterior, se profirió la orden vigésima novena, la cual impuso al entonces Ministerio de Protección Social<sup>2</sup> el deber de asegurar la cobertura universal sostenible dentro del Sistema General y a su vez reiteró como

---

<sup>1</sup> “El Sistema General de Seguridad Social de Salud crea las condiciones de acceso a un Plan Obligatorio de Salud para todos los habitantes del territorio nacional antes del año 2001. Este Plan permitirá la protección integral de las familias a la maternidad y enfermedad general, en las fases de promoción y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación para todas las patologías, según la intensidad de uso y los niveles de atención y complejidad que se definan”.

<sup>2</sup> Hoy Ministerio de Salud y Protección Social.

fecha máxima, aquella concedida a través de la Ley 1122 de 2007<sup>3</sup> -antes de enero de 2010-. Adicionalmente, estableció la obligación de presentar informes semestrales a la Defensoría del Pueblo y a esta Corporación en los que se expusieran los avances que de forma parcial fueran obtenidos y señaló que en caso de no lograr la meta propuesta, debería explicar las razones de ello y con una debida justificación, fijar una nueva.

3. Dentro de la labor que adelanta la Sala Especial se han proferido diferentes autos<sup>4</sup>, en los que se ha requerido al Ministerio de Salud y Protección Social y se ha interrogado a la Defensoría del Pueblo, la Supersalud y los peritos voluntarios<sup>5</sup> con el fin de conocer el progreso de la orden que se analiza.

## II. CONSIDERACIONES

1. La Sala Especial en el seguimiento que adelanta a la sentencia T-760 de 2008 y de manera puntual al mandato vigésimo noveno, ha recibido información que reposa en el expediente y que ha permitido a esta Corporación obtener elementos de prueba para enterarse de la situación en la que se encuentra la orden que se estudia. Sin embargo, se hace necesario ampliarla, para contar con mayores elementos de juicio que nutran la valoración de la directriz emitida.

2. Por tal razón, se solicitará al rector de la política pública que remita el material relevante, en relación con la temática de la cobertura universal en salud y el acceso efectivo a los servicios. Dentro del reporte solicitado deberá incluir como mínimo la respuesta a los siguientes interrogantes, así como la información adicional que considere necesario poner en conocimiento de la Sala.

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

El rector de la política pública en salud deberá informar:

a) Los porcentajes de afiliación al SGSSS de la población residente en Colombia, correspondientes a los años 2020 y 2021. La anterior información deberá ser presentada a nivel nacional y departamental y discriminado por regímenes.

b) El número de puntos de atención de IPS -por niveles de atención-, profesionales independientes; servicios de consulta por medicina general, odontología -general y por especialidad-, gineco-obstetricia, pediatría, ortopedia, medicina interna, cirugía general, consulta psiquiátrica, psicología, nutrición y

---

<sup>3</sup> “Artículo 9º. Financiación: El Sistema General de Seguridad Social en Salud alcanzará, en los próximos tres años, la cobertura universal de aseguramiento en los niveles I, II y III del SISBEN de las personas que cumplan con los requisitos para la afiliación al Sistema”.

<sup>4</sup> Cfr. Autos del 1º de abril y 12 de febrero de 2020, 1º de marzo y 2 de febrero de 2018, 435 de 2017, 4 de agosto de 2016, 408 y 099 de 2014, 133 A de 2012 y 13 de junio de 2009.

<sup>5</sup> Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 y por una Reforma Estructural en Salud; Universidad de los Andes; Asociación Colombiana de Facultades de Medicina –ASCOFAME-; Universidad Nacional de Colombia; Centro de Estudio de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia-; Programa Así Vamos en Salud, Universidad Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda –ICESI- y; Fundación para la Educación Superior

dietética, urgencias, laboratorio, radiología e imágenes diagnósticas, terapia respiratoria, quirófanos, salas de parto, ambulancias, cantidad de profesionales de la salud habilitados para ejercer la profesión y demás servicios que considere conducentes para adelantar la valoración de la orden vigésima novena. Datos que deberán ser remitidos a nivel departamental y respecto de los años 2020 y 2021.

c) Número de camas hospitalarias -por tipo-, sobre las que deberá informar cuáles han sido instaladas de manera permanente y cuáles de forma transitoria para atención de Covid-19 u otros diagnósticos.

