

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Especial de Seguimiento

AUTO No. 144 de 2011

Referencia: Sentencia T-760 de 2008.

Seguimiento a la orden trigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., diecinueve (19) de julio de dos mil once (2011).

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 1° de abril de 2009, integrada por los magistrados Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio; en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente Auto, con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES:

1. En la Sentencia T-760 de 2008 esta Corporación profirió una serie de decisiones dirigidas a las autoridades de reglamentación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de que adoptaran las medidas necesarias para corregir las fallas de regulación identificadas a partir del análisis de los casos concretos acumulados en dicha providencia.

2. Del análisis de tales casos se infirió la existencia de problemas regulatorios generales que dieron origen al conjunto de órdenes incluidas en la Sentencia T-760 de 2008, particularmente la número 32, que reza así:

“Trigésimo segundo.- Ordenar a la Secretaría General de esta Corporación remitir copia de la presente sentencia al Consejo Superior de la Judicatura para que la divulgue entre los jueces de la república”.

3. El Consejo Superior de la Judicatura dio trámite al cumplimiento de la orden el día 5 de septiembre de 2008, con la creación de un vínculo en la Web y la publicación del referido fallo en la Internet (página de la Rama Judicial). Así

mismo, le envió el documento a los jueces de la República vía correo electrónico¹.

4. Sin embargo, su actuación resultó muy limitada, razón por la cual la Sala Especial de Seguimiento, mediante Auto del 13 de julio de 2009, aclaró lo siguiente:

“... que el mandato consignado en la orden 32 no se limita a insertar temporalmente el texto de la sentencia en la página web o el envío de la misma a través de correo electrónico. Como consecuencia, PRECISAR que la labor de esa Corporación se extiende en el tiempo y cobija los autos de seguimiento y los informes que dan cumplimiento a cada una de las órdenes.

... REQUERIR al Consejo Superior de la Judicatura para que plantee otras fórmulas de divulgación más efectivas y que se extiendan a un grupo poblacional más amplio ...

Como consecuencia, SOLICITAR que en el término de veinte (20) días allegue un cronograma con diferentes estrategias en las que se desarrolle, como meta principal, la divulgación general y efectiva de la sentencia T-760 de 2008”.

5. En respuesta a dicho auto, el Presidente de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura informó que había trasladado la orden al Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) y a la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, con el fin de que procedieran a estudiar y a formular las medidas necesarias para acatar el mandato de la Corte, haciendo hincapié en la realización del respectivo estudio de presupuesto para gestionar “la publicación de manuales”, como también la difusión a través de conferencias académicas y demás².

6. Posteriormente, el Presidente de la Sala Administrativa de dicha Corporación anexó el “plan de formación de la Rama Judicial”, el cual tenía como objetivo general “propiciar el conocimiento y aplicación de la normatividad y desarrollo jurisprudencial sobre el régimen General de Seguridad Social en salud”, del que aparecen como destinatarios: (i) los funcionarios(as) y empleados(as) de la Rama Judicial y (ii) los abogados(as) litigantes, los estudiantes universitarios y de bachillerato, los docentes y la ciudadanía en general³.

6.1. Respecto a los primeros, el método consistía en el “aprendizaje autodirigido que podemos definir como un dispositivo didáctico de tipo flexible que permite un mejor diseño de cursos, a partir de una estructura que

¹ Oficio del 23 de septiembre de 2008, carpeta de seguimiento T-760 de 2008 Corte Constitucional, orden 32, folio 2.

² Oficio del 3 agosto de 2009, ídem, folio 4 y ss.

³ Oficio del 24 de agosto de 2009, ídem, folio 10.

responde a unas necesidades de formación previamente establecidas; el aprendizaje se convierte para su destinatario en una guía que proporciona pautas de contenido, ejemplos, casos, ejercicios e interrogantes, para que su aprendizaje sea productivo y no simplemente reproductivo.”

6.2. En relación con el segundo grupo, la mencionada entidad estableció que a pesar de contar con “*las limitaciones de orden presupuestal impuestas a la Rama judicial*”, proponía como actividades para la difusión de la sentencia, las siguientes:

- *“Videoconferencia en conexión con las seccionales de la Rama Judicial que cuentan con esta tecnología.*
- *Publicación en el campus virtual de la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”.*
- *Solicitud de apoyo al Ministerio de Educación, Ministerio de la Protección Social, al Ministerio Público y a otras entidades del orden nacional y local con responsabilidades en esta materia.*
- *De viabilizarse la consecución de recursos presupuestales, realización de una teleconferencia.*
- *Actividades de difusión con apoyo en las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura”.*

7. Mediante Auto número 110 de 2010 la Sala Especial de Seguimiento evidenció la ausencia de información acerca del adelantamiento de las actividades previstas en dicho programa, por lo que se vio en la necesidad de solicitarle al Consejo Superior de la Judicatura que:

“... presente un informe bimensual sobre la ejecución, análisis y medición de cada una de las actividades necesarias para difundir la sentencia T-760 de 2008 y los alcances del derecho a la salud ...

