

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Especial de Seguimiento

AUTO S-34

Referencia: Sentencia T-760 de 2008.

Complementación de los Grupos de Seguimiento.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., tres (03) 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 1° 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 4° 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. Del análisis de tales casos se infirieron unos problemas generales que contextualizan, identifican y concretan las fallas, y que dan origen al conjunto de 16 órdenes de naturaleza o tendencia correctiva sobre algunos aspectos de la política pública de salud. Las órdenes están dirigidas expresamente a las autoridades que tienen la responsabilidad legal de desarrollar o controlar algunas de las dimensiones de dicha política, pero esto no significa que la implementación de las medidas excluya a otros sectores de la sociedad que guardan profundo interés sobre ellas. Recordemos que la sentencia T-760 de 2008, al indagar cuáles son las condiciones de las políticas públicas que

desarrollan derechos constitucionales, resaltó que una de ellas es que la política debe permitir, en todas sus fases, la **participación democrática** de los interesados. En dicha sentencia se aseveró lo siguiente:

“3.3.10. Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha precisado tres condiciones básicas, a la luz de la Constitución Política, que debe observar toda política pública orientada a garantizar un derecho constitucional.

(...)

“3.3.13. La tercera condición es que los procesos de decisión, elaboración, implementación y evaluación de la política pública permitan la participación democrática.¹ En tal sentido, la jurisprudencia ha considerado inaceptable constitucionalmente que exista un plan (i) ‘que no abra espacios de participación para las diferentes etapas del plan’, o (ii) ‘que sí brinde espacios, pero éstos sean inocuos y sólo prevean una participación intrascendente.’² Cuál es el grado mínimo de participación que se debe garantizar a las personas, depende del caso específico que se trate, en atención al tipo de decisiones a tomar. Por ejemplo, en la sentencia T-595 de 2002, a propósito de la protección de la libertad de locomoción en el contexto del transporte público, la Corte indicó, con base en el pronunciamiento expreso del legislador, que el alcance mínimo que se debía dar a la participación ciudadana en esta área, debía contemplar “por lo menos, a la ejecución y al sistema de evaluación del plan que se haya elegido.”³ La Corte resolvió proteger el derecho a la participación del accionante, en su condición de miembro de organizaciones para la defensa de las personas con discapacidad.⁴”

3. En aplicación de tales parámetros a la ejecución de las 16 órdenes de carácter general, diferentes sujetos que hacen parte o representan diversos

¹ Al respecto, la Corte señaló específicamente lo siguiente: “Tercero, el plan debe ser sensible a la participación ciudadana cuando así lo ordene la Constitución o la ley. Este mandato proviene de diversas normas constitucionales, entre las cuales se destaca nuevamente el artículo 2º, en donde se indica que es un fin esencial del Estado ‘(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación; (...)’, lo cual concuerda con la definición de la democracia colombiana como participativa (artículo 1º C.P.)” Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002.

² Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002.

³ Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002; la Corte consideró que el mandato de garantizar la participación ciudadana es reiterado específicamente para al ámbito del servicio público de transporte, por la Ley 105 de 1993 en los siguientes términos, “Artículo 3º — Principios del Transporte público. (...) || 4. De la participación ciudadana. Todas las personas en forma directa, o a través de las organizaciones sociales, podrán colaborar con las autoridades en el control y vigilancia de los servicios de transporte. Las autoridades prestarán especial atención a las quejas y sugerencias que se formulen y deberán darles el trámite debido.” Para la Corte, la norma resalta la importancia de la participación para controlar y vigilar la gestión del Estado. También prevé que en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas se ‘prestará especial atención a las quejas y sugerencias de las organizaciones sociales’.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-595 de 2002; la Corte resolvió, entre otras cosas, ordenar a Transmilenio S.A. que informara cada tres meses al accionante, en su condición de miembro de la junta directiva de ASCOPAR (Asociación Colombiana para el Desarrollo de las Personas con Discapacidad), del avance del plan dispuesto para garantizar el acceso de los discapacitados al sistema de transporte, para que al igual que el representante de la Asociación, pudiera participar en las fases de diseño, ejecución y evaluación.

intereses dentro del Sistema de Seguridad Social en Salud han intervenido válidamente en la implementación de la sentencia. De hecho, dada la trascendencia de dichos mandatos y de los diversos informes generados y enviados en relación a ellos, varias entidades, diferentes a las autoridades a las que se dirigieron las órdenes de la sentencia, manifestaron expresamente su interés en hacerle seguimiento.

