

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

### AUTO

**Referencia:** Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008. Órdenes 21 y 22.

**Asunto:** Escrito presentado por Gestarsalud mediante el cual solicita la convocatoria a una audiencia pública de rendición de cuentas.

**Magistrado Sustanciador:**  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., cuatro (4) de abril de dos mil dieciséis (2016)

El Magistrado sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dicta el presente auto con base en los siguientes:

### I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito radicado el 8 de marzo de 2016 el apoderado de la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud -Gestarsalud- solicitó a la Sala Especial de Seguimiento convocar a los órganos responsables de la regulación y el control de la política pública en salud a una audiencia pública de rendición de cuentas, con el propósito de conocer y valorar el estado de acatamiento de las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008. Afirmó que *“la finalidad de dicho espacio de participación es que se realice una reflexión pública donde se denoten los avances en el cumplimiento de las mencionadas órdenes”*, así como de los autos 261<sup>1</sup> y 262<sup>2</sup> de 2012, para lo cual sugirió dilucidar los siguientes aspectos:

---

<sup>1</sup> En el Auto 261 de 2012 la Sala Especial de Seguimiento declaró el cumplimiento parcial de la orden vigésimo segunda de la sentencia T-760 de 2008, al encontrar que pese a los avances en la implementación de la normatividad que dispone la unificación de los POS aún era evidente la inoperatividad de esa unificación en el régimen subsidiado por parte de las EPS-S debido a la insuficiencia de la UPC-S.

<sup>2</sup> En el Auto 262 de 2012 la Sala Especial de Seguimiento declaró el incumplimiento parcial de la orden vigésimo primera de la sentencia T-760 de 2008, al constatar que los ajustes efectuados a la UPC-S para los niños y niñas del régimen subsidiado no eran suficientes para financiar la ampliación de la cobertura según fue ordenado en esa providencia, y que aún no se había acreditado si todos los niños y niñas del régimen subsidiado estaban accediendo oportunamente a los servicios de salud ofrecidos por el régimen subsidiado, así como a aquellos requeridos con necesidad.

a. A partir de lo señalado por el Ministerio de Salud y Protección Social, determinar si el cumplimiento de los Autos 261 y 262: (i) debe ser “*inmediato pero progresivo*”; (ii) está condicionado a “*un nuevo pronunciamiento del alto tribunal*”; y (iii) se ha efectuado por parte de los organismos competentes. Así mismo, (iv) si esas providencias se encuentran en firme, teniendo en cuenta que la Corte no ha valorado el cumplimiento de las órdenes 21 y 22 impartidas en la sentencia; y (v) si no hay lugar al reconocimiento de los recursos provenientes de equiparación de primas por parte de ese Ministerio y a favor de las EPS del régimen subsidiado.

b. De acuerdo con lo expresado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público establecer: (i) si no se ha recibido ningún tipo de información referente a la valoración del cumplimiento de las órdenes o de los estudios técnicos presentados porque la Corte continúa en proceso de revisión; y (ii) si ese ente ministerial ha dado cumplimiento estricto a cada uno de los mandatos judiciales.

c. En cuanto a lo manifestado por el Departamento Nacional de Planeación, si esta entidad: (i) no ha expedido actos administrativos para dar cumplimiento a lo ordenado por la Corte al encontrarse fuera del ámbito de su competencia; y (ii) no ha sido informada por esta Corporación acerca de las verificaciones del cumplimiento de los mandatos 21 y 22.

d. Finalmente, solicita indagar sobre las actividades desarrolladas por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, en el marco del cumplimiento de las órdenes 21 y 22 de la sentencia de la referencia.

2. Según lo mencionado en el escrito, los anteriores cuestionamientos surgen con ocasión de un documento allegado el 5 de noviembre de 2015 por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el cual la entidad da respuesta a diversos interrogantes formulados por la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de lo ordenado por esta Corporación en la sentencia T-760 de 2008.

