

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Especial de Seguimiento

AUTO

Referencia: Sentencia T-760 de 2008.

Seguimiento a la orden décima novena de la sentencia T-760 de 2008.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., trece (13) de julio 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, procede a dictar el presente Auto, con base en las siguientes

CONSIDERACIONES:

1. Mediante la sentencia T-760 de 2008 la Corte Constitucional profirió diversas decisiones dirigidas a las 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 que dan origen al conjunto de órdenes de naturaleza o tendencia correctiva. Particularmente, en la sentencia en mención se distinguió la siguiente problemática:

“2.2.2. ¿Desconoce el Estado el derecho a la salud de las personas, al permitir que la mayoría de las decisiones judiciales que tutelan el acceso a los servicios de salud, tengan que ocuparse de garantizar el acceso a servicios contemplados en los planes obligatorios de salud, ya financiados? Aunque la Corte reconoce los esfuerzos realizados por el Estado en esta materia, considera que deja de proteger el derecho a la salud cuando permite que la mayoría de violaciones a éste se presenten en situaciones recurrentes en las cuales se obstaculiza a las personas el acceso a servicios contemplados en los planes obligatorios de salud, es decir, servicios ya financiados por estar incluidos dentro del POS”.

Por consiguiente, se dictó la décima novena orden que textualmente señala lo siguiente:

“Décimo noveno.- Ordenar al Ministerio de la Protección Social que adopte medidas para garantizar que todas las Entidades Promotoras de Salud habilitadas en el país envíen a la Comisión de Regulación en Salud, a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Defensoría del Pueblo, un informe trimestral en el que se indique: (i) los servicios médicos ordenados por el médico tratante a sus usuarios que sean negados por la Entidad Promotora de Salud y que no sean tramitados por el Comité Técnico Científico, (ii) los servicios médicos ordenados por el médico tratante a sus usuarios que sean negados por el Comité Técnico Científico de cada entidad; (iii) indicando en cada caso las razones de la negativa, y, en el primero, indicando además las razones por las cuáles no fue objeto de decisión por el Comité Técnico Científico.

El primer informe deberá ser enviado el 1 de febrero de 2009. Copia del mismo deberá ser remitida a la Corte Constitucional antes de la misma fecha.”.

3. En desarrollo de esta orden el Ministerio de Protección Social remitió varios informes en donde adjunta las copias de los oficios que envió a las diferentes EPS y EPSS, de fechas 07 y 27 de enero, 23 y 24 de abril de abril de 2009, y transcribe lo ordenado en la sentencia T-760 en el numeral 19 de la parte resolutive. Así también, el Ministerio se encargó de allegar en oficios sucesivos, las diferentes respuestas que fueron remitiendo dichas entidades¹.

4. Más adelante, la Superintendencia Nacional de Salud, a través de oficio de 12 de febrero de 2009, relacionó las labores adelantadas como consecuencia de la orden y de las diferentes respuestas remitidas por las EPS y las EPSS. En éste es importante destacar que una gran cantidad de estas entidades no cumplieron con la orden impartida y, como consecuencia de ello la Superintendencia solicita que se analice la posibilidad de iniciar un incidente de desacato.

5. Como complemento, la Superintendencia remitió el 28 de abril siguiente el *“consolidado del primer informe enviado por las EPS”* y, por su parte, el 30 de abril de 2009, el Ministerio de la Protección Social allegó sus informes trimestrales de *“entidades promotoras en salud”*. En estos documentos estas autoridades coinciden en advertir que la información allegada es remitida extemporáneamente y que, además, es desordenada y caótica

6. Por su parte, la Defensoría del Pueblo allegó informe, radicado el 25 de junio de 2009, en el que adelanta un estudio de *“los informes presentados por el Ministerio de la Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y las EPS de los regímenes contributivo y subsidiado”*.

