

# REPUBLICA DE COLOMBIA

## CORTE CONSTITUCIONAL

### AUTO

Ref.: Expediente RE-152

Revisión de constitucionalidad del Decreto 4975 del 23 de diciembre de 2009, *"Por el cual se declara el estado de emergencia social"*.

Magistrado Sustanciador:  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil diez (2010).

El Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a resolver el asunto de la referencia, previa las siguientes

#### CONSIDERACIONES :

1. El Presidente de la República, mediante oficio del 23 de diciembre de 2009, recibido en la Secretaría General de la Corte el día 12 de enero del presente año, remitió fotocopia auténtica del Decreto número 4975 del 23 de diciembre de 2009, *"Por el cual declara el estado de emergencia social"*.
2. Por reparto de la Sala Plena de esta Corporación, el asunto ingresó al Despacho el 15 de enero del presente año, para el trámite de rigor.
3. Según lo dispuesto en el numeral 7° del artículo 241 de la Constitución, es competencia de la Corte Constitucional *"Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en los artículos (...) 215 de la Constitución"*.
4. Con el fin de adelantar el examen de constitucionalidad, este Despacho de conformidad con el artículo 10 del Decreto 2067 de 1991, en concordancia

con el artículo 56 del Acuerdo 05 de 1992, encuentra necesario decretar la práctica de algunas pruebas que estima conducentes.

5. El presente asunto atenderá el trámite previsto en los artículos 36 a 38 del Decreto 2067 de 1991.

Por lo expuesto, el Despacho

### **RESUELVE:**

**Primero. AVOCAR** el conocimiento del Decreto 4975 del 23 de diciembre de 2009, *"Por el cual se declara el estado de emergencia social"*.

**Segundo.** Decretar la práctica de las siguientes pruebas, para lo cual la Secretaría General de la Corte Constitucional librará los oficios correspondientes, acompañando copia íntegra de este proveído:

1. Solicitar al Secretario General de la Presidencia de la República que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva, previo trámite con las respectivas dependencias gubernamentales, enviar la siguiente información:

1.1. Señalar cuáles son las situaciones de abuso en la demanda de servicios respecto de las cuales no han sido previstas por la ley mecanismos para ser identificadas adecuadamente, según lo expuesto en el considerando quinto del decreto declaratorio. Para este efecto, allegue de manera abreviada y precisa cuadros comparativos en donde se muestre desde qué momento se presentan tales circunstancias, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, con los soportes correspondientes.

1.2. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, suministre comparativamente los datos estadísticos, año a año, que muestren la demanda y prestación de medicamentos y servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud. Para este efecto, además, allegue de manera abreviada y precisa los costos, la periodicidad, la normatividad y cuáles medidas administrativas e iniciativas legislativas ordinarias fueron adoptadas para solucionar la problemática que expone en el considerando sexto del decreto declaratorio, con los soportes correspondientes.

1.3. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, proporcione comparativamente, año a año, la evolución de la afectación de los recursos

destinados al aseguramiento como consecuencia de la demanda de servicios y medicamentos no incluidos en los Planes Obligatorios de Salud. Así mismo, provea el balance general, el estado de resultados (Pérdidas y Ganancias) y las razones de liquidez, endeudamiento y rentabilidad de las EPS e IPS existentes al día de hoy. Para estos efectos, la anterior información debe ser suministrada de manera abreviada y precisa, con los soportes correspondientes, de acuerdo a lo expuesto en el considerando séptimo del decreto declaratorio.

1.4. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, relacione y sustente una a una, comparativamente y con los soportes correspondientes, las prácticas de los reguladores y agentes del sistema que incentivan la demanda o la oferta de servicios no POS, precisando casos concretos, en los términos expuestos en el considerando octavo del decreto declaratorio. Además, relacione las medidas administrativas e iniciativas legislativas ordinarias que fueron adoptadas para solucionar la problemática planteada. Finalmente, explique y soporte la relación de causalidad existente entre dichas prácticas y el aumento de la demanda de servicios y medicamentos no POS, y el incremento de los costos del sistema.