Sobre los anteriores servicios, además indicará cuáles y cuántos se encuentran ubicados en las capitales de los departamentos. En caso de que se presenten disminuciones de los mismos respecto del año 2019, informará las razones que dieron lugar a tal disminución y las medidas ejecutadas para que pese a ello, no se haya afectado el acceso a los servicios de salud.

d) Cantidad de centros hospitalarios, públicos de I, II, III y IV nivel de atención y privados de grado de complejidad baja, media o alta que se encuentran en cada entidad territorial y el número de personas que cubren. Información que deberá reportar para los años 2020 y 2021, en caso de que se presenten disminuciones respecto del año 2019, habrá de explicar las razones y las medidas implementadas para que pese a ello no se afecte el acceso a los servicios.

e) Gasto total en atención en salud del Gobierno nacional Vs gasto total en atención en salud privado. De igual forma, el porcentaje del gasto de bolsillo de Colombia. Información que deberá ser remitida a nivel nacional y departamental para los años 2019, 2020 y 2021.

f) Porcentaje del salario que usan las familias colombianas en sufragar el gasto de bolsillo y su gasto catastrófico<sup>6</sup>. Información que deberá ser remitida por quintiles por departamentos desde los años 2018, 2019, 2020 y 2021.

g) Teniendo en cuenta que las disposiciones relativas a la exoneración en el cobro de copagos y cuotas moderadoras se encuentran contenidas en diversas normas que pueden generar confusión en la población y las EPS<sup>7</sup> ¿qué medidas se han llevado a cabo para brindar a los usuarios del sistema de salud mayor claridad sobre el régimen aplicable a los pagos compartidos y cuotas moderadoras? Sustente su respuesta.

h) ¿Qué acciones se han puesto en marcha para garantizar el acceso al SGSSS de aquella población que ha perdido su capacidad de pago para contribuir al RC y no cumplen requisitos para hacer parte del RS y los beneficiarios de cotizantes o

---

<sup>6</sup> [https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post\\_type=post\\_t\\_es&p=290&lang=es](https://www.paho.org/salud-en-las-americas-2017/?post_type=post_t_es&p=290&lang=es). Definido como aquellos que ocurren cuando “los gastos de bolsillo en salud de un hogar representan 40% o más de su capacidad de pago”. [https://www.who.int/health\\_financing/documents/dp\\_es\\_05\\_2-distribucion\\_del\\_gastro.pdf](https://www.who.int/health_financing/documents/dp_es_05_2-distribucion_del_gastro.pdf), pág. 5

<sup>7</sup> Las leyes 1448 de 2011, 1438 de 2011, 1412 de 2010, 1388 de 2010, 1306 de 2009, 1122 de 2007 y el acuerdo 365 de 2007.

pensionados fallecidos durante el trámite de reconocimiento de una pensión<sup>8</sup>? Argumente sus respuestas.

i) ¿Informe cuál es el motivo para que a la fecha no se haya reglamentado el artículo 242 de la Ley 1955 de 2019? Sustente su respuesta.

j) ¿Cuál es el número de personas que a pesar de haber perdido su empleo continúan en el régimen contributivo con ocasión de la medida contenida en el artículo 15 del Decreto 538 de 2020? La anterior información deberá ser presentada por semestres y departamentos, asimismo, contener el promedio de tiempo en el que los usuarios han requerido dicho beneficio.

k) ¿Cuál ha sido el impacto que ha tenido el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos<sup>9</sup> en torno a la afiliación al SGSSS de la población migrante que se encontraba o se encuentra en situación irregular? Explique su respuesta.

l) ¿Cuáles han sido las acciones adelantadas por la entidad, como rectora de la política pública en salud, respecto del acceso a los servicios de salud por parte de la población carcelaria? Explique su respuesta.

3. Sobre el Modelo de Acción Integral Territorial –MAITE- regulado mediante la Resolución 2626 de 2019<sup>10</sup>, modificada por la Resolución 1147 de 2020<sup>11</sup>, informe lo siguiente:

a) Una vez ampliado el plazo otorgado para la materialización del Maite en el territorio nacional, informe ¿cuándo empezó su implementación? ¿qué avances se han obtenido y que etapas y componentes se han logrado superar en cada uno de los departamentos? Explique su respuesta.

b) ¿En cuál de las fases de desarrollo del Modelo (planeación, ejecución o monitoreo)<sup>12</sup> se encuentra el Maite? Argumente su respuesta.

c) Informe por departamentos si ya iniciaron, en que etapa están, que problemas han tenido, como se han superado esos problemas ¿se pueden evidenciar avances dentro del trabajo que se ha adelantado en la ejecución del Maite? Informe de qué se tratan los mismos.

d) ¿Cuál es el enfoque que tiene el programa mencionado en torno al plan decenal? Sustente su respuesta.