“... explique el avance pormenorizado de cada uno de los “mecanismos” (puntos 1 y 2 de la metodología propuesta), “el plan educativo” y el “diseño curricular”, especialmente la ejecución del plan de estudios, adoptados para la difusión de la sentencia T-760 de 2008 y, en general, de los desarrollos legales y jurisprudenciales del derecho a la salud, previstos en el documento del Plan de Formación de la Rama Judicial. Este informe debe ser presentado en el término de diez (10) días y debe contener y enumerar los esfuerzos y las actividades que de manera específica se hayan adelantado para la difusión de los alcances del derecho a la salud, en lenguaje sencillo, entre los estudiantes universitarios y de bachillerato y la ciudadanía en general, especialmente la población frágil y la comunidad médica y hospitalaria...”.

8. El 16 de junio de 2010, la Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica del Consejo Superior de la Judicatura dio respuesta remitiendo el informe de sus actividades, conforme a lo solicitado en el

numeral segundo⁴ de la parte resolutive del Auto número 110 de 2010 del cual además dio traslado a la Escuela Judicial y al Centro de Documentación Judicial para que tuviesen conocimiento del mismo.

9. Posteriormente, mediante oficio del 21 de junio de 2010, dicha coordinación reiteró a la Sala de Seguimiento que la actividad realizada por esa dependencia había consistido en la publicación de la sentencia en la página principal de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y en la remisión a los servidores judiciales del vínculo donde se encontraba dicho fallo a través del correo electrónico.

10. El 28 de junio del mismo año⁵, la Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, en cumplimiento al Auto número 110 de 2010, remitió el “Informe de ejecución sobre el Régimen General de Seguridad Social en Salud⁶”, así como también, tres (3) carpetas donde se consignó la “ejecución” de las videoconferencias sobre el tema.

11. El 6 de julio de 2010, la Coordinación de Asuntos Internacionales y Asesoría Jurídica del Consejo Superior de la Judicatura, allegó copia de los oficios por medio de los cuales solicitó al CENDOJ, a la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial y a la Escuela Judicial, la presentación del informe en cumplimiento de lo estipulado en la Sentencia T-760 de 2008 y en el Auto 110 de 2010.

12. La Sala Especial de Seguimiento, mediante Auto 317 de 2010, invitó a las instituciones universitarias, grupos de investigación especializada y de seguimiento, a dar respuesta a las siguientes inquietudes:

“3.9.1. ¿Qué alternativas se hacen necesarias para ampliar la difusión del contenido de la sentencia T-760 de 2008 y los mecanismos para materializar el goce efectivo del derecho a la salud?”

3.9.2. ¿Qué criterios, estándares o indicadores y qué herramientas de medición de indicadores o fórmulas, judicialmente aplicables, se hacen necesarios y pueden ser considerados por la Corte Constitucional, para evaluar el conocimiento, por parte de la ciudadanía, de los contenidos de la sentencia T-760 de 2008, de manera tal que se garantice el goce efectivo del derecho a la salud?”

13. Al respecto, se pronunciaron los siguientes expertos de entidades académicas dando respuesta a los numerales 3.9.1 y 3.9.2., así:

⁴ “SEGUNDO. Por Secretaría General, INDAGAR a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura por las diferentes actividades desplegadas por el Cendoj y la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla para cumplir con la orden 32 de la sentencia T-760 de 2008”.

⁵ Oficio EJOJF10-1839, Carpeta de Seguimiento T-760 de 2008 Corte Constitucional, orden 32, folio 37.

⁶ Donde indicó los trabajos que no necesitaban inversión de recursos (Convenios Interadministrativos en Salud y Videoconferencias), así como las actividades que si requerían (Diseño curricular, curso de profundización en el Régimen del Trabajo y de la Seguridad Social, utilización de Campus y aula virtual, formación Judicial Virtual y Servicio a la Comunidad jurídica)

- *8 de octubre de 2010.* La Universidad CES consideró que una de las alternativas para ampliar dar a conocer el contenido de la sentencia podría ser una página Web exclusiva para su difusión, así como la realización de foros con los actores del sistema, donde se informe sobre el cumplimiento y los autos de seguimiento del mencionado fallo.

- *3 de diciembre de 2010.* La EPS indígena manifestó que el contenido de la sentencia podría divulgarse a través de foros temáticos por intermedio del SENA y en salas virtuales dirigida a los directores locales de salud, a las personerías, a los gerentes, de las EPS, las IPS y a las ESE, y a los entes territoriales, delegándoles a su vez la responsabilidad de transmitirle el contenido de dicho fallo a la comunidad en general.

- *3 de diciembre de 2010.* La Universidad de Nariño indicó que para divulgar el contenido del fallo debía realizarse una encuesta a los diversos actores del sistema, con el objeto de verificar inicialmente el nivel de conocimiento de la sentencia y las acciones adelantadas.