7. De esta forma, conforme a las actuaciones mencionadas, teniendo en cuenta que el correcto desarrollo de esta orden se encuentra estrechamente vinculado con el cumplimiento de la vigésima orden de la sentencia T-760 de 2008, la Sala Especial de Seguimiento considera necesario:

(i) Definir los lineamientos a partir de los cuales se garantice que las diferentes autoridades señaladas en la orden décima novena puedan recibir información precisa, completa, confiable y aprovechable o útil. En este sentido será necesario aclarar al Ministerio de la Protección Social que su labor no se limita a enviar oficios a las EPS o EPSS, transcribiendo la orden 19, sino que debe crear las condiciones para que la

¹ Las fechas de estos informes son: 30 de enero, 2, 5, 9, 11, 12 y 30 de febrero; 5, 7, 11 y 19 de abril, y 09 de junio de 2009.

información cumpla con los parámetros anotados, teniendo en cuenta, al día de hoy y como punto de partida, la Circular Externa número 053 del 29 de abril de 2009, proferida por la Superintendencia Nacional de Salud.

(ii) Como consecuencia de lo anterior, devolver al Ministerio de la Protección Social la información y documentación que hasta el momento ha sido allegada en relación con la orden 19, con el objetivo de que la misma sea ordenada y sistematizada, y se garantice que su envío cumple con las condiciones de precisión, confiabilidad y utilidad para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, conforme a la problemática planteada para esta orden en la sentencia T-760 de 2008.

(iii) Establecer un procedimiento a partir del cual la información remitida a la Corte Constitucional sea precisa y sistematizada.

(iv) Indagar a la Comisión Nacional de Regulación en Salud o, en caso de que ésta no se encuentre integrada, al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, a la Defensoría del Pueblo y a la Superintendencia Nacional de Salud a cerca de las gestiones que han adelantado para requerir, afianzar y sancionar a las entidades que no han cumplido con el deber de enviar los informes consignados en la orden décima novena de la sentencia T-760 de 2008.

(v) Indagar a la Comisión Nacional de Regulación en Salud o, en caso de que ésta no se encuentre integrada, al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, a cerca de las gestiones, estudios o las evaluaciones que han efectuado sobre la información allegada como consecuencia de la orden número 19 de la sentencia T-760 de 2008. En particular, dichas entidades deben señalar qué infraestructura humana, organizativa, de material y qué estrategias y cronogramas se han dispuesto para el seguimiento a esta orden.

(vi) Indagar a la Superintendencia Nacional de Salud acerca de las gestiones adelantadas para implementar y perfeccionar la Circular Externa número 053 del 29 de abril de 2009, como herramienta inicial tendiente a organizar la información percibida con ocasión de la orden décima novena.

(vii) Correr traslado del informe presentado por la Defensoría del Pueblo, respecto de la orden décima novena, al Ministerio de la Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud.

8. Ahora bien, frente a la solicitud de desacato requerida por la Superintendencia Nacional de Salud contra las EPS que no allegaron la información consignada en la orden número 19 de la sentencia T-760 de 2008, esta Sala Especial procederá a denegarla teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

8.1. El artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 dispone un conjunto de pasos a partir de los cuales un juez puede verificar el incumplimiento y asegurar que la orden de tutela sea obedecida. El último de ellos, es decir, la herramienta límite 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. Éste consiste, de acuerdo al artículo 52, en el trámite sancionatorio que puede adelantar el juez de primera instancia para imponer al funcionario o el particular desobediente “*arresto hasta de seis meses y multa hasta de 20 salarios mínimos mensuales*”.

8.2. Por su parte, en la décima novena orden de la sentencia T-760 de 2008 se definieron algunas estrategias enfocadas a dar solución al problema de carácter general concretado, entre otros, en el numeral 2.2.2.. Para el efecto, allí se estableció el conjunto de entidades responsables de hacer efectiva la orden, las autoridades encargadas de hacerle seguimiento y las actividades aplicables a cada una.

8.3. Teniendo en cuenta la naturaleza excepcional del incidente, que dentro de la orden número 19 se definieron estrategias para atender la problemática general y que dentro de la misma se pueden establecer otras estrategias para darle cumplimiento, esta Sala considera que por el momento no es necesario iniciar incidente de desacato contra las entidades que omitieron enviar el informe trimestral descrito en la orden 19. En su lugar, la Sala habrá de requerir a las autoridades encargadas de hacer el seguimiento para que fijen, adelanten y establezcan las sanciones derivadas del incumplimiento de la sentencia T-760 de 2008.