1.5. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, remita la documentación y certificados, año a año, que de manera comparativa y con los soportes correspondientes, muestren el número de recobros y los costos por eventos no POS, según lo expuesto en el considerando noveno del decreto declaratorio. De igual modo, relacione las medidas administrativas y las iniciativas legislativas ordinarias adoptadas en orden a atender el aumento del número de recobros.

1.6. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, remita la documentación y certificados, año a año, que de manera comparativa y con los soportes correspondientes, muestren el número de personas que han obtenido beneficios no incluidos en el POS y su costo, así como el número de personas beneficiadas con el aseguramiento y su costo, conforme a lo expuesto en el considerando décimo del decreto declaratorio. Adicionalmente, relacione las medidas administrativas y las iniciativas legislativas ordinarias adoptadas al respecto.

1.7. Remita el soporte de la información aportada por la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos de Investigación y Desarrollo —AFIDRO—, acompañando el estudio que haya efectuado el Gobierno sobre dicha información e indicando las medidas adoptadas sobre la materia. De igual

manera, informar cuál ha sido el comportamiento, año a año, sobre las conductas reseñadas en el considerando décimo primero del decreto declaratorio, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

1.8. Allegue copia del reporte enviado por los departamentos al Gobierno de acuerdo al considerando décimo segundo del decreto declaratorio, acompañando el estudio que haya realizado sobre dicha información, como también indicando las medidas adoptadas sobre la materia. De igual modo, informe cuál ha sido el comportamiento, año a año, sobre cada entidad territorial, de la demanda de servicios y medicamentos no POS, y su costo, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.

1.9. Envíe copia del informe o informes remitido por los departamentos y los Distritos al Gobierno de acuerdo con los considerandos décimo tercero y décimo cuarto del decreto declaratorio, acompañando el estudio o los estudios que haya realizado sobre dicha información y señalando las medidas adoptadas sobre tales materias. Así mismo, informe cuáles han sido los comportamientos, año a año (a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993) y mes a mes (a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1122 de 2007) sobre cada entidad territorial, de la demanda de medicamentos y servicios no POS, y su costo. Adicionalmente, señale cuáles son las prácticas o situaciones en las que se concreta la afectación de la prestación de los servicios de salud de las personas pobres y vulnerables no aseguradas. Por último, acompañe un cuadro comparativo, sobre el mismo periodo, de la evolución presupuestal y concretamente del déficit presentado respecto de cada uno de los departamentos y Distritos para la prestación de los servicios de salud, y presente los fundamentos y análisis que sustentan la proyección contenida en la parte final del considerando décimo cuarto del decreto.

1.10. Frente a las situaciones enunciadas en el considerando décimo quinto del decreto declaratorio, relacione concretamente y año por año, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, las dificultades que han tenido un efecto directo en las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Subsidiado y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, públicas y privadas. Además, remita copia de la información aportada por GESTARSALUD, agregando, mes a mes, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1122 de 2007, el estado de las cuentas por cobrar de las EPS-S frente a las entidades territoriales por servicios no incluidos en el POS. Para este último efecto, debe indicar el aumento o disminución porcentual que se presente en cada periodo.

1.11. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, señale cuáles han sido los procedimientos y mecanismos previstos para la distribución y giro de recursos en el sistema de salud, como los estudios a partir de los que se ha concluido la insuficiencia de los mismos, según lo expuesto en el considerando décimo sexto del decreto declaratorio. Al igual, señale y soporte concretamente las prácticas o hechos a partir de los que se ha identificado las ineficiencias y desvíos.

1.12. Envíe el informe presentado por las EPS y las IPS, como el estudio de la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas a junio de 2009, en relación con lo expuesto en el considerando décimo séptimo del decreto declaratorio. Además, precise la normatividad concerniente al proceso para el giro de recursos, agregando cuáles son los estudios efectuados por el Gobierno y los órganos de control que evidencian la situación financiera de las EPS y las IPS. Por último, señale qué actuaciones se han adelantado, desde la expedición de la normatividad correspondiente, para enfrentar las limitaciones propias del giro de recursos.