- *3 de diciembre de 2010.* ACEMI recomendó que para ampliar la difusión de la sentencia era importante: i) desarrollar estrategias de comunicación para apoyar el proceso de participación de un grupo más amplio de actores y usar la Internet, ii) el acceso no sólo al contenido de la sentencia sino a todos los documentos, ya sean administrativos, legislativos, de investigación y de información de todo el sistema de salud, y iii) que los colegios y universidades implementaran dentro de las clases y cátedras universitarias cuestiones relacionadas con el contenido de la sentencia, de tal manera que su conocimiento llegue a todos los jóvenes del país, aclarando que el esfuerzo fundamental debe hacerse en la educación básica primaria, la que por su carácter gratuito y obligatorio tiene una mayor cobertura.

- *3 de diciembre de 2010.* La Universidad de los Andes realizó un análisis respecto del informe presentado por el Consejo Superior de la Judicatura, así como un estudio sobre el conocimiento que tienen los jueces en cuanto a la sentencia.

- *3 de diciembre de 2010.* La corporación Viva la Ciudadanía recomendó para la difusión del contenido de la sentencia que: i) la Corte utilice los espacios institucionales, como la televisión, la radio y los medios impresos, formales e informales, para mantener orientada a la opinión pública, ii) la Defensoría del Pueblo desarrolle de manera autónoma un programa pedagógico sistemático, iii) las facultades de medicina desplieguen un sistema de formación básica sobre los contenidos de la sentencia, haciéndolo extensibles a todas las instituciones que forman a los trabajadores del sector de la salud en sus diferentes aéreas y niveles de especialización, y iv) La Corte convoque a las facultades de comunicación social para que presenten propuestas pedagógicas de divulgación masiva,

abriéndoles la posibilidad de que accedan a espacios públicos gratuitos de propiedad del Estado en radio y en televisión.

II. CONSIDERACIONES:

1. La Constitución colombiana de 1991 proclamó la existencia de un *Estado Social de Derecho* que tiene como fundamento básico la sujeción al ordenamiento jurídico y emprender las acciones necesarias para alcanzar un mínimo de condiciones sociales de existencia para sus ciudadanos.

Con ello, además de adoptar un modelo de Estado soportado en fines sociales estableció una base axiológica mínima compuesta por unos principios y valores superiores que a la vez guían el accionar de las instituciones, resultan imperativos y obligatorios para las autoridades y para todos los ciudadanos, en virtud de su carácter normativo.

El referente básico del constitucionalismo colombiano y de casi todas las constituciones de los regímenes democráticos modernos es, en ese sentido, el respeto por el principio de la dignidad humana, y el derecho a la vida de las personas. Así, en forma expresa, la *vida* está establecida en el preámbulo de la Carta, como valor supremo y fundamento del orden constitucional, y como derecho en el artículo 11⁷. De igual modo, la Constitución establece como deber primordial de las autoridades proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares⁸. Por ello, las fallas al respeto de tales garantías constitucionales constituyen una amenaza permanente en contra de los fundamentos ideológicos del Estado.

2. A su vez, el derecho a la vida se encuentra vinculado con el de la salud. A este último se le ha reconocido el carácter fundamental *“no sólo por estar conectado íntimamente con un derecho fundamental - la vida - pues, en efecto, sin salud se hace imposible gozar de una vida digna y de calidad - sino que es en sí mismo fundamental”*⁹. La misma Sentencia T-760 de 2008 señaló que la salud, en el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, ha sido protegida por diferentes vías:

“El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho

⁷Constitución Política de Colombia, artículo 11. *“El derecho a la vida es inviolable. No habrá pena de muerte”*.

⁸Constitución Política de Colombia, artículo 2, inciso 2.

⁹Corte Constitucional, Sentencia T-307 de 2006.

a la salud y admitir su tutelabilidad; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna ...”.

3. Igualmente, la Corte Interamericana de DDHH ha insistido en que la vida se encuentra vinculada con los derechos a la salud, y la integridad personal:

“La Corte ha reiterado que el derecho a la vida es un derecho humano fundamental cuyo goce pleno constituye una condición para el ejercicio de todos los derechos. La integridad personal es esencial para el disfrute de la vida humana. A su vez, los derechos a la vida y a la integridad personal se hallan directa e inmediatamente vinculados con la atención de la salud humana¹⁰”.

4. Además, el Comité DESC, en la Observación General número 14, señaló que la salud es considerada como *“un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos”*; garantía ésta, que aparece consignada en distintos tratados internacionales¹¹ y regionales de Derechos Humanos¹².

5. El hecho de que se considere a la salud como fundamental en las normas tanto internacionales como nacionales, pone de relieve la importancia de brindarle la mayor publicidad posible para el ejercicio oportuno y la efectividad de los derechos. Además, el artículo 41 de la Constitución Nacional establece que *“En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la instrucción Cívica. Así mismo, se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución”*¹³. Así lo ha hecho saber el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, quien ha precisado que *“El derecho a la Salud en todas sus formas y a todos los niveles”*, consta de cuatro mecanismos *“esenciales e interrelacionados”*, a saber: *“Disponibilidad, calidad, aceptabilidad y*

¹⁰ Caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador. Sentencia de 22 de noviembre de 2007.

