

La Procuraduría General de la Nación y el Sistema de Salud

La Misión. La Procuraduría General de la Nación, en el marco de la estrategia del “*Diálogo para Construir Consensos*”, y en defensa del interés público, en conocimiento de la crisis que atraviesa el Sistema General de Seguridad Social en Salud, reflejada en los exponenciales incrementos en los dos últimos años del número de quejas, tutelas y desacatos interpuestas por los afiliados que buscan principalmente, el acceso a consultas médicas, a procedimientos diagnósticos y quirúrgicos y el suministro de medicamentos y el crecimiento imparable del déficit operacional del sistema de salud, ha orientado su actuación preventiva y de intervención hacia la generación de consensos sostenibles, al fortalecimiento de la institucionalidad pública y a garantizar que el ejercicio del poder respete los límites constitucionales.

En tal sentido, alertada por el acelerado deterioro de la sostenibilidad financiera y del acceso a los servicios de salud, con vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos ejecutó dos acciones inmediatas: i) La convocatoria a los actores estatales y privados integrantes del *sistema de salud*, a un ciclo de reuniones, estructurado como un espacio de deliberación efectiva y de búsqueda de consensos alrededor de las potenciales soluciones a la crisis del sector -La Sala de Excelencia-; y ii) El inicio de una serie de visitas administrativas a las EPS habilitadas, para establecer de manera directa sus reales condiciones operacionales y la creación simultánea de mesas de trabajo de seguimiento.

Antecedentes del sector salud. Las acciones se adelantaron, sin desconocer que la *actual crisis del sector salud* está antecedida por décadas de omisiones y fallas en la gestión del Estado en el ejercicio de sus funciones de dirección, regulación, inspección, vigilancia y control que ha favorecido la corrupción, el desperdicio y la sustracción de los recursos públicos del sector salud. Tampoco puede ignorarse que los sistemas de salud a nivel global enfrentan retos asociados a la inversión de la pirámide poblacional que representa el aumento de la población adulta mayor que demanda más atenciones en salud y más costosas; la aparición de nuevas enfermedades raras, huérfanas y

catastróficas que exigen tratamientos onerosos y los costos asociados a la innovación y desarrollos científicos y tecnológicos.

La Sentencia T-760-08 y la intervención forzosa administrativa de EPS.

La Procuraduría General de la Nación mantiene vigilancia sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Sentencia T-760-08 y la Sala Especial de Seguimiento que buscan esencialmente que los ciudadanos alcancen el *goce efectivo del derecho a la salud*, mediante la cobertura universal, la precisión y unificación del Plan de Beneficios; la suficiencia de los recursos de la UPC y de los presupuestos máximos y su adecuado flujo al interior del sistema y a evitar que los ciudadanos deban acudir a la acción de tutela para acceder a los servicios y beneficios.

Entre 2022 y 2025, la Superintendencia Nacional de Salud, ordenó la intervención forzosa administrativa de 9 EPS y en el mismo periodo, como resultado del seguimiento a 11 órdenes cuyo cumplimiento es responsabilidad exclusiva del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Superintendencia Nacional de Salud, *la Corte Constitucional ha declarado el incumplimiento general de las órdenes 21 y 22 relacionadas con la insuficiencia de los recursos del sistema y el incumplimiento medio y bajo de todas las órdenes, cuyo impacto ha representado también la caída en 2024 del número de atenciones en salud, con tan solo 369 millones, frente a las 430 millones de 2022.*

En consecuencia, en el año 2024 se reportaron **1,6 millones de quejas de pacientes**, -un **23%** más que las interpuestas en 2023- y se interpusieron 265.173 tutelas -un 188% más que en 2021-, en donde el *47% de sus accionantes se encuentran en pobreza extrema y moderada.* Al tiempo, la Contraloría General de la República ha informado que, de forma insostenible, las deudas con el sistema superan los **\$32,9 billones de pesos**, afectando a IPS, gestores e industria farmacéutica.

La Sala de Excelencia. En desarrollo de las reuniones de la Sala de Excelencia de esta Procuraduría, se instó por parte de los actores del Sistema al gobierno nacional para realizar un reajuste retroactivo y

provisional al valor de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) de 2025, para inyectar liquidez inmediata. Otra propuesta clave consistió en que se aumentara el giro directo a las IPS al 90% y blindar la integración vertical de las EPS dentro del límite legal.