Como consecuencia, la Corte accedió a la conformación de los *Grupos de Seguimiento de la sentencia T-760 de 2008*, a través de Auto del 09 de diciembre de 2008, proferido por la Sala Segunda de Revisión. Los dos grupos de seguimiento están conformados por las siguientes entidades: el primero, por la Confederación Colombiana de Consumidores, la Sociedad Colombiana de Sociedades Científicas, la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas, la Asociación Nacional de Cajas de Compensación, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento y la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, quien lo preside. El segundo, está compuesto por la organizaciones que hacen parte del proyecto “Así Vamos en Salud: seguimiento al sector salud en Colombia”, entre las que se cuentan la Fundación Corona, la Fundación Restrepo Barco, la Fundación Saldarriaga Concha, la Universidad del Rosario, la Universidad de Antioquia, la Universidad Icesi y la casa Editorial El Tiempo.

4. Posteriormente, mediante múltiples autos del 13 de julio de 2009, esta Sala Especial se pronunció acerca de la ejecución de las 16 órdenes generales y, específicamente, procedió a tomar algunas medidas y a aclarar a los Grupos de Seguimiento, entre otros, ciertas pautas básicas aplicables a su participación dentro de la ejecución de la sentencia T-760. De manera específica en dicha providencia se resolvió lo siguiente:

“(...) con el objetivo de evitar que los informes presentados como consecuencia del cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 sean caóticos, confusos o intrascendentes (...) ACLARAR (...) a las entidades que conforman los Grupos de Seguimiento, que dentro de las condiciones mínimas que se deben observar al momento de presentar los informes sobre el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008, éstos deben orientarse a IDENTIFICAR y SUSTENTAR de manera seria, precisa, individual y sólo en relación con la orden correspondiente, cómo se ha avanzado en la ejecución de la orden correctiva, relacionando: la identificación del problema, las respuestas que se han adoptado por la entidad o el Sistema y las razones que conllevan a concluir que dichas respuestas atienden o no atienden eficaz y efectivamente el problema, la valoración del progreso y los resultados (positivos y negativos) de la implementación de la respuesta, así como las principales dificultades que persisten, sus causas y las alternativas para enfrentarlas”⁵.

⁵ En el Auto del 18 de diciembre de 2008, la Sala Segunda de Revisión, en un asunto similar, se sostuvo: “La Sala estima que la Superintendencia debe orientar los informes que presente sobre el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008, a mostrar cómo se ha avanzado en el goce efectivo del derecho a la salud. Como mínimo estos informes deben: a. Identificar de forma precisa las fechas de los hechos a los que se haga

5. Como consecuencia de tales actuaciones, de las respuestas allegadas por las autoridades relacionadas en la sentencia T-760 de 2008, los avances y dificultades presentadas en las 16 órdenes de carácter general, la Sala Especial de Seguimiento considera necesario extender la participación sobre el seguimiento de la sentencia a otros sujetos, con el objetivo de democratizar y pluralizar su cumplimiento y para que complementen y perfeccionen su inspección y examen.

En efecto, esta Sala considera que para garantizar la correcta implementación de la tutela, se hace absolutamente imperativo posibilitar la mayor participación posible de múltiples sectores de la comunidad, para que con ello se logre dar una base legítima a sus resultados, a saber políticas públicas en salud⁶. Recordemos que en este marco de desarrollo de la interacción individuo, sociedad y Estado, la participación enuncia un proceso social de intervención de los sujetos en la definición del destino colectivo⁷.