¹¹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) en el numeral 1 artículo 12. *“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”*; Convención sobre el Derecho del Niño (1989) el numeral 1, canon 24 *“Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios”*.

¹² Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre DDHH en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador) 1988, artículo 10 (Derecho a la Salud).

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-1125 de 2003. *“Al respecto, la Sala señala que siendo la pedagogía constitucional, fundamental para lograr una sociedad democrática, social, pluralista y humanista”*.

accesibilidad”¹⁴. Es este último el que atañe al cumplimiento de la orden 32 de la Sentencia T-760/08, ya que si bien establece que comprende i) las entidades, ii) los bienes y iii) los servicios dentro del área de salud, éstas deben ser asequibles a todos los ciudadanos, así como también la posibilidad de que los usuarios del servicio de salud ejerciten “*el derecho de solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud*”¹⁵.

6. Igualmente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Albán Cornejo y otros Vs. Ecuador¹⁶, precisó que es obligación del Estado realizar una divulgación amplia de los derechos de los pacientes, utilizando los medios de comunicación masivos pertinentes que sean acordes con las normas nacionales e internacionales:

“c) Campaña sobre los derechos del paciente y formación y capacitación de los operadores de justicia.

...

162. El Estado deberá llevar a cabo, en un plazo razonable, una amplia difusión de los derechos de los pacientes, utilizando los medios de comunicación adecuados y aplicando la legislación existente en el Ecuador y los estándares internacionales.

163. Al respecto, deberá tomar en cuenta, asimismo, lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley de Derechos y Amparo del Paciente emitida el 3 de febrero de 1995: “[l]a obligación de todos los servicios de salud [de] mantener a disposición de los usuarios ejemplares de esta ley y exhibir el texto de los derechos del paciente en lugares visibles para el público”.

164. La Corte también considera necesario que el Estado realice, en un plazo razonable, un programa para la formación y capacitación a los operadores de justicia y profesionales de la salud sobre la normativa que el Ecuador ha implementado relativa a los derechos de los pacientes, y acerca de la sanción por su incumplimiento”.

7. Para la Sala Especial de la Corte Constitucional, estas reglas justifican la necesidad de que la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura propugne por una difusión amplia y eficiente de las diferentes dimensiones del derecho a la salud. Hasta el momento se considera que su labor como divulgador no ha sido cumplida plenamente, ya que dentro de la información

¹⁴ Comité DESC. Observación General número 14 Parágrafo 12 numeral (b) inciso IV. También fueron mencionados en la Sentencia T-760 de 2008.

¹⁵ Ídem

¹⁶ Sentencia de 22 de noviembre de 2007. El 18 de diciembre de 1987 Laura Albán Cornejo ingresó al hospital Metropolitano (Quito –Ecuador). Le diagnosticaron “*meningitis bacteriana*”. El 18 de diciembre del mismo mes y año falleció. Sus padres, Carmen Cornejo de Albán y Bismarck Albán Sánchez manifestaron que el deceso fue el resultado de la aplicación de morfina, por lo que acudieron ante el Juzgado Octavo de la Corte de lo Civil de Pichincha, con el objeto de obtener el expediente médico de su hija. Luego, presentaron el caso ante el Tribunal de Honor del Colegio Médico de Pichincha. Posteriormente, los padres presentaron una denuncia penal ante la jurisdicción competente, lo que originó que los médicos involucrados fuesen investigados por negligencia médica.

allegada no se observa un programa coherente que se esté ejecutando y tenga la capacidad de asistir a la población más vulnerable, que es la más afectada por el desconocimiento del derecho que tiene a acceder a las prestaciones de salud.

8. Teniendo en cuenta que el tiempo transcurrido desde el último auto ha sido más que suficiente para establecer e implementar una estrategia de divulgación de la sentencia y el derecho a la salud, resulta pertinente que la Sala valore los informes presentados por esa entidad, que versaron sobre los siguientes aspectos:

8.1. La creación de un vínculo, la publicación de la sentencia en la Internet y el envío de la providencia a los jueces de la República vía e mail.

Sobre este punto la Sala considera que la simple comunicación de esta información, no permite comprobar la eficacia de la difusión de su contenido, es decir, la aprehensión por parte de sus destinatarios. A manera de ejemplo, no hay datos acerca del número de operadores judiciales que leyeron la sentencia, debido a que no se hicieron reportes sobre el resultado de la difusión.

