

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento

AUTO S-38

Referencia: Sentencia T-760 de 2008.

Petición elevada por la ciudadana María Catalina Díaz.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., primero (01) de diciembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Especial de la Corte Constitucional para efectuar el seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008, conformada por la Sala Plena en sesión del 1º de abril de 2009, integrada por los magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Mauricio González Cuervo y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, especialmente el 4º inciso del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, 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. La ciudadana María Catalina Díaz eleva derecho de petición relacionado con el cumplimiento de algunas de las órdenes de carácter general en la sentencia T-760 de 2008. Para el efecto, pone de presente el contenido de las órdenes 24 y 25 de la sentencia y del artículo tercero, “transición”, de la Resolución 1424 del 07 de octubre de 2008 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud¹, en la que se modifica el Plan Único de Cuentas para las Entidades Promotoras de Salud, entre otras.

Considera que a pesar de lo previsto en dicha normatividad, *“no existe evidencia de que el Ministerio de la Protección Social y el Consorcio Fidufosyga 2005 hayan cumplido con las órdenes vigésimo cuarta y vigésimo quinta contenidas en la sentencia T-760”*.

¹ Esta disposición dice lo siguiente: *“Transición: Las EPS harán las provisiones de las cuentas por cobrar al Fosyga superiores a 360 días una vez se apliquen las órdenes vigésimo cuarta y vigésimo quinta impartidas al Ministerio de la Protección Social y al Administrador Fiduciario del Fosyga por la Corte Constitucional mediante la Tutela T-760-08”*.

Observa que la Corte Constitucional es la encargada de verificar, de conocer la ejecución y el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 y, por tanto, debe “*confirmar si el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud y el Consorcio Fidufosyga 2005 han cumplido con las órdenes vigésimo cuarta y vigésimo quinta contenidas en la Sentencia T-760*”. Sobre el particular, más adelante precisa lo siguiente: “*esta petición radica en la falta de información y desconocimiento del cabal cumplimiento de las órdenes impartidas por la Honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia T-760 y los oficios de seguimiento a dicha sentencia expedidos por la misma corporación. Además se requiere una comprobación puntual del cumplimiento de las citadas órdenes para poder determinar el momento en que cobra vigencia la obligatoriedad de constituir las provisiones ordenadas por la Superintendencia Nacional de Salud en la Resolución 1424 de 2008*”.

Finalmente, luego de reflexionar acerca de los alcances del derecho de petición, formula dos peticiones de contenido similar, relacionadas con las órdenes 24 y 25 de la sentencia T-760 de 2008 y la ejecución de los Autos expedidos el 13 de julio de 2008 en relación con las mismas. En términos generales, sobre las órdenes anotadas, la ciudadana Díaz solicita lo siguiente:

- (i) Que se informe si las órdenes 24 y 25 de la sentencia T-760 ya fueron cumplidas, así como los diferentes mandatos contenidos en los Autos del 13 de julio de 2009;
- (ii) Si fueron cumplidas, solicita copia de los documentos enviados por las diferentes entidades involucradas en dichas órdenes;
- (iii) En caso de no haber sido cumplidas, la memorialista solicita que se “*proceda inmediatamente a conminar a dichas entidades para que cumplan con las órdenes impartidas y que adopten las medidas efectivas para asegurar el cumplimiento inmediato de las mismas, so pena de que los funcionarios de que los funcionarios de las entidades se vean incurso en acciones disciplinarias e incluso penales, por omisión en el cumplimiento de una orden judicial*”.

3. Pues bien, frente a la solicitud presentada por la ciudadana María Catalina Díaz, se deben tener en cuenta las siguientes precisiones relativas a la naturaleza de las órdenes 24 y 25 de 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 Política². Bajo tal derrotero, los artículos 23, 27 y 52 de Decreto 2591 de 1991³ fijaron los diferentes eventos y facultades para que los jueces de instancia⁴ 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.

² 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.

³ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.”

⁴ 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.