1.13. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, precise y soporte la evolución de la cartera hospitalaria en todo el país, año por año, conforme a lo expuesto en el considerando décimo octavo del decreto declaratorio. Adicionalmente, allegue copia del acta del Consejo de Ministros efectuado en la ciudad de Manizales, el 19 de noviembre de 2009.

1.14. Remita copia de los documentos contentivos que sustentan el estado de la cartera que las EPS-C y EPS-S tienen con las IPS, discriminando los ingresos de las primeras, haciendo una relación comparativa, año a año y especificando su antigüedad a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, según lo señalado en el considerando décimo noveno del decreto declaratorio. Además, informe cuáles son las medidas que a lo largo de dicho término se han adoptado para administrar la cartera y proteger las IPS.

1.15. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, aporte la información concreta, con los soportes correspondientes, que demuestren que la territorialidad del aseguramiento constituye una barrera que dificulta el acceso a los servicios de salud, según lo expuesto en el vigésimo considerando del decreto declaratorio.

1.16. A partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, indique qué recursos disponibles para la financiación del sistema de salud no han podido incorporarse oportunamente, al igual que precise los mecanismos legales para

su reconocimiento que encuentra insuficientes, según el considerando vigésimo primero del decreto declaratorio. Además, indique qué mecanismos de solución de controversias entre los diferentes actores existen y cuáles habían sido aplicados a la fecha.

1.17. Allegue los informes de los organismos de control de los que se infiere que los recursos del sistema de salud se han destinado a fines diferentes a ella, precisándolos de manera comparativa a partir de la expedición de la Ley 100 de 1993, conforme a lo señalado en el considerando vigésimo segundo del decreto declaratorio.

1.18. Acompañe los estudios o soportes que le llevaron a concluir que los hechos expuestos en el decreto declaratorio desbordan la capacidad y los mecanismos preventivos, sancionatorios y de naturaleza jurisdiccional de los que dispone el sistema de inspección, vigilancia y control del sector salud. Documentación que debe apreciar igualmente cada situación presentada desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993. Particularmente, allegue el informe "El Derecho a la Salud", de la Procuraduría General de la Nación, según lo mencionado en el considerando vigésimo tercero del decreto declaratorio.

1.19. Relacione los estudios o soportes a partir de los cuales se determinó la insuficiencia de los recursos para la atención de la demanda de los servicios y medicamentos POS y no POS. Además, detalle año a año, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, confrontándolo con los ingresos de cada periodo, cuáles han sido los niveles de aseguramiento logrados, los costos adscritos a los mismos, la universalización de la cobertura y la unificación de los planes de beneficios, según lo expuesto en el considerando vigésimo cuarto del decreto declaratorio.

1.20. Señale cuáles son los estudios o soportes que le llevaron a estimar que para el primer semestre del 2010 se agotarán los excedentes a los cuales ha tenido que recurrir el Fosyga para atender la demanda, según lo expuesto en el considerando vigésimo quinto del decreto declaratorio.

1.21. Manifieste cuáles son los estudios o soportes que le llevaron a extraer las diferentes consecuencias que expone en el considerando vigésimo sexto del decreto declaratorio. Para este efecto, relacione las causas de tales riesgos, especificando la fecha en que se fueron presentando, además, de señalar las

medidas que se adoptaron para la solución de cada uno de ellos y el grado de certeza en su realización.

1.22. Indique de manera concreta las iniciativas legislativas que se hayan presentado para contrarrestar cada una de las causas que generan la situación de crisis del sistema de salud y que expone en el decreto declaratorio.

1.23. Relacione y soporte uno a uno qué hechos, prácticas o estudios le llevaron a concluir que las medidas que se han desarrollado en virtud de la Ley 1122 de 2007, específicamente aquellas relacionadas en el trigésimo considerando del decreto declaratorio, resultan insuficientes.