8.2. El Consejo Superior de la Judicatura anexó además el “*plan de formación de la Rama Judicial*” y tres (3) videoconferencias¹⁷, para dar cumplimiento a la sentencia y al Auto del 13 de julio de 2009. Estas herramientas tuvieron como objetivo dar a conocer las normas y la jurisprudencia del derecho a la salud, como complemento del módulo de práctica judicial en el Régimen General de Seguridad Social en Salud, con transmisión a nivel nacional en las 23 cabeceras de distrito judicial que cuentan con soporte técnico y que están dirigidos a los funcionarios(as) y empleados(as) de la Rama Judicial, abogados(as) litigantes y demás. Al efecto se refirió el Consejo al “*IV Curso de Formación Judicial Inicial. Promoción 2009*”, señalando la asistencia de los Magistrados(as) del área laboral a un “*taller de formación de formadores*” que tenía por objeto el módulo en salud. Adicionalmente, impartió el curso de Práctica Judicial en el Régimen General de Seguridad Social en Salud, orientado a la capacitación de miembros de la Rama, abogados(as) litigantes, con la participación mayoritaria de los funcionarios que laboran en esta materia¹⁸.

Sin embargo, los datos suministrados resultan imprecisos ya que no establecen el número de magistrados, jueces, empleados judiciales y litigantes que participaron en ellos. En la página Web del Consejo Superior tampoco aparece información al respecto, de suerte que se ignora el alcance que ha tenido esta herramienta, y por ende si la difusión fue eficaz.

Igualmente, informó que no fue posible la realización del Convenio Interadministrativo en Salud, en razón a: “... *lo manifestado por el Doctor*

¹⁷ Realizadas los días 9 y 30 de noviembre, y 14 de diciembre de 2009

¹⁸ Así lo hizo saber el informe: “...*dirigido a servidores y servidoras judiciales, litigantes, abogados, entre otros, quienes aspiran a ocupar cargos en la Rama Judicial para la especialidad laboral y promiscuos con competencia en esta Área Se logró una cobertura de 147 discentes para los cargos laborales, y 127 discentes para los cargos del área promiscua con competencia en la especialidad laboral*”. Carpeta de seguimiento T-760 de 2008 Corte Constitucional, orden 32, Fl. 44.

Lenis Enrique Urquijo Velásquez Director General de Salud Pública del Ministerio de la Protección Social en oficio No. 402923, en atención a que hasta el mes de noviembre de 2009, fueron aprobadas las vigencias futuras requeridas para la celebración del convenio en mención y teniendo en cuenta el tiempo requerido por las partes para el trámite respectivo, el tiempo que restada para el cierre de la vigencia fiscal de 2009 era insuficiente”.

El Consejo Superior de la Judicatura agregó que estaba prevista la publicación del módulo y de los materiales académicos correspondientes, así como el diseño de un manual sobre el contenido del derecho a la salud, explicando los derechos, servicios, las prestaciones asistenciales y demás¹⁹. Pero sobre este aspecto tampoco precisó la fecha de ejecución, o por lo menos una aproximada, ni remitió copia de los proyectos del módulo ni del manual. Existe, entonces, a lo sumo un propósito para concretar estas herramientas de difusión, pero ninguna ejecución visible.

Por tanto, es evidente que el Consejo Superior de la Judicatura no envió información suficiente para determinar el alcance de la difusión de la sentencia, ni de los autos de seguimiento. Tampoco se remitieron los informes que dan cumplimiento a cada una de las órdenes, tal como se lo exigió esta Corporación²⁰. Por esta razón, puede concluirse que no todos los jueces y magistrados han sido instruidos acerca del contenido de la sentencia, lo que constituye una grave falla, dado que esta Corte considera que la capacitación de la Rama Judicial es absolutamente indispensable para garantizar el respeto de los derechos en materia de salud. Al respecto, considera esta Corporación que deben implementarse directrices encaminadas a que la capacitación sea periódica y obligatoria. Adicionalmente, se debe utilizar un sistema adecuado que facilite la asistencia de los cursos impartidos con el fin de difundir los derechos relativos a la salud.

8.3. En relación con el numeral 2 del acápite “*Beneficiarios*²¹”, que establece como destinatarios(as) de la difusión a los abogados(as), litigantes, estudiantes universitarios y de bachillerato, docentes, y a la ciudadanía en general, se evidencia por la Sala que si bien es cierto que las conferencias que versan sobre la sentencia se han puesto a disposición de los mismos, no existe precisión sobre el número de destinatarios beneficiados con la instrucción, ni aparece la forma como esa entidad ha difundido estas herramientas o cómo las va a difundir a la ciudadanía en general.

En el acápite donde establece la “*Metodología*” de trabajo, las actividades propuestas para su divulgación a los ciudadanos, fueron: (i) videoconferencias, (ii) publicación en el Campus Virtual, (iii) solicitud de apoyo a los Ministerios, (iv) teleconferencia y actividades de divulgación con ayuda de las Salas Administrativas de los Consejos Seccionales de la Judicatura.

¹⁹ Carpeta de seguimiento T-760 de 2008 Corte Constitucional, orden 32, Fl. 44.

