

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO N° 098 de 2010

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

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo de dos mil diez (2010).

La Sala Especial de Seguimiento conformada por la Corte Constitucional para llevar a cabo el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Mauricio González Cuervo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente Auto, con base en las siguientes

CONSIDERACIONES

1. Mediante la sentencia T-760 de 2008 la Corte Constitucional adoptó diversas decisiones dirigidas a las distintas autoridades de regulación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con la finalidad de que adoptaran medidas para corregir las fallas en su regulación, a partir del análisis de los casos concretos acumulados en dicha providencia.
2. El señor Edgar Gonzalo Correa Romero, quien se identifica como Gerente de la Regional Oriente de COMPARTA EPSS, acude a esta Sala para solicitarle que ordene a los departamentos de Santander y Norte de Santander el pago de unos recobros por prestación de servicios de salud no incluidos en el POS subsidiado, que los entes territoriales glosaron “... *aduciendo como motivo “extemporaneidad” en la presentación de las cuentas por este concepto (CTC y Tutelas)*”. Para el efecto señala que la glosa efectuada por la Secretaría de Salud de Santander a la radicación del 28 de agosto de 2008 fue objetada oportunamente por COMPARTA EPSS, “... *sin que 6 meses después se haya reconocido este valor...*”; igualmente, indica que el Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, a pesar de la justificación efectuada por COMPARTA EPSS, no ha subsanado la situación de los recobros glosados en la radicación de 3 de septiembre de 2009.
3. Frente a la solicitud presentada por el señor Correa Romero, se deben tener en cuenta las siguientes precisiones, relativas a la implementación y el cumplimiento de las órdenes generales impartidas en la sentencia T-760 de 2008:

3.1. Dada la importancia de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha insistido en que el cumplimiento de las sentencias que se profieran en razón a ésta, involucran tanto la eficacia como la vigencia material y real de nuestra Carta Política¹. Bajo tal derrotero, los artículos 23, 27 y 52 de Decreto 2591 de 1991² fijaron los diferentes eventos y facultades para que los jueces de instancia³ hagan cumplir sus decisiones, determinando los objetivos y el contenido que deben tener los fallos, las garantías de su acatamiento y las sanciones derivadas de su eventual inobservancia.

Específicamente el artículo 27 dispone el conjunto de pasos a partir de los cuales un juez puede verificar el incumplimiento y asegurar que la orden de tutela sea obedecida. Todos ellos están determinados o condicionados por los términos o circunstancias establecidas en la parte resolutive de la sentencia, a partir de las cuales se restablecerá el goce efectivo de los derechos fundamentales. La primera pauta de la que disponen los jueces para garantizar el cumplimiento del amparo es el requerimiento al superior del responsable. Por su parte, la última herramienta con la que cuenta la autoridad judicial para garantizar la ejecución de la orden de protección de los derechos, es el inicio de un incidente de desacato.

3.2. Ahora bien, la sentencia respecto de la cual se eleva la solicitud de la referencia estudió varios casos individuales, referentes a la protección del derecho a la salud. A cada uno de esos casos la Corte le asignó, en la parte resolutive, órdenes de carácter particular, tendientes a dar solución concreta al problema planteado por cada peticionario. Adicionalmente, a partir de cada uno de ellos, la sentencia T-760 detectó varios problemas de carácter general, de los cuales infirió la existencia de algunas fallas de regulación que impiden el goce efectivo del derecho a la salud. De éstos, a partir del numeral décimo sexto de la parte resolutive, se definieron varias *órdenes de carácter general* cuyas condiciones de cumplimiento tienen una naturaleza substancialmente diferente, por cuanto constituyen la intervención de la Corte en algunas de las áreas inherentes a la política pública aplicable al sector salud. Sin duda, la intervención del juez de tutela en este ámbito tiene un carácter más restringido y meticuloso.