1.24. Relacione y allegue una a una las medidas de carácter administrativo adoptadas por el Gobierno y otras autoridades, a las que se refiere el considerando trigésimo primero del decreto declaratorio, determinando los hechos, prácticas o estudios que le llevaron a concluir que cada uno de ellos resultan insuficientes.

1.25. Suministre los actos mediante los cuales se produjo la incorporación en el presupuesto de los años 2009 y 2010 de los recursos con destino a los entes territoriales. Además, acompañe la documentación presentada por los gobernadores en la cual se sustente que los recursos incorporados en el presupuesto 2009 y 2010, conforme a lo mencionado en el considerando trigésimo segundo del decreto declaratorio, no son suficientes para atender el déficit presentado en los entes territoriales.

1.26. Relacione los hechos, prácticas o estudios que le llevaron a concluir en i) la insuficiencia de los instrumentos para lograr que el sistema tenga mayor equidad, oportunidad, transparencia y eficiencia, conforme a lo expuesto en el considerando trigésimo sexto y ii) la necesidad de las medidas por adoptar que se relacionan en el considerando trigésimo séptimo del decreto declaratorio.

1.27. Señale de forma específica las iniciativas legislativas que se hayan presentado para optimizar los recursos existentes y generar los nuevos recursos enlistados en el considerando trigésimo octavo del decreto declaratorio.

1.28. Enliste los estudios a partir de los cuales se evidenció la necesidad de establecer un marco regulatorio y de fortalecimiento de la Comisión de

Regulación en Salud, conforme a lo señalado en el considerando trigésimo noveno del decreto declaratorio.

1.29. Allegue las comunicaciones dirigidas a dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 16 de la Ley 137 de 1994, sobre la notificación de la declaración del estado de emergencia social a los organismos internacionales.

La documentación que se remita por el Gobierno Nacional debe hacerse bajo dos condiciones: una, de manera comparativa, abreviada y ordenada, y dos, con unas conclusiones que den respuesta precisa a cada uno de los requerimientos.

Solicitar a la Federación Nacional de Departamentos que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva:

2.1. Mostrar la evolución que ha tenido en cada una de las asociadas de la demanda de servicios y medicamentos no POS y del déficit por servicios, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo establecido en los considerandos décimo segundo y décimo tercero del decreto declaratorio.

2.2. Allegar los estudios efectuados sobre las incorporaciones realizadas en el presupuesto de los años 2009 y 2010, conforme a lo establecido en el considerando trigésimo segundo del decreto declaratorio.

La documentación que se remita debe hacerse bajo dos condiciones: una, de manera comparativa, abreviada y ordenada, y dos, con unas conclusiones que den respuesta precisa a cada uno de los requerimientos.

3. Solicitar a la Fiscalía General de la Nación que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva allegar los informes y la relación de los procesos en los que se evidencie casos en los que los recursos del sistema de salud se han destinado a fines diferentes, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, conforme a lo expuesto en el considerando vigésimo segundo del decreto declaratorio.

La documentación que se remita debe hacerse bajo dos condiciones: una, de manera comparativa, abreviada y ordenada, y dos, con unas conclusiones que den respuesta precisa a cada uno de los requerimientos.



4. Solicitar a la Contraloría General de la República que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva allegar los informes y la relación de los procesos en los que se evidencie casos en los que los recursos del sistema de salud se han destinado a fines diferentes, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, conforme a lo expuesto en el considerando vigésimo segundo del decreto declaratorio.

La documentación que se remita debe hacerse bajo dos condiciones: una, de manera comparativa, abreviada y ordenada, y dos, con unas conclusiones que den respuesta precisa a cada uno de los requerimientos.

5. Solicitar a la Procuraduría General de la Nación que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva allegar los informes y la relación de los procesos en los que se evidencie casos en los que los recursos del sistema de salud se han destinado a fines diferentes, a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, conforme a lo expuesto en el considerando vigésimo segundo del decreto declaratorio.

La documentación que se remita debe hacerse bajo dos condiciones: una, de manera comparativa, abreviada y ordenada, y dos, con unas conclusiones que den respuesta precisa a cada uno de los requerimientos.