²⁰ Auto del trece (13) de julio de dos mil nueve (2009).

²¹ *Plan de Formación de la Rama Judicial.*

Esta Sala considera que la ejecución de las actividades mencionadas es insatisfactoria y/o insuficiente para difundir la sentencia y los componentes básicos del derecho a la salud. A pesar de que este numeral 2 estaba dirigido a los “*ciudadanos(as) en general*” y existían otros mecanismos para dar cumplimiento a la orden de la Corte, el Consejo Superior de la Judicatura utilizó únicamente como medios de difusión la “*videoconferencia*” y la “*Publicación en el campus virtual*”. Así las cosas, el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para que la población vulnerable tenga conocimiento de sus derechos, debido a que cuentan con grandes dificultades para acceder a los mecanismos propuestos por dicha Corporación. En consecuencia, se concluye que los medios utilizados no fueron idóneos.

9. El Consejo Superior de la Judicatura manifestó que la ausencia de presupuesto era un obstáculo para la ejecución de muchas actividades. Esta Sala advierte que en el programa presentado por dicha entidad destacó la existencia de alternativas que no implicaban altos costos. Sin duda, con el apoyo del Ministerio de Educación y de la Defensoría del Pueblo²², el Consejo Superior de la Judicatura podría liderar políticas eficaces de divulgación del derecho a la salud a diferentes grupos poblacionales con cargo a recursos ya existentes. Para dar un ejemplo, una fuente efectiva de difusión podría constituirla, entre otras, las universidades a través de los consultorios jurídicos o las facultades de medicina, enfermería y comunicación social.

Sobre los estudiantes de derecho, el artículo 1° de la Ley 446 de 1998, señala que:

“Con el fin de colaborar en la descongestión de los despachos judiciales y de conformidad con las normas relativas a los estudios de derecho, el Consejo Superior de la Judicatura podrá dictar los acuerdos pertinentes para reglamentar la realización de ciertas actividades por parte de los estudiantes de derecho, como equivalentes a las prácticas, que correspondan a cada pénsum académico”.

10. De acuerdo con la norma, la Sala Administrativa del Consejo, previa concertación con los diferentes centros académicos, puede reglamentar la práctica de actividades destinadas a comunicar el contenido de la referida sentencia, imponiendo a los estudiantes universitarios la carga de ser multiplicadores en la difusión del contenido de la misma. Aún más, puede disponer que el cumplimiento de requisitos como la judicatura, puedan ser total o parcialmente suplidos por la divulgación de la sentencia en hospitales, centros comunales o en colegios de bachillerato, de manera que la información sea divulgada en forma masiva. Lo mismo puede hacerse en desarrollo de las prácticas de los consultorios jurídicos.

²² Una de las funciones de la Defensoría del Pueblo, señalada en la Constitución es: “*Artículo 282 El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:... (2) Divulgar los derechos humanos y recomendar políticas para su enseñanza*”.

11. El uso de estrategias como éstas podría inclusive ser un alivio para la Rama Judicial, especialmente en tutela, dado que la difusión implicaría el conocimiento de las obligaciones de las Entidades Prestadoras de Salud y el acceso a la información por parte de los usuarios sobre los límites del derecho a acceder a ésta.

12. Tal era el objetivo principal del Auto número 110 de 2010, que en su parte resolutive le recomendó al Consejo Superior de la Judicatura que realizara convenios con las universidades que tuvieran facultades de derecho y medicina, con el objetivo de que los estudiantes de último año prestasen su servicio social haciendo la difusión de la sentencia:

“Segundo:...la posibilidad de efectuar convenios con las diferentes universidades que tienen una facultad de derecho..., para que los alumnos hagan prácticas de difusión en las diferentes poblaciones del país”.

13. Teniendo en cuenta lo anterior y respecto de este numeral 2, ha de concluirse que el Consejo Superior de la Judicatura no ha cumplido con los propósitos señalados en el precitado auto. Tampoco ha hecho mayor esfuerzo para crear otras herramientas para la difusión con las universidades²³ y dado el caso de que las haya elaborado, no ha cumplido al menos con la obligación de enviar el informe correspondiente que dé cuenta de los logros obtenidos, en especial, las que conciernen a la divulgación de los parámetros básicos de la sentencia a la clase mas desfavorecida con un lenguaje sencillo y comprensible²⁴.

Estas razones resultan suficientes para que la Sala de Seguimiento insista en el cumplimiento de las pautas establecidas en el programa propuesto inicialmente por esa entidad y reitere la necesidad de adoptar estrategias aún más eficaces y amplias para el cumplimiento de lo ordenado. Por ello, recalca la importancia que tiene la difusión de los ingredientes del derecho a la salud y la obligatoriedad de implementar los acuerdos²⁵ de colaboración con las universidades para esos efectos.