Para dinamizar la liquidez de las IPS, se propuso un decreto reglamentario para optimizar los giros provenientes del SOAT. Además, se planteó facultar a la ADRES para otorgar garantías financieras, para facilitar a las IPS públicas y privadas, el acceso a créditos del sector financiero mientras les pagan las deudas.

Dado que la falta de acceso a medicamentos es el principal motor del crecimiento histórico de las acciones de tutela entre 2024 y 2025, se discutió la viabilidad de los procesos de *negociación conjunta de medicamentos* y la implementación de un proceso de saneamiento y pago de cartera entre todos los actores del sector farmacéutico.

Algunas de estas propuestas que surgieron en nuestras conversaciones no fueron gestionadas por el Gobierno, que argumentó entre otras razones, que debía esperar los resultados de dos procesos en curso: por un lado, la aprobación de la reforma a la salud en el Congreso, que, según sus estimaciones, daría la solución a los problemas estructurales; y del otro, que, en las mesas técnicas, ordenadas por la Corte Constitucional, se revisaría la suficiencia de la UPC.

Las visitas administrativas a las EPS. Teniendo en cuenta que las propuestas generadas en el Dialogo no se concretaron, la Procuraduría desarrolló visitas administrativas, en las que a la fecha se ha recolectado información de 9 EPS intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud (Famisanar EPS, Nueva EPS, Asmetsalud EPS, Aliansalud EPS, Emssanar EPS, Capresoca EPS, Saviasalud EPS, Coosalud EPS, SOS EPS y Sanitas EPS, a ésta última la Corte Constitucional le revocó la medida) y otras 9 EPS (Sura EPS, Capital Salud EPS, Salud Total EPS, Mutualser EPS, Comfenalco Valle EPS, Cajacopi EPS, Mallamas EPSI, Compensar EPS y el programa de salud del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales)

Con base en los resultados obtenidos a la fecha, resulta indiscutible que después de las medidas de intervención forzosa administrativa de las EPS se ha dado un empeoramiento de las condiciones de acceso a los servicios de salud y de sostenibilidad financiera, como se ilustra a continuación con los resultados del análisis de los indicadores de acceso a servicios de salud y de sostenibilidad financiera de dos EPS:

La Nueva EPS. Los resultados de la evaluación son inequívocos en el sentido de señalar que la medida de intervención forzosa administrativa ha sido deletérea. Después de la intervención, la Nueva EPS que ha visto pasar a 4 distintos agentes interventores, pasó a tener una operación deficitaria, pues gasta más de lo que factura: En el año 2022, el costo de prestación de servicios de salud representaba el **95,6%** de los ingresos; en 2023, después de la intervención el costo llegó al **121%** de los ingresos y en el 2024 al **104%**. Falta ver cómo termina el 2025, pero resulta evidente que la situación general de la Nueva EPS se agrava día a día, como lo demuestra el progresivo deterioro de todos los indicadores asistenciales, técnicos, administrativos y financieros.

A la fecha de la visita administrativa, la Nueva EPS permanece con estados financieros sin certificar; sus pasivos corrientes aumentaron en un **229%** al pasar de **-\$5,4 billones** en 2022 a **-\$17,8 billones** en 2024. El Patrimonio de la Nueva EPS, pasó de una cifra positiva de **\$445 mil millones en 2022**, antes de la intervención, a una cifra negativa de **-\$4,4 billones en 2024**.

En dos años de intervención, la Nueva EPS perdió toda su capacidad de respuesta para garantizar el derecho fundamental a la salud de sus afiliados; perdió su capacidad financiera para el pago a la red de servicios médicos y proveedores y su capacidad administrativa, pues a la fecha tiene más de **13,5 millones de facturas sin auditar**.

La cifra de tutelas e incidentes de desacato es alarmante, **solo en 2025**, se interpondrán más de **131.000 tutelas en contra de la Nueva EPS** y como no tiene capacidad de cumplir los fallos, a la fecha acumula más de **33 mil incidentes de desacato**, lo que indica que ya ni quiera las

órdenes judiciales garantizan el goce efectivo del derecho a la salud de sus afiliados.

