

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008

Auto 089 de 2025

Referencia: seguimiento a las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: resuelve solicitud de aclaración del Auto 007 de 2025 presentada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Magistrado sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil veinticinco (2025).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 designada por la Sala Plena de la Corte Constitucional, para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las órdenes generales impartidas en la misma, integrada por los magistrados Vladimir Fernández Andrade, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente auto con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Auto 007 de 2025 la Sala Especial de Seguimiento al estudiar el componente de suficiencia de la UPC (Unidad de Pago por Capitación), declaró el incumplimiento general frente a este componente dentro de la orden vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008.

2. El 31 de enero de 2025 el MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social) solicitó a la Sala la aclaración del Auto 007 de 2025 y dar respuesta a diferentes interrogantes para ello, lo que fundamentó de la siguiente forma:

Motivos de duda e interrogantes planteados por el MSPS

Primer motivo de duda: sobre el ordinal segundo que declaró la insuficiencia de la UPC para 2024, resaltó que si esta fue la conclusión a la que arribó la Sala Especial, se debe contar con los fundamentos idóneos para determinar i) por qué no se cumple con el criterio de suficiencia, ii) cuánto sería suficiente o iii) por qué no es suficiente el establecido por la Cartera de Salud “so pena de incurrir en una falacia”, máxime cuando en la providencia no se mencionó “por lo menos un estudio técnico” que soporte la decisión.

Solicitud de aclaración:

1.1 ¿Cuál es el estudio técnico imparcial y objetivo que permitió a la mayoría de la Sala Especial declarar la insuficiencia de la UPC de 2024? 1.2 ¿Cuál es el porcentaje de incremento de la UPC que la mayoría de la Sala considera que sería suficiente? En caso de existir soportes, solicitan allegarlos a efectos de garantizar los derechos al debido proceso y a la defensa y contradicción.

Segundo motivo de duda: sobre el ordinal segundo, afirmó que la Resolución 2364 de 2023 fue demandada ante el Consejo de Estado en múltiples ocasiones. Sin embargo, esta surtió efectos jurídicos en el 2024, salvo los artículos 11 y 21 que fueron inaplicados por la Sala Especial de Seguimiento. Por lo anterior, adujo que el Auto 007 de 2025 genera duda respecto a “si debe tomarse como nulo el acto administrativo que fijó la UPC para el 2024”.

Solicitud de aclaración:

2.1 ¿Con la declaración de insuficiencia de la UPC de 2024 se entiende anulada la Resolución 2364 del 29 de diciembre de 2023? 2.2 ¿En el presente caso y en lo sucesivo la mayoría de la Sala arroga la competencia del Consejo de Estado para efectos de conocer sobre la legalidad de los actos administrativos que expida el MSPS? 2.3. ¿Se debe entender que la mayoría de la Sala Especial está declarando la inaplicación o inexequibilidad del artículo 104 de la Ley 1437 de 2011 según el cual la Jurisdicción Contencioso Administrativa está instituida para conocer sobre las controversias y litigios originados en actos administrativos, sujetos al derecho administrativo, expedido por entidades públicas?

Tercer motivo de duda: respecto del literal a) del numeral 3.1. Argumentó que se observa una contradicción entre la parte resolutive y la parte considerativa de la providencia, puesto que la Sala dispone efectuar el reajuste de la UPC de las vigencias 2021, 2022 y 2023, pero en el ordinal segundo del resuelve solamente se declara la insuficiencia de la UPC del año 2024. Añadió que no encuentra razón en el fundamento técnico de la decisión, lo cual resulta violatorio al debido proceso.

Solicitud de aclaración:

3.1. ¿Cuál fue el estudio técnico que le permitió a la Corte determinar que existe un rezago en la UPC a partir del 2021? 3.2. ¿A qué rezago se refiere? 3.3. ¿A cuánto equivale, en términos de recursos, el rezago planteado? 3.4. ¿Por qué se señala en el numeral 3.1. que se debe realizar el reajuste de las vigencias 2021, 2022 y 2023 si sólo se declaró la insuficiencia de la UPC para la vigencia 2024? 3.5. ¿Cuál es el estudio técnico en el cual se fundamenta que se debe realizar el reajuste de las vigencias 2021, 2022 y 2023?