6. Solicitar a la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral ACEMI- que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva:

6.1. Relacionar el estado de liquidez y financiero de las EPS desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en los considerandos séptimo, décimo sexto y décimo séptimo del decreto declaratorio.

6.2. Relacionar la evolución de la cartera hospitalaria a cargo de las EPS a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el considerando décimo noveno del decreto declaratorio.

6.3. Especificar qué instrumentos de solución de controversias han sido aplicados a sus asociadas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el considerando vigésimo primero del decreto declaratorio.

6.4. Relacionar y soportar desde cuándo se vienen presentando los riesgos enlistados y su evolución, de conformidad con lo dispuesto en el considerando vigésimo sexto del decreto declaratorio.

La documentación que se remita debe hacerse bajo dos condiciones: una, de manera comparativa, abreviada y ordenada, y dos, con unas conclusiones que den respuesta precisa a cada uno de los requerimientos.

7. Solicitar a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva:

7.1. Relacionar el estado de liquidez y financiero de las IPS desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en los considerandos séptimo, décimo sexto y décimo séptimo del decreto declaratorio.

7.2. Señalar la evolución de la cartera hospitalaria respecto de los departamentos y EPS a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en los considerandos décimo octavo y décimo noveno del decreto declaratorio.

7.3. Indicar qué instrumentos de solución de controversias han sido aplicados a sus asociadas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el considerando vigésimo primero del decreto declaratorio.

7.4. Relacionar y soportar desde cuándo se vienen presentados los riesgos enlistados y su evolución, de conformidad con lo dispuesto en el considerando vigésimo sexto del decreto declaratorio.

La documentación que se remita debe hacerse bajo dos condiciones: una, de manera comparativa, abreviada y ordenada, y dos, con unas conclusiones que den respuesta precisa a cada uno de los requerimientos.

8. Solicitar a Gestarsalud que en el término de tres (3) días hábiles, contados a partir del recibo de la comunicación respectiva, se sirva:

8.1. Indicar la evolución y soportes de las cuentas por cobrar de sus entidades asociadas a las entidades territoriales por servicios no POS, desde la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, de conformidad con lo dispuesto en el considerando décimo quinto del decreto declaratorio.

8.2. Relacionar los estudios de que disponga sobre los efectos que la territorialidad del aseguramiento tiene sobre el acceso a los servicios de salud, de conformidad con lo dispuesto en el vigésimo considerando del decreto declaratorio.

8.3. Reseñar y soportar desde cuándo se vienen presentando los riesgos enlistados y su evolución, de conformidad con lo dispuesto en el considerando vigésimo sexto del decreto declaratorio.

La documentación que se remita debe hacerse bajo dos condiciones: una, de manera comparativa, abreviada y ordenada, y dos, con unas conclusiones que den respuesta precisa a cada uno de los requerimientos.

**Tercero. Comunicar** inmediatamente, de acuerdo con lo prescrito en el artículo 244 de la Constitución, desarrollado por el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991, la iniciación del presente proceso al Presidente de la República y al Ministro del Interior y de Justicia para que, si lo consideran oportuno, intervengan directamente o por intermedio de apoderado escogido para el efecto, mediante escrito que deberán presentar dentro de los tres (3) días siguientes al recibo de la comunicación respectiva, indicando las razones que en su criterio justifican la constitucionalidad del acto que se revisa. Proceda la Secretaría General de esta Corporación de conformidad con lo ordenado.

**Cuarto.** Cumplido lo anterior, **FIJAR** en lista el asunto de la referencia por el término de cinco (5) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la constitucionalidad del Decreto expedido en virtud de la declaratoria de emergencia (art. 37 del Decreto 2067 de 1991).

**Quinto.** Expirado el término de fijación en lista, pasará el asunto al Procurador General de la Nación para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto (art. 38 del Decreto 2067 de 1991).

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase

**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**  
Magistrado Sustanciador

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
Secretaria General