Es indefectible que un proceso de implementación de políticas públicas en salud parte de un modelo participativo que realza la importancia activa de los actores y demás interesados con el objeto de que la solución resulte interactiva para atender las dificultades que puedan presentarse. La ejecución de una sentencia en la que se impartan órdenes complejas debe estar precedida de una evaluación democrática y pluralista dada la variedad de necesidades, intereses y preocupaciones que asaltan su cumplimiento, con el ánimo de introducir nuevos criterios y razonamientos que brinden el mejor camino de implementación. Se pretende facilitar el diálogo entre los involucrados y toda la comunidad, para posibilitar consensos de legitimidad en las políticas públicas. En otras palabras, apunta a la construcción de lenguajes universales y consensuales entre los actores de la salud, los expertos y la ciudadanía en general.

Esto, teniendo en cuenta, especialmente, el oficio proveniente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República y, de manera específica, por cuanto se hace menester involucrar a otras entidades que la Sala considera representativas de los diferentes sectores a los que interesa directamente las acciones que se adopten. Entonces, la Sala adoptará las medidas indispensables para procurar que dichas entidades participen de

referencia. b. Identificar los problemas que dieron lugar a la reacción de la entidad. c. Relacionar la identificación de los problemas con las reacciones específicas a los mismos. Mostrar de qué manera se ha dado respuesta a cada uno de los problemas identificados. d. Valorar los hechos y las actuaciones que se relacionan, ponerlas en contexto. Los informes no pueden limitarse a enunciarlos, salvo que ello sea lo que corresponda. e. Explicar cómo la gestión de la entidad resultó en algo positivo para el goce efectivo del derecho a la salud. Las actuaciones y los resultados que sean presentados o analizados, deberán ser valorados teniendo en cuenta (1) las metas trazadas inicialmente, (2) el grado de cumplimiento de las mismas y (3) la tendencia en la cual se avanza actualmente –esto es, si el progreso en los resultados se mantiene, aumenta o disminuye-. f. Identificar cuáles son las principales dificultades que aún persisten y las razones por las que aún no han podido ser superadas. g. Indicar de forma adecuada y específica las fuentes de información utilizadas.”

⁶ Sentencia C-801 de 2003, fundamento jurídico número 4.2..

⁷ Sentencia C-180 de 1994.

manera activa, igualitaria, responsable, ordenada y fructífera en la ejecución de la sentencia.

En mérito a lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento

RESUELVE:

INVITAR a las siguientes entidades y autoridades para que participen activamente en el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008, con el objetivo de hacer democrático, participativo y pluralista la implementación de esta decisión:

- a. De manera independiente, a la Confederación Colombiana de Consumidores, a través de su presidente o a quien éste designe.
- b. Movimiento Nacional por la Salud y la Seguridad Social, a través de su presidente o a quien éste designe.
- c. Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), a través de su Presidente o a quien éste designe .
- d. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), a través de su Director o a quien éste designe.
- e. Asociación Médica Sindical (ASMEDAS Nacional), a través de su presidente o a quien éste designe.
- f. Anand Grover, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud o a quien éste delegue en Colombia.
- g. Comisiones Séptimas Constitucionales Permanentes del Senado de la República y la Cámara de Representantes, a través de sus presidentes o a quienes éstos designen.
- h. Organización Nacional Indígena de Colombia -ONIC- y la Organización Proceso de Comunidades Negras -PCN-, a través de sus presidentes o a quienes éstos designen.

Para este efecto, por la Secretaría General de esta Corporación, remítase copia del presente Auto a cada una de las entidades para que, si así lo consideran, en el término de diez (10) días, contados a partir del recibo de esta comunicación, acepten su inclusión en el Grupo de Seguimiento de la sentencia T-760 de 2008, indicando la persona que liderará las intervenciones ante esta Sala. Para el efecto, habrán de señalar qué infraestructura técnica, operativa y de material han de disponer para hacerle seguimiento a la sentencia.

Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General