14. De otra parte, en el plan de trabajo enviado por esa alta Corporación, aparece esbozada la posibilidad de solicitar apoyo a los Ministerios, así como también la creación de instrumentos como cartillas, guías y demás, dirigidas a la población en general. Sin embargo, el Consejo Superior de la Judicatura no

²³ Así como lo han señalado los autos del 13 de julio de 2009 y 110 de 2010 de la Sala Especial de Seguimiento.

²⁴ En el informe presentado por la Defensoría del Pueblo, denominado: Evaluación de los Servicios de Salud que brindan las EPS (2009), indicó que los usuarios por falta de difusión de las normas desconocen las prestaciones que por derecho les corresponde: *“como se encontró que el 44.3% de los encuestados manifestó que nunca o casi nunca han sido informados respecto de los servicios de salud a los que tienen derecho y el 17.2% registra que algunas veces”.*

²⁵ El artículo 1° de la Ley 446 de 1998, señala que:

“... el Consejo Superior de la Judicatura podrá dictar los acuerdos pertinentes para reglamentar la realización de ciertas actividades por parte de los estudiantes de derecho, como equivalentes a las prácticas, que correspondan a cada pénsum académico”.

ha anexado a los informes remitidos material alguno en el que se señalen las gestiones que se han adelantado para cumplir con lo proyectado. Por ello se desconoce si intentó algún tipo de acercamiento con dichas entidades para iniciar un programa de divulgación conjunta de los parámetros trazados en la sentencia.

15. A esta Sala no se le escapa la importancia que tendría la realización de trabajos o actividades adelantadas conjuntamente por el Consejo y los Ministerios, puesto que con la colaboración de las carteras de Protección Social y de Educación, la difusión de la sentencia podría llegar a una población amplísima. Esto ya que su destino serían las instituciones educativas (primaria y secundaria), los hospitales y puestos de salud, a través de profesores y estudiantes de medicina y enfermería, en desarrollo del programa de “*Servicio Social Obligatorio*”²⁶, que es prerequisite para obtener el título profesional de “*Médico*”, tal y como lo prescribe el artículo 33 de la Ley 1164 de 2007, del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 33. DEL SERVICIO SOCIAL. Créase el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud, el cual debe ser prestado en poblaciones deprimidas urbanas o rurales o de difícil acceso a los servicios de salud, en entidades relacionadas con la prestación de servicios, la dirección, la administración y la investigación en las áreas de la salud...”

16. Igualmente, hay que tener en cuenta que el “*Servicio Social Obligatorio*” se presta en el seno de las comunidades más vulnerables y con poca protección en servicios de salud; así lo estableció la Resolución 1058 de 2010:

“Artículo 2.- OBJETIVOS. El Servicio Social Obligatorio en Salud estará orientado a:

a) Mejorar el acceso y calidad de los servicios de salud, especialmente en poblaciones deprimidas urbanas y rurales o de difícil acceso a los servicios de salud...”

17. Conforme al recuento efectuado se procede a establecer el grado de cumplimiento de la orden 32, conforme a los presupuestos de la CIDH y los grados establecidos en el Auto 185 de 2004 proferido dentro del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, que reza así:

“(i) incumplimiento (a) cuando no exista información sobre la conclusión de las acciones a que hace referencia la orden quinta; (b) cuando haya manifestación expresa de la entidad sobre la decisión de no iniciar, continuar o concluir una determinada acción respecto de alguno de los mínimos definidos en la sentencia T-025 de 2004; (c) cuando no

²⁶ Resolución 1058 de 2010, expedida por el Ministerio de la Protección Social “*Por medio de la cual se reglamenta el Servicio Social Obligatorio para los egresados de los programas de educación superior del área de la salud y se dictan otras disposiciones*”.

se realicen acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, o cuando su realización se retarda por un período irrazonablemente prolongado—teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención; o (d) cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos sólo se concrete en la expresión de ideas o propósitos, en la realización de reuniones o de trámites, en el diseño o adopción de medidas de carácter general, en los cuales los desplazados no son prioridad, o en la adopción de planes y programas específicos, sin que se ejecute alguna acción encaminada a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos;

*(ii) **cumplimiento bajo** cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se refiera a la ejecución de planes y programas específicos, cuyo impacto cubija hasta la tercera parte de la población desplazada desprotegida, o cuando la ejecución de planes y programas específicos, cualquiera que sea su cobertura, no se realice de manera oportuna —teniendo en cuenta los plazos que establezca la ley, el cronograma fijado por la entidad responsable y la necesidad de atención;*

*(iii) **cumplimiento medio** cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes y programas específicos cuyo impacto cubija entre una tercera y dos terceras partes de la población desplazada desprotegida;*

*(iv) **cumplimiento alto** cuando la conclusión de acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente del mínimo de protección de sus derechos, se exprese a través de la ejecución de planes específicos cuyo impacto beneficie a más de las dos terceras partes de la población y, si bien no incide sobre la totalidad de la población desplazada desprotegida, tenga el potencial de cubrir efectiva y oportunamente a todos los desplazados, en todo el territorio nacional”.*