Coosalud EPS. La medida de intervención forzosa administrativa sobre Coosalud condujo inequívocamente al deterioro de todos los indicadores que miden su operación. La siniestralidad de Coosalud pasó del **94%** en 2022 al **115%** en 2025, lo que significa que por cada **\$100** pesos que recibe de ingresos, Coosalud gasta **\$115**, con lo cual, pasó de tener una operación financiada antes de la intervención a una operación deficitaria. La situación no sorprende, si se tiene en cuenta que la EPS durante el año de intervención -nov. 2024 - nov. 2025- ha tenido cuatro agentes interventores que casi lograron duplicar los gastos administrativos que en 2022 fueron de **\$189 mil millones** y para 2024 alcanzaron los **\$316 mil millones**.

Las falencias de la intervención de la Supersalud han impactado gravemente la sostenibilidad financiera de Coosalud, que pasó de dar **\$110.377 millones** de utilidades en 2022, a acumular pérdidas en 2024 por valor de **-\$1,1 billones** y los pasivos crecieron en un **245%** al pasar de **-\$811 mil millones** en 2022 a **-\$2,8 billones** en 2024.

Previsiblemente, a la par del hundimiento de los indicadores financieros, el número de **PQR -49.739-** que en 2024 sirvió de justificación para la medida de intervención, superará en 2025, las **92.000 PQR**. Con relación a las acciones de tutela, el panorama es mucho peor: el acto administrativo de intervención consideró que el hecho de que entre enero y agosto de 2024 se hubieran interpuesto **4.243 tutelas**, era una causal válida de intervención; no obstante, después de la intervención, para 2025, Coosalud acumulará más de **20.000 tutelas** interpuestas por sus afiliados que buscan acceso a servicios de salud, principalmente, consultas médicas y medicamentos, miles de las cuales no se resolverán a favor de los afiliados, si se considera, que la EPS acumula **5.807 incidentes de desacato** entre 2024 y 2025.

Los reportes de servicios médicos aparentemente prestados por EPS a usuarios fallecidos y sobrecostos de medicamentos. Con relación a lo informado por ADRES, respecto de un hallazgo resultante del ejercicio de analítica descriptiva, en cumplimiento de lo dispuesto en los Autos 007, 089 y 504 de 2025 de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760-08, esta Procuraduría dio inicio a una actuación preventiva a todas las EPS intervenidas y no intervenidas con el fin de verificar las denuncias presentadas por el Gobierno Nacional y velar por la protección de los recursos públicos.

La responsabilidad del Estado. Esta Procuraduría advierte presuntas responsabilidades disciplinarias por las acciones y omisiones en las funciones de Dirección, Regulación, Control de Tutela e Inspección, Vigilancia y Control, respecto de las EPS intervenidas, que han conducido al menoscabo de sus condiciones técnico-científicas, administrativas y financieras y el riesgo que representa para el Sistema. Con relación a la Nueva EPS, una sociedad de economía mixta, soportada con recursos del Estado por expresa disposición del artículo 155 de la Ley 1151 de 2007, a las anteriores situaciones se suma el impacto fiscal negativo de al menos **\$8,5 billones** que afectará la operación total del Estado.

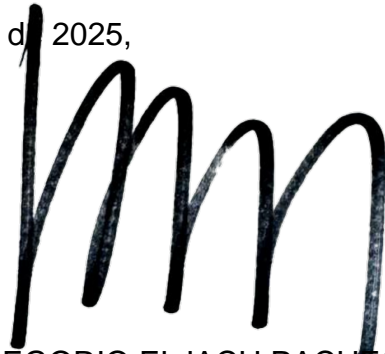
Las acciones de la PGN. La estrategia de la función preventiva de la Procuraduría es el *Diálogo para construir consensos*, pero cuando los resultados no se dan, y por el contrario sigue el deterioro del sistema de salud, la Procuraduría debe activar ineludiblemente la función disciplinaria.

A la fecha se adelantan más de 20 investigaciones disciplinarias por desabastecimiento de medicamentos, barreras de acceso a los servicios de salud, corrupción y/o malversación de recursos y por el incumplimiento de las órdenes de la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760-08 de la Corte Constitucional, particularmente las referidas al *incumplimiento del ajuste de la UPC; a las omisiones en la ejecución de acciones orientadas a impedir que los usuarios deban*

interponer acciones de tutela para acceder a los servicios de salud del PBS y por las omisiones en el registro de servicios negados, entre otros.

Como se puede observar, el trabajo de la Procuraduría en este campo no ha terminado. Continúa.

Bogotá, 10 de diciembre de 2025,



GREGORIO ELJACH PACHECO
Procurador General de la Nación