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 de la que puede echar mano 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 cuyo cumplimiento se solicita en esta oportunidad 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 involucrados⁵.

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 ejecución⁶, iniciando los

⁵ 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 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-”.

⁶ 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

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 instancia⁷. Así pues, en este momento 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, en las órdenes 24 y 25.

En particular, en orden a agilizar los procedimientos de recobro para asegurar el flujo oportuno y suficiente de recursos al sistema de salud, la Corte dictó varios Autos tendientes a ejecutar el seguimiento y recopilar la información para adelantar la evaluación de las órdenes generales consignadas en los numerales 24 a 27 de la sentencia T-760 de 2008. Cada una de ellas establece unas tareas y unas condiciones temporales específicas que en este momento se encuentran en proceso de evaluación por parte de la Sala Especial de Seguimiento. De hecho, en orden a prever un cumplimiento oportuno de dichas órdenes y acorde con las particularidades de nuestro medio socio-económico, la Sala ha proferido dichos Autos de seguimiento aplicables a la política pública, entre los cuales se tienen en cuenta los procedimientos adelantados hasta la fecha para efectuar el pago y la compensación de los recobros efectuados al Fosyga que se encuentran atrasados.

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. Así las cosas, frente a la solicitud de “informes” elevados por la memorialista sobre el cumplimiento de las órdenes 24 y 25, se debe aclarar que 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 sentencia T-760 de 2008 hasta la fecha. Por supuesto, en cuanto se evidencie que alguna orden se ha dejado de cumplir, de acuerdo a las previsiones anotadas atrás, 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.

No sobra aclarar que, además, desde el inicio de las funciones de esta Sala Especial se han sostenido sesiones de carácter técnico con las diferentes autoridades involucradas en el cumplimiento de las órdenes, tales como el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, los entes territoriales y la CRES, así como con los diferentes actores del sistema, tales como Acemi, los Grupos de Seguimiento, sindicatos, agremiaciones industriales, EPS, entes académicos,

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.”

⁷ 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.

analistas internacionales, etc., en procura de guardar el equilibrio, la participación y la pluralidad en el seguimiento de la sentencia T-760 de 2008.

Por lo demás, teniendo en cuenta la solicitud elevada, se ordenará que a través de secretaría y a costa del solicitante, se expidan las copias requeridas, respecto de las órdenes 24 y 25, bajo la prevención de que la información que se le suministra debe ser consultada y utilizada con especial cuidado, por cuanto la ejecución y el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 se encuentra en la gestión y evaluación de todos los informes para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud.

No obstante, teniendo en cuenta que la causa de esta solicitud son los problemas que han acaecido con la implementación del artículo 3 de la Resolución 1424 de 2008 frente a la puesta en marcha de las órdenes 24 y 25 de la sentencia T-760 de 2008, esta Sala dará traslado a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de la Protección Social para que se pronuncien sobre el mismo.

En mérito a lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento

RESUELVE:

PRIMERO. A través de la Secretaría General de esta Corporación, informar a la ciudadana María Catalina Díaz que, conforme a lo explicado en la parte motiva de esta providencia, en la actualidad la Sala Especial de Seguimiento se encuentra evaluando la política pública relacionada con la implementación de las órdenes 24 y 25 de la sentencia T-760 de 2008. Para el efecto, con la notificación, acompáñese copia del presente Auto a la memorialista.

SEGUNDO. A través de Secretaría General, CORRER traslado de la solicitud presentada por María Catalina Díaz, al Ministerio de la Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud, para que éstas, en el término de cinco (05) días, se pronuncien acerca de los problemas que han acaecido con la implementación del artículo 3 de la Resolución 1424 de 2008 frente a la puesta en marcha de las órdenes 24 y 25 de la sentencia T-760 de 2008.

TERCERO. Expídanse a costa de María Catalina Díaz las copias solicitadas a través de su escrito del 25 de noviembre, referentes a la ejecución de las órdenes 24 y 25 de la sentencia T-760 de 2008.

Notifíquese y Cúmplase

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General