---

<sup>8</sup> De sobrevivientes o sustitución pensional

<sup>9</sup> Decreto 216 de 2021.

<sup>10</sup> “Por la cual se modifica la Política de Atención Integral en Salud –PAIS y se adopta el Modelo de Acción Integral Territorial –MAITE”.

<sup>11</sup> “Por la cual se modifican los artículos 9 y 10 de la Resolución 2626 de 2019 en relación con la ampliación de unos plazos”.

<sup>12</sup> Consagradas en el artículo 9 de la Resolución 2626 de 2019.

e) Remita un cronograma que permita conocer los tiempos que van a ser utilizados en la formulación, ejecución, monitoreo y seguimiento y ajuste del Maite en cada uno de los departamentos.

4. Por su parte la Superintendencia Nacional de Salud deberá remitir un informe en el que especifique:

a) Número de peticiones, quejas y reclamos recibidos para los años 2020 y 2021 sobre negación de servicios y tecnologías PBS UPC y PBS no UPC de (i) procedimientos; (iii) medicamentos; (iv) tecnologías en salud; (v) trámites gestionados a través de la Junta de Profesionales de la Salud (vi) trámites que deben ser autorizados por las Juntas de Profesionales y se autoricen de forma directa<sup>13</sup> y; (vi) de servicios excluidos. Información que deberá ser remitida por departamentos y en la que señalará para cada una de las anteriores categorías cuáles son las EPS frente a las que se interponen el mayor número de quejas.

b) Los mecanismos de evaluación de los asuntos relacionados con la habilitación de los prestadores en salud.

c) Número de investigaciones administrativas y sanciones impuestas a las diferentes EPS en el país para los años 2020 y 2021 por los siguientes conceptos (i) programación de citas con especialista –disponibilidad de agenda-; (ii) programación de citas de medicina general y odontológicas; (iii) incumplimiento en la prestación del servicio de salud por trámites de la Junta de Profesionales de la Salud; (iv) trámite de autorización en la prestación de servicios de salud; (v) autorización y suministro de medicamentos e insumos PBS UPC y PBS no UPC; (vi) red prestadora de servicios de salud y; (vii) servicios excluidos del PBS.

5. La Defensoría del Pueblo deberá dar respuesta a los siguientes interrogantes:

a) ¿Cuál es su concepto en torno a la ampliación del plazo que mediante la Resolución 1147 de 2020 se estableció para la implementación del Maite? Explique su respuesta.

b) ¿Cómo encuentra la prestación del servicio de salud al interior de los centros de reclusión? ¿cuántas quejas recibe y cuáles son las principales problemáticas? ¿considera que la infraestructura ofrecida es suficiente? Sustente sus respuestas.

c) En caso de tener conocimiento, informe cuantas solicitudes se presentan por la imposibilidad de pagar las cuotas moderadoras y copagos ¿cuál es el impacto de los gastos privados en salud de las familias colombianas? ¿la afectación que sufren las familias residentes en territorio nacional por el gasto de bolsillo? ¿qué porcentaje de sus salarios se dirige a cubrir gastos en salud? Argumente sus respuestas.

---

<sup>13</sup> Parágrafo del artículo 24 de las resoluciones 1885 y 2438 de 2018 “La entidad responsable del asegurado deberá garantizar el suministro efectivo. aun cuando la IPS responsable de la Junta de Profesionales exceda el tiempo de respuesta, caso en el cual se realizará el respectivo reporte a la Superintendencia Nacional de Salud por la EPS correspondiente”.

6. El Inpec deberá informar número de detenidos que tiene cada departamento. Asimismo, la cantidad de operadores en salud externos que atienden a la población carcelaria.

7. El Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad dará a conocer el número de personal sanitario que labora en los centros penitenciarios y las personas que estos deben atender. Respuesta que deberá ser argumentada.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento,

### **III. RESUELVE**

**Primero. ORDENAR** al Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, la Defensoría del Pueblo, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -Inpec- y el Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad que dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, alleguen a esta Corporación la información requerida en los numerales 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la parte considerativa del presente auto.

**Segundo.** A través de la Secretaría General de esta Corporación, expídanse las comunicaciones correspondientes y remítase copia de este proveído.

Comuníquese, notifíquese y cúmplase.

**JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**

Magistrado Sustanciador

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**

Secretaria General