18. De acuerdo con los parámetros de calificación descritos, la Sala encuentra que la orden 32 y los autos del 13 de julio de 2009 y 110 de 2010, resultaron cumplidos en un grado bajo por el Consejo Superior de la Judicatura por las siguientes razones: (i) no difundió de manera eficiente el contenido de la sentencia, (ii) no implementó mecanismos más amplios para darle publicidad a la sentencia y a los autos de seguimiento entre funcionarios y empleados de la rama judicial, (iii) no planteó formulas efectivas que logran extender la divulgación a un grupo poblacional mas amplio, y (iv) no presentó el informe bimensual sobre la ejecución, análisis y medición de cada una de las

actividades necesarias para difundir la Sentencia T-760 de 2008 y los alcances del derecho a la salud

19. En atención a dicha situación, es necesario que el Consejo Superior de la Judicatura adopte y realice acciones tendientes a darle cumplimiento a la orden trigésimo segunda, por lo que, la Corte Constitucional le ordenará que diseñe un programa teniendo como criterios mínimos los señalado en el Auto 004 de 2009 proferido dentro del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 que deberá contener:

“8.1. *Especificidad individual de cada Plan, sus Componentes y sus respectivos Elementos Constitutivo.* Cada Plan de Salvaguarda, con sus componentes y sus correspondientes elementos Constitutivos, debe ser creado en forma específica, individual y autónoma en el marco de la política pública...”

“8.2. *Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo.* basadas en el goce efectivo de los derechos fundamentales individuales y colectivos a garantizar”

“8.3. *Cronograma acelerado de implementación*”

“8.4. *Presupuesto suficiente y oportunamente disponible.* La Sala advierte expresamente que la inexistencia de apropiaciones presupuestales o la no disponibilidad inmediata de presupuesto no será admitida bajo ninguna circunstancia por la Corte Constitucional como justificación válida para el incumplimiento de esta orden. La presente providencia genera en cabeza de los destinatarios de las órdenes aquí impartidas la obligación de asegurar que el Plan de Salvaguarda cuente con presupuesto suficiente y oportunamente disponible, para lo cual tienen el deber de aplicar la excepción de inconstitucionalidad frente a las disposiciones normativas que puedan constituir un obstáculo para ello”

“8.5. *Cobertura material suficiente.* De conformidad con el espectro fáctico de violación de los derechos fundamentales de la etnia beneficiaria, según se han descrito en la presente etnia, y desde las perspectivas de prevención, protección y materialización de los derechos de las víctimas”

“8.6. *Garantías de continuidad hacia el futuro.* En el marco de la política pública de atención e indiferentemente a los cambios coyunturales o políticos.”

“8.7. *Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales.* individuales y colectivos de la etnia respectiva. Estos indicadores de resultado, que habrán de ser específicos para el Plan de Salvaguarda y para cada uno de sus Componentes y Elementos Constitutivo, podrán armonizarse con las baterías de indicadores que ya han sido adoptadas por la Corte Constitucional y por el Gobierno Nacional”

“8.8.*Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional.* Tanto entre las entidades del SNAIPD²⁷, como en las entidades públicas externas con las cuales se establezcan vínculos de colaboración al interior del Plan de Salvaguarda, y entre el nivel nacional y las entidades territoriales”.

“8.9.*Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento.* Que permitan medir de manera permanente el avance, el estancamiento, el rezago o el retroceso del Plan de Salvaguarda en relación con sus Componentes y Elementos Constitutivos, así como el goce efectivo de los derechos fundamentales que se busca proteger”.

“8.10.*Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna.* Frente a estancamientos o retrocesos en el cumplimiento de las metas del Plan”.

...

“8.14. “Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades, pero siempre manteniendo su autonomía propia”.

21. Por último, esta Sala remitirá copia de los trabajos presentados por los expertos de entidades académicas²⁸ al Consejo Superior de la Judicatura, con el fin de que sean estudiados y evaluados por esa Corporación, de manera que se ajuste y perfeccione el programa presentado por la misma, y con el objeto de que sirvan como referente para el trabajo de difusión del derecho a la salud que han venido desarrollando hasta hoy, y para las actividades futuras.

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

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR el grado de labor adelantado por el Consejo Superior de la Judicatura en la difusión del contenido de la Sentencia T-760 de 2008, como “*cumplimiento bajo*”.

Segundo.- ORDENAR al Consejo Superior de la Judicatura que diseñe un nuevo programa y cronograma a partir de agosto de 2011 y en adelante, cuya implementación estará supeditada a previa aceptación por parte de esta Sala Especial. Este programa y cronograma debe ser presentado en el término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de la comunicación del presente auto, y deberá contener los criterios ya mencionados.

²⁷ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

²⁸ Universidad de los Andes, Universidad de Nariño, Universidad CES, EPS indígena, ACEMI y Viva la Ciudadanía

Tercero.- Proceda la Secretaría General de esta Corte de conformidad con lo ordenado en el presente auto.

Comuníquese y cúmplase

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General