Se debe recordar que más allá de las limitadas competencias de un Juez Constitucional en la intervención de este tipo de actuaciones, el proceso de implementación de las políticas públicas comprende una serie de etapas, dadas esencialmente por su formulación, su implementación y su evaluación. La implementación implica una red compleja de acciones y actores interrelacionados para ponerla en marcha. En dicho marco, su examen constitucional, según sus fases, se entrecruza con una visión sistémica desde la perspectiva de su estructura, proceso y resultado, teniendo en cuenta que en cada fase y dimensión existen diversos actores involucrados⁴.

¹ En la sentencia SU-1158 de 2003 se definió el claro respaldo que tiene el cumplimiento de los fallos de tutela en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

² “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

³ Decreto 2591 de 1991, artículos 37 y 52. Las razones para afirmar la competencia del *a quo* en el cumplimiento del fallo de tutela y en el trámite del incidente de desacato, fueron explicadas por este Tribunal en el Auto 136A de 2002.

⁴ Cfr. Roth Deubel, André-Noël. Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación. Ediciones Aurora. Bogotá, junio de 2003. Por ejemplo, la definición de “EVALUACIÓN CONCOMITANTE” es

Como se ha señalado en otras oportunidades, en el momento la Sala se encuentra evidenciando la implementación de las políticas públicas derivadas de las órdenes consignadas en la sentencia, por tanto, no obstante el agotamiento del término establecido para algunas de ellas, cada orden debe ser valorada detenidamente para que una vez se determine su cumplimiento formal y sustancial, se proceda a llamar, de hacerse necesario, la atención para su cabal ejecución⁵, iniciando los procedimientos e incidentes que se consideren indispensables en los términos de la sentencia y que sean compatibles con la puesta en marcha de la política.

Nótese que los ingredientes y los procedimientos para garantizar el cumplimiento de las órdenes de carácter particular o concreto, dista profundamente de aquellos que es posible aplicar a las órdenes de carácter general. Sobre aquellas -es necesario aclarar- la competencia para verificar su cumplimiento se encuentra a cargo del juez de primera instancia⁶. Bajo este marco, la Corte Constitucional se encuentra evaluando la implementación, puesta en marcha y ejecución de las diversas órdenes de carácter general incluidas en la sentencia T-760 de 2008.

Como se observa a grandes rasgos, la evaluación de la implementación de las políticas públicas que se derivan de la ejecución de la sentencia T-760 de 2008 conlleva unas etapas y procedimientos obligatorios que, a diferencia de la ejecución de las órdenes de carácter concreto, requieren de unos pasos de evaluación y seguimiento.

3.3. Bajo estas condiciones, la Sala Especial de Seguimiento se encuentra evaluando de manera diligente cada uno de los informes allegados y las políticas implementadas desde que se expidió la mencionada sentencia T-760 de 2008, hasta la fecha.

Así las cosas, frente a la solicitud elevada por el memorialista, relativa a ordenar a los entes territoriales el pago de los recobros presentados, se debe reiterar que la intervención de esta Corporación sobre la ejecución de políticas públicas es excepcional y procede únicamente cuando se evidencie que alguno de los actores del Sistema desconoce las órdenes generales impartidas en la sentencia T-760 de 2008. En razón a esto la Sala aclara que, en principio, no tiene competencia para ordenar el pago de determinados recobros y que sus facultades se limitan a estudiar que el cumplimiento de las obligaciones de los actores en salud garantice

abordada por Roth de la siguiente manera: *“Otro momento posible de la evaluación es el que acompaña la puesta en marcha del proyecto o programa. El objetivo es, por una parte, controlar el buen desarrollo de los procedimientos previstos y, por otra, permitir la detección de problemas para poder realizar los ajustes necesarios a tiempo. Se trata de realizar un seguimiento o monitoreo a las actividades de implementación de un programa -insumos, cronograma, realizaciones, resultados, etc-”*.