## II. CONSIDERACIONES

1. La Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008 emitió órdenes de carácter correctivo dirigidas a las entidades de regulación del Sistema General de Seguridad Social en Salud, a efectos de superar las deficiencias identificadas en dicha providencia. Para verificar el acatamiento de lo ordenado en el citado fallo estructural, este Tribunal conformó una Sala Especial de Seguimiento encargada de llevar a cabo el monitoreo de la implementación y la evaluación de las acciones de política pública, así como las medidas de inspección y vigilancia dentro del sector que deben ejecutarse en observancia a esos mandatos judiciales<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Reiterado en Auto 552A de 2015.

En desarrollo de ese seguimiento la Sala ha propiciado diferentes espacios a través de los cuales pretende que todos los intervinientes, sean estatales o privados, planteen los criterios que incidan en la adopción e implementación de soluciones al sistema de salud<sup>4</sup>. Según ha sostenido, la colaboración armónica entre organizaciones y entidades (artículos 95-3, 113 de la Constitución Política), tiene como objetivo principal que las providencias adoptadas por la Sala estén precedidas de una discusión argumentada, respetuosa, seria y responsable<sup>5</sup>.

2. La petición radicada por el apoderado de Gestarsalud propone la convocatoria de los órganos responsables de la regulación y control de la política pública en salud a una audiencia de “rendición de cuentas”, como un espacio de participación en el que se realice una reflexión pública dirigida a conocer y valorar el estado de cumplimiento de las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008.

3. En primer lugar es preciso aclarar que dicha solicitud se dirige a generar un espacio de reflexión sobre asuntos respecto de los cuales Gestarsalud ha tenido la posibilidad de pronunciarse en oportunidades anteriores. Desde el momento en que fue incluida dentro del grupo de apoyo especializado de la Sala mediante el Auto 147 de 2011, ha podido participar en el proceso de seguimiento, efectuar los interrogantes que considere necesarios y allegar los conceptos técnicos pertinentes para colaborar a la Corte en la tarea de verificación.

Un ejemplo de ello es el espacio generado en la sesión técnica realizada el 15 de noviembre de 2015 (diez días después del oficio que sustenta la presente solicitud), citada mediante el Auto 442 de 2015, ante la renuencia del Ministerio de Salud y Protección Social de contestar ciertos cuestionamientos formulados por la Defensoría del Pueblo. En esa ocasión, se abordaron asuntos generales sobre la ejecución de las órdenes de la sentencia T-760 de 2008 y se contó con la participación de ese Ministerio, de la Defensoría, de la Procuraduría General de la Nación y de los Grupos de Seguimiento, entre ellos, Gestarsalud.

El Ministerio de Salud y Protección Social dio respuesta a los interrogantes formulados por la Defensoría del Pueblo sobre el cumplimiento de lo ordenado por esta Corporación en la sentencia T-760 de 2008. Gestarsalud tuvo el uso de la palabra y, en lo que tiene que ver con las órdenes 21 y 22, expuso su posición con respecto a la inequidad que se presenta sobre los recursos destinados para la prestación del plan de beneficios del régimen contributivo en comparación con el régimen subsidiado. Al respecto, la representante de Gestarsalud preguntó de manera general qué ha hecho el Ministerio de Salud y Protección Social para solucionar dicha problemática; sin embargo, no fueron abordados los aspectos de que trata la solicitud de la referencia.

---

<sup>4</sup> Cfr. Auto 442 de 2015.

<sup>5</sup> *Ibíd.*

4. Por otro lado, resulta necesario traer a colación que el concepto de “*rendición de cuentas*” ha sido entendido como el “*conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores público informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil*”<sup>6</sup>.

La rendición de cuentas busca garantizar la transparencia del sector público y es considerada como una expresión del control social, lo que encuentra fundamento en los principios de democracia participativa y soberanía popular y en el derecho fundamental a conformar, ejercer y controlar el poder público (art. 1º, 2º, 3º y 40 de la Constitución Política)<sup>7</sup>. Este tipo de audiencias, reglamentadas por el artículo 33 de la ley 489 de 1998<sup>8</sup>, se llevan a cabo cuando la administración lo considere conveniente y oportuno, y en ellas se discuten aspectos relacionados con la formulación, ejecución o evaluación de políticas y programas a cargo de la entidad, en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos<sup>9</sup>.

Esta clase de audiencias son compatibles con el ejercicio de verificación que realiza la Sala Especial de Seguimiento en la medida en que permite que las autoridades obligadas a cumplir las órdenes proferidas en la sentencia T-760 de 2008 expongan ante la comunidad las acciones de política pública realizadas en virtud de tales obligaciones.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que la labor de seguimiento realizada por la Sala Especial sobre el cumplimiento de esta providencia estructural implica la acreditación ante esta Corporación de “*la transformación del statu quo que se vivía al momento de su expedición (2008) en lo que se refiere al respeto, la protección y la garantía del derecho fundamental a la salud [cambio que] no se limita a la expedición de algunas normas, sino que exige la divulgación de resultados fidedignos, verificables y controlables por parte de la ciudadanía*”<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> CONPES 3654 de 2010. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. DNP – DEPP, DDTS, DJSG, Departamento Administrativo de la Función Pública. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Bogotá D.C., 12 de abril de 2010. Cfr. Grant, R. W., y Keohane, R. O. (2005). Accountability and Abuses of Power in World Politics. American Political Science Review, 99 (1).

<sup>7</sup> Ibíd.

<sup>8</sup> Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

<sup>9</sup> CONPES 3654 de 2010. Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos. DNP – DEPP, DDTS, DJSG, Departamento Administrativo de la Función Pública. Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción. Bogotá D.C., 12 de abril de 2010.

<sup>10</sup> Auto 412 de 2015.

Siendo esa la finalidad del seguimiento y debido a que en ese trámite no existe un litigio, no se presenta “una relación procesal de contrincantes u opositores entre las autoridades gubernamentales y la sociedad civil (representada por los Grupos de Seguimiento y los Peritos Constitucionales Voluntarios)”.<sup>11</sup> Al respecto, sostuvo la Sala:

“A diferencia de los demás procedimientos judiciales, en este evento no hay pretensiones y excepciones debido a que la meta de todos los actores es garantizar el goce efectivo del derecho, para lo cual se requiere la ejecución de actuaciones que sean precedidas por un buen grado de discusión y, en lo posible, por el consenso de los participantes.

Como se observa, la interacción presente en el proceso de supervisión de la Sentencia T-760 de 2008 no puede concebirse como un escenario de conflicto de intereses, sino como una oportunidad para el diálogo que construye ciudadanía y optimiza el marco democrático en el que deben adoptarse las decisiones en materia de salud dentro de un Estado social de derecho (arts. 1º y 2º C.P.)”<sup>12</sup>.

5. Por lo anterior la Sala Especial no considera necesario programar una audiencia pública de rendición de cuentas en los términos fijados por Gestarsalud, en tanto el seguimiento aborda actualmente una etapa en la cual cuenta con los elementos de juicio para realizar una valoración del cumplimiento de los mandatos de la referencia. No obstante, sí estima oportuno programar una sesión técnica en la que se genere un espacio que permita presentar los conceptos y las medidas adoptadas en el marco del cumplimiento de las órdenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008 por parte de los peritos y las entidades concernidas. Dado que la Corte debe auscultar otras problemáticas y aspectos finales para la valoración, la fecha de la sesión técnica será informada más adelante en un auto separado una vez se fije los contenidos específicos a tratar, los intervinientes y las condiciones de ejecución.

6. Finalmente, resulta pertinente recordarle al representante de Gestarsalud que las pretensiones o cuestionamientos formulados en esta y otras peticiones los puede plantear directamente ante las autoridades concernidas, quienes estarán en la obligación de emitir una respuesta de fondo.

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE:

**Primero:** Denegar la solicitud del 8 de marzo de 2016 presentada por el apoderado de la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud - Gestarsalud- acorde a lo expuesto en la parte motiva de la presente decisión.

**Segundo:** Informar al apoderado de la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud -Gestarsalud- que la Sala Especial de Seguimiento

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

programará una sesión técnica con el fin de aclarar algunos conceptos y medidas adoptadas, en el marco del cumplimiento de las ordenes 21 y 22 de la sentencia T-760 de 2008. La fecha de la diligencia será indicada más adelante cuando sea definido el contenido específico a tratar, los intervinientes y las condiciones de ejecución.

**Tercero:** Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar la comunicación pertinente, adjuntando copia de este auto.

Cúmplase,

**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**  
**Magistrado**

**MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ**  
**Secretaria General**