Cuarto motivo de duda: en cuanto al numeral 3.1. del ordinal tercero, señaló que la orden de crear una mesa de trabajo cuyo objeto sea revisar la UPC de 2024 y lograr su suficiencia es abstracta y general sobre quiénes deben participar, situación que genera duda sobre “la manera en la cual se debe dar cumplimiento a la misma de tal manera que satisfaga a la Sala”.

Solicitud de aclaración:

4.1. ¿De qué manera se deben adelantar las mesas de trabajo, desde el punto de vista procedimental y logístico, considerando que se solicita la presencia de las IPS, y sólo este grupo, representa 10.935 en el país? Lo anterior, ya que no hay infraestructura para atender esa cantidad de personas y, por medios virtuales, no se cuenta con plataforma alguna que permita conectar de manera interactiva, participativa y simultánea a tal cantidad de asistentes.

4.2. Respecto de las asociaciones de pacientes:

4.2.1. ¿Cuáles debe tener en cuenta el MSPS para la integración de la mesa? 4.2.2. ¿Deben tener alguna característica, condición o registro ante alguna entidad para poder participar?, 4.2.3. ¿simplemente, se debe tener en cuenta a todas aquellas que se autodenominen como tal?

4.3. Respecto de la participación del “sector académico”:

4.3.1. ¿Qué se debe entender por sector académico para efectos de determinar a quienes se debe invitar a la mesa? 4.3.2. ¿Se debe solicitar al Ministerio de Educación Nacional que indique quiénes hacen parte de este sector para efectos de que sean invitados? 4.3.3. ¿Se deben invitar a todas aquellas instituciones públicas o privadas de educación básica, media y superior que cuenten con acreditación alguna por parte del Ministerio de Educación Nacional? 4.3.4. ¿Suponiendo que la anterior respuesta es afirmativa, la invitación se debe realizar por institución? 4.3.5. ¿Además de las instituciones propiamente dichas se deben invitar a todas las personas naturales del país que presenten algún tipo de acreditación o manifestación de que hacen parte del sector académico? 4.3.6. ¿Considerando que el sistema de salud, tal y como lo ha reconocido la misma Corte Constitucional, debe tener un abordaje multidisciplinario, se debe invitar a personas con formación en profesiones de todos los núcleos básicos de conocimiento establecidos en el Decreto 1083 de 2015, o se debe limitar a algunos específicos?

Quinto motivo de duda: adujo que el numeral 3.3 del ordinal tercero se encuentra en manifiesta contradicción con el marco constitucional, legal y reglamentario que rige la actividad del MSPS, pues dentro de las competencias de la entidad se encuentran las de efectuar los estudios técnicos y calcular la UPC y en la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud recae la facultad de establecer los lineamientos para determinar la metodología para su cálculo.

Solicitud de aclaración:

5.1. Si se entiende que la Corte declaró la inexequibilidad, suspensión provisional o inaplicación de la normativa que determina las competencias del MSPS y de la Comisión Asesora de Beneficios, Costos, Tarifas y Condiciones de Operación del Aseguramiento en Salud, 5.2. Si la Sala Especial está inaplicando o eliminando del ordenamiento jurídico los artículos 6, 121 y 122 de la Constitución Política de 1991 que establecen la prohibición constitucional a los servidores públicos de extralimitarse en el ejercicio de sus funciones.

Por otra parte, frente a los intervinientes que debe tener la mesa técnica, formula las siguientes preguntas:

5.3.1. ¿Cuál va a ser el mecanismo para llegar al acuerdo? 5.3.2. ¿El acuerdo se deberá materializar e implementar a través de alguno de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución Política de 1991 y la Ley 1757 de 2015? 5.3.3. ¿Quién decide cuál es el mecanismo para llegar al acuerdo? 5.3.4. En caso de ser por votación mayoritaria, ¿se contará un voto por grupo interviniente, o cada integrante del grupo tendrá un voto individual? 5.3.5. ¿Quién será el verificador y escrutador del resultado? 5.3.6. ¿Qué pasa si no se llega a un acuerdo entre los intervinientes de la mesa para el reajuste de

<p>la UPC? ¿Quién decidiría sobre el reajuste de este?</p> <p>Indica que en caso de realizar las respectivas mesas y “acordar” con todos los intervinientes el reajuste de la UPC 5.4. ¿La mayoría de la Sala Especial entiende que el MSPS no será sancionado por la Superintendencia de Industria y Comercio por acordar con los actores interesados y regulados el valor que justamente el Estado les va a reconocer por prestar el servicio público de la salud? 5.