⁵ Téngase en cuenta que la Sala Especial de Seguimiento dirigió el siguiente mandato al Ministerio de la Protección Social y al Administrador Fiduciario del Fosyga, en Auto del 13 de julio de este año, correspondiente a la orden número 24: **“SEGUNDO.** *A través de Secretaría General y en los términos anotados en esta providencia, ADVERTIR al Ministerio de la Protección Social y al administrador fiduciario del Fosyga que preocupa altamente a la Corte que no se cumpla cabalmente con todas las órdenes consignadas en la sentencia T-760 de 2008. En consecuencia, REQUERIR a dichas entidades para que observen de manera estricta las condiciones y proposiciones de cada una de ellas para hacer frente a los problemas de flujo de recursos para cubrir los recobros.”*

⁶ Decreto 2591 de 1991, artículos 37 y 52. Las razones para afirmar la competencia del *a quo* en el cumplimiento del fallo de tutela y en el trámite del incidente de desacato, fueron explicadas por este Tribunal en el Auto 136A de 2002.

el goce efectivo del derecho. No sobra recordar que la sentencia T-760 realizó la importancia del cumplimiento de determinados requisitos para poder pagar los recobros, con el objetivo de proteger la destinación específica de los recursos del Sistema⁷. Por tanto, atendiendo que de las actuaciones de los entes territoriales no se evidencia ninguna arbitrariedad que impida el flujo adecuado y suficiente de recursos y que la EPSS cuenta con otros mecanismos administrativos⁸ y jurisdiccionales para atender sus pretensiones, esta Sala denegará la solicitud presentada por el señor Correa Romero.

No obstante, es necesario advertir que, teniendo en cuenta que la causa de la solicitud es la presunta falta de respuesta de la Secretaría de Salud de Santander y del Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander a las objeciones a las glosas presentadas por COMPARTA EPSS, esta Sala requerirá a dichas entidades para que informen el trámite dado a los escritos mencionados.

Por supuesto, en cuanto se compruebe que alguna orden se ha dejado de cumplir, de acuerdo a las previsiones anotadas atrás y los hechos enunciados por el memorialista, se efectuará la correspondiente declaración judicial y se iniciarán los procedimientos para conminar a los funcionarios infractores para que cumplan fielmente lo previsto en la sentencia, especialmente en lo relativo al flujo adecuado de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

En mérito a lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento

RESUELVE:

PRIMERO. DENEGAR la solicitud presentada por COMPARTA EPSS, a través de su gerente de la Regional Oriente, doctor Edgar Gonzalo Correa Romero, conforme a lo explicado en la parte motiva de esta providencia. Para el efecto, con la notificación, acompáñese copia del presente Auto al memorialista en mención.

SEGUNDO. A través de Secretaría General, REQUERIR a la Secretaría de Salud de Santander, para que en el término de cinco (05) días, informe a esta Sala el trámite dado a las objeciones presentadas por COMPARTA EPSS, a las glosas efectuadas por dicha entidad a la radicación de 28 de agosto de 2009.

TERCERO. A través de Secretaría General, REQUERIR a Instituto Departamental de Salud de Norte de Santander, para que en el término de cinco (05) días, informe a esta Sala el trámite dado a las objeciones presentadas por

⁷ Al respecto indicó: “La Corte también reconoce que es necesario que se adopten procedimientos de auditoría que aseguren la legalidad y la consistencia de los recobros que se presentan ante el Fosyga. El Análisis descriptivo preliminar de los recobros en el Sistema General de Seguridad Social en Salud 2002 a 2005, sobre este aspecto resalta la gran cantidad errores e inconsistencias que se presentan en las solicitudes de reembolso de las entidades promotoras de salud, los cuales desde luego deben ser verificados adecuadamente para garantizar la transparencia en la asignación de los recursos de la salud.”

⁸ Uno de los entes territoriales invitó a COMPARTA EPSS a conciliar (f. 552 de la carpeta de seguimiento y 13 del documento allegado).

COMPARTA EPSS, a las glosas efectuadas por dicha entidad a la radicación de 3 de septiembre de 2009.

Notifíquese y Cúmplase

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General