En mérito a lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento

RESUELVE:

PRIMERO. Por Secretaría General, ACLARAR al Ministerio de la Protección Social que su labor no se limita a enviar oficios a las EPS o EPSS, transcribiendo la orden décima novena, sino que debe crear las condiciones para que la información remitida por ellas sea precisa, completa, confiable y aprovechable o útil, es decir, brinde parámetros cualitativos y cuantitativos para hacer seguimiento a la problemática, teniendo en cuenta, como herramienta inicial, la Circular Externa número 053 del 29 de abril de 2009, proferida por la Superintendencia Nacional de Salud. Como complemento, REQUERIR al Ministerio para que en el término de diez (10) días proyecte un acto administrativo en el que se *garanticen* cada uno de los parámetros antedichos en la información remitida por las EPS y EPSS como consecuencia de la orden número 19, teniendo en cuenta, como aporte inicial, la Circular Externa antedicha y que dicha orden tiene relación, entre otras, con el cumplimiento de la orden número 20. Dicho proyecto deberá ser enviado a la Comisión Nacional de Regulación en Salud o, en caso de que ésta no se encuentre integrada, al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Defensoría del Pueblo, a las entidades que conforman el Grupo de Seguimiento y la Corte Constitucional para que ellas, dentro de los cinco (05) días siguientes, hagan los comentarios que consideren pertinentes. El Acto Administrativo final deberá proferirse dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación del presente Auto y en él se deberán responder las réplicas presentadas por las entidades o sujetos antedichos y fijar, por lo menos, las condiciones mínimas y los formatos que debe allegar cada entidad, en medio digital o escrito, las sanciones derivadas del incumplimiento de la orden y los trámites que adelantará ese Ministerio para que la información **consolidada y depurada** sea allegada a esta Corporación, garantizando que sólo por su conducto sea remitida a este Tribunal. Una vez proferido dicho acto, el Ministerio enviará un informe a la Corte Constitucional en donde justifique que cada una de las medidas adoptadas cumple con los criterios establecidos en la orden décima novena, en concordancia con la orden número 20, conforme a los parámetros anotados en este Auto.

SEGUNDO. A través de la Secretaría General de esta Corporación y como consecuencia del numeral anterior, DEVOLVER al Ministerio de la Protección Social la información y documentación que hasta el momento ha sido allegada en relación

con la orden 19, con el objetivo de que la misma sea ordenada y sistematizada, y se garantice que su envío cumple con las condiciones de precisión, confiabilidad y utilidad para garantizar el goce efectivo del derecho a la salud, conforme a la problemática planteada para esta orden en la sentencia T-760 de 2008.

TERCERO. A través de la Secretaría General de esta Corporación, INDAGAR a la Comisión Nacional de Regulación en Salud o, en caso de que ésta no se encuentre integrada, al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, a la Superintendencia Nacional de Salud y la Defensoría del Pueblo, para que en el término de cinco (05) días informen cuáles son las gestiones que han adelantado para requerir, afianzar y sancionar a las entidades que no han cumplido con el deber de enviar los informes consignados en la orden décimo novena de la sentencia T-760 de 2008.

CUARTO. A través de la Secretaría General de esta Corporación, INDAGAR a la Comisión Nacional de Regulación en Salud o, en caso de que ésta no se encuentre integrada, al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud a cerca de las gestiones, estudios o las evaluaciones que han efectuado sobre la información allegada como consecuencia de la orden número 19 de la sentencia T-760 de 2008. En particular, dicha entidad debe señalar, en el término de cinco (05) días, qué infraestructura humana, organizativa, de material y qué estrategias y cronogramas se han dispuesto para el seguimiento de esta orden.

QUINTO. A través de Secretaría General de esta Corporación, INDAGAR a la Superintendencia Nacional de Salud para que, en el término de cinco (05) días, relacione las gestiones adelantadas para implementar y perfeccionar la Circular Externa número 053 del 29 de abril de 2009, como instrumento inicial de depuración de la información requerida en la orden número 19.

SEXTO. A través de Secretaría General, CORRER traslado del informe presentado por la Defensoría del Pueblo, respecto de la orden décima novena, 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 las censuras consignadas en tal documento, especialmente sobre las deficiencias presentes en la Resolución 3099 de 2008.

SÉPTIMO. En los términos anotados en esta providencia, DENEGAR la solicitud de incidente de desacato requerido por la Superintendencia Nacional de Salud. A través de Secretaría General, notifíquese a dicha entidad sobre esta decisión.

Comuníquese y cúmplase,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General