

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO

Referencia: Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: Solicitud de aclaración, adición y modificación de los Autos 262 y 261 de 2012 referentes al seguimiento a las órdenes vigésimo primera y vigésimo segunda.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil trece (2013).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, integrada por los magistrados Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales profiere el presente auto, con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En el marco del especial seguimiento a las órdenes vigésimo primera¹ y vigésimo segunda² de la Sentencia T-760 de 2008, esta Corporación dictó los Autos 262 y 261 de 16 de noviembre de 2012, respectivamente.

2. En el primero de los mencionados autos no solo se declaró el incumplimiento parcial de la orden vigésimo primera, sino que se dispuso esencialmente que el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Comisión de Regulación en Salud y el Departamento Nacional de Planeación, elaboren la metodología apropiada para establecer la suficiencia de la Unidad de Pago por Capitación de los regímenes contributivo (UPC-C) y subsidiado (UPC-S) y diseñaran un sistema de información que permita lograr un mayor control sobre los diferentes

¹ Unificación de planes obligatorios de salud para niños y niñas.

² Programa y cronograma de la unificación gradual y sostenible.

escenarios en que se desenvuelve el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así mismo, se estableció que hasta que hasta tanto se diera cumplimiento a dichas acciones (elaboración de la metodología y diseño del sistema de información) debería entenderse que, a partir de la fecha de expedición de esa providencia, el valor de la UPC-S sería igual al establecido para la UPC del régimen contributivo para la población menor de edad.

3. Por su parte, en el Auto 261 de 2012 se declaró el cumplimiento parcial de la orden vigésimo segunda, además de disponer también la igualación de la UPC-S respecto de grupos etáreos diferentes a los niños, ordenando al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Comisión de Regulación en Salud que, en un plazo de seis meses: *i)* adelante las investigaciones tendientes a evidenciar con qué frecuencia se requiere en nuestro país llevar a cabo los diferentes estudios de cambios en la estructura demográfica de la población, perfil epidemiológico, carga de la enfermedad, etc; *ii)* actualice los estudios de cambios en la estructura demográfica de la población, perfil epidemiológico, carga de la enfermedad, etc.; *iii)* establezca medidas tendientes a racionalizar el acceso a los servicios de salud, asegurando que las necesidades y las prioridades en salud sean atendidas y sin que se impida el acceso a servicios de salud requeridos; *iv)* reglamente las medidas adoptadas para prevenir y evitar la evasión y elusión en el pago de la cotización obligatoria en salud, especialmente las contenidas en las leyes 1393 de 2010, 1438 y 1450 de 2011; *v)* adopte medidas (*a priori*) para estimular que quienes tienen capacidad económica, efectivamente coticen en el SGSSS y; *vi)* adopte medidas que faciliten el tránsito entre regímenes, para aquellas personas que así lo requieran por la variación de sus ingresos económicos.

4. Dichos autos fueron notificados por anotación en estado de 21 de noviembre de 2012.³

5. La Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, el 30 de noviembre del mismo año, planteó la necesidad de aclarar, adicionar o modificar los Autos 262 y 261 de 2012, con fundamento en la siguientes razones:

5.1. Afirmó que lo ordenado en las citadas providencias no será eficaz, por cuanto, a su juicio, el incremento de la Unidad de Pago por Capitación, debió condicionarse al cumplimiento, por parte de las Entidades Promotoras de Salud, de las obligaciones para con sus afiliados y prestadores, puesto que de lo contrario, éstas seguirán violando el derecho fundamental a la salud de los usuarios.

5.2. Así mismo, consideró que no es justo que solo el asegurador se beneficie del incremento del valor de la UPC, cuando es el prestador el que “*viene arrastrando de tiempo atrás la prestación de unos servicios con tarifa a pérdida o deficitarias*”.⁴

³ Anotación en los estados 329 y 330 fijados en la Secretaría General de la Corte Constitucional.

⁴ Folio 2 de la solicitud.

5.3. Finalmente, manifestó que es poco probable que las Entidades Promotoras de Salud decidan, voluntariamente, eliminar las barreras de acceso a los usuarios, ajustar las tarifas al prestador, pagar sus deudas y cumplir con los requisitos habilitantes que deben observar para poder operar.

6. Por lo anterior, solicitó adicionar, aclarar o modificar lo dispuesto en los citados autos de seguimiento, a fin de que sean protegidos los derechos fundamentales de los usuarios del servicio de salud.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO

1. Competencia

La Sala Especial de Seguimiento es competente para conocer de la solicitud de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, de conformidad con las atribuciones otorgadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional, en sesión de 1° de abril de 2009, y con fundamento en los artículos 25 numeral 2 literal c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 86 de la Constitución Política y 27 del Decreto 2591 de 1991.

2. Modificación, adición y aclaración y de los autos de seguimiento

2.1. El trámite constitucional de seguimiento, que a la política pública de salud hace la Corte Constitucional, no tiene como finalidad desatar un conflicto entre partes, ni dirimir nuevas controversias jurídicas concretas, en tanto que dicho monitoreo no es una actuación contenciosa⁵, sino por el contrario, un trámite judicial de verificación del cumplimiento de las órdenes proferidas por el supremo intérprete de la Constitución, en una providencia ejecutoriada.

En este sentido, en la fase de supervisión de cumplimiento del fallo, cada entidad concernida no tiene la condición de parte, sino la calidad de autoridad estatal responsable de la formulación y/o ajuste, adopción e implementación de una política pública que cumpla con los estándares internacionales para la garantía, protección y respeto efectivo del derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud.⁶

2.2. Las declaraciones sobre el cumplimiento o incumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-760 de 2008, que se hacen en autos proferidos por la Sala Especial de Seguimiento, no son susceptibles de recursos. Ello atiende al carácter especial de este trámite constitucional y a las disposiciones que desarrollan la acción de tutela.

Debe señalarse que las órdenes generales que fueron dadas desde la Sentencia T-760 de 2008 y el trámite actual que se surte persiguen llevar a buen término

⁵ En el mismo sentido el Auto 080 de 2012.

⁶ Cfr. Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

el cumplimiento de sus determinaciones, que ya hicieron tránsito a cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.).

2.3. Ahora bien, similar consideración puede realizarse en cuanto a las solicitudes de aclaración⁷ y adición⁸ cuyo uso excepcional ha sido establecido en la jurisprudencia de esta Corporación⁹, que aplicada analógicamente permiten a los intervinientes en el trámite de seguimiento, salvo los peritos constitucionales voluntarios, en virtud de su rol¹⁰ en la fase de supervisión.

La Sala entiende que, de manera excepcional, podría ser indispensable adoptar decisiones aclaratorias o complementarias respecto de ciertas órdenes o requerimientos emitidos en el marco del monitoreo, siendo procedente, en esos supuestos, deprecar la aclaración y la adición de los autos de seguimiento.

Debe tenerse en cuenta que la evaluación que desarrolla la Sala Especial de Seguimiento sobre la actuación de las autoridades concernidas se realiza respecto de los informes y actos que éstas adoptan para acreditar el cumplimiento de los mandatos judiciales que les fueron impuestos.

Así, la aclaración y la adición de los autos proferidos en el marco del monitoreo, procede únicamente cuando se reúnan los siguientes requisitos:

i) Presentarse, por un sujeto habilitado para tal fin, dentro del término de ejecutoria de la decisión de la Sala Especial, lo cual supone, como se indicó, que se trate de un interviniente con la calidad de autoridad obligada, de un organismo de control o de alguno de los grupos de seguimiento que han sido reconocidos¹¹ por esta Corporación,

ii) Que se solicite la aclaración de conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive del auto o que influyan en ella y,

iii) De solicitarse la adición, ésta deberá tener por objeto la complementación de una orden dictada en el marco del monitoreo o que se profiera alguna otra decisión que resulte indispensable para la garantizar el cumplimiento de lo ordenado en una providencia de seguimiento.

Estas alternativas, que contribuyen a optimizar la participación al interior de la supervisión del cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008, suponen la intangibilidad de lo decidido por la Sala Especial.

En este punto, debe recordarse que los demás actores del sistema de salud y cualquier otra persona interesada en el seguimiento disponen de los

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Autos 226 de 2006 y 112 de 2011.

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Auto 074 de 2008.

⁹ Cfr. Corte Constitucional. Autos 049 de 2009 y 197A de 2011.

¹⁰ Cfr. Corte Constitucional. Autos 120 y 147 de 2011.

¹¹ Cfr. Corte Constitucional. Autos de 9 de diciembre de 2008, 3 de diciembre de 2009, 21 de mayo de 2010 y 316 de 2010.

mecanismos previstos por el ordenamiento jurídico, particularmente de las acciones constitucionales y la vía contenciosa administrativa, para canalizar los posibles reparos frente a medidas dictadas por alguna de las autoridades concernidas en el marco del monitoreo.

3. Las solicitudes de la Secretaría Distrital de Salud

3.1. De la revisión del expediente la Sala constata que la entidad distrital no figura como autoridad concernida respecto de alguno de los mandatos judiciales contenidos en la Sentencia T-760 de 2008.

3.2. Como se indicó, además de que no proceden recursos contra las determinaciones adoptadas por la Sala de Seguimiento uno de los presupuestos para que pueda solicitarse excepcionalmente la aclaración y adición de un auto de seguimiento, es que quien los utilice sea uno de los intervinientes habilitados, por ser una autoridad obligada con los mandatos judiciales objeto de supervisión, se trate de organismos de control que, en representación de la sociedad intervengan para el efectivo acatamiento de las órdenes dictadas por esta Corporación o corresponda a uno de los Grupos de Seguimiento que han sido reconocidos.

3.3. En este contexto, si bien la Secretaría de Salud de Bogotá es un indiscutible actor del sistema de salud esa condición *per se* no lo habilita para presentar recursos, aclaraciones o adiciones de los autos de seguimiento.

3.4. No obstante, la Sala considera de la mayor relevancia, para efectos del seguimiento, la participación de dicho organismo distrital, puesto que se trata de una institución que tiene un conocimiento real del impacto generado en el sistema de salud distrital a causa de las regulaciones del Gobierno Nacional.

3.5. Por lo anterior, en razón a que no existe soporte documental de lo afirmado por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá¹² en su escrito de 30 de noviembre de 2012, se dispondrá que, con destino al expediente de seguimiento, remita un informe completo sobre los efectos que, a juicio de esa entidad, generaron en la operación, financiación y atención de los pacientes en el Distrito Capital, las regulaciones expedidas por la CRES en liquidación y el Ministerio de Salud y Protección Social respecto a la unificación del Plan de Beneficios y la definición de una Unidad de Pago por Capitación diferencial para el régimen subsidiado. El informe contendrá las estadísticas que den cuenta del aumento o disminución de atención de los pacientes en el lapso señalado. Así mismo, deberá indicar los beneficios o perjuicios que pudo tener, dicha normatividad, en el flujo de recursos y atención de usuarios en el Distrito. El periodo de la información será desde 1° de julio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2013.

3.6. Una vez se disponga de los datos éstos podrán ser objeto de traslado a los demás intervinientes.

¹² Decreto distrital 122 de 2007.

En mérito a lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008,

RESUELVE:

PRIMERA.- Rechazar las solicitudes de aclaración, adición y modificación de los Autos 262 y 261 de 2012, presentada por la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

SEGUNDA.- Ordenar a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá que, en un plazo no superior a veinte (20) días hábiles, remita con destino al expediente de seguimiento un informe en el que se indique los efectos que, a juicio de esa entidad, generaron en la operación, financiación y atención de los pacientes en el Distrito Capital las regulaciones expedidas por la CRES en liquidación y el Ministerio de Salud y Protección Social en relación con la unificación del Plan de Beneficios y la definición de una Unidad de Pago por Capitación diferencial para el régimen subsidiado. El informe contendrá las estadísticas que den cuenta del aumento o disminución de atención de los pacientes en el lapso señalado. Así mismo, deberá indicar los beneficios o perjuicios que pudo tener, dicha normatividad, en el flujo de recursos y atención de usuarios en el Distrito. El periodo de la información será desde 1° de julio de 2012 hasta el 28 de febrero de 2013.

TERCERO.- Por Secretaría General de esta Corporación expídase la comunicación correspondiente y copia de este auto a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

CUARTO.- Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Notifíquese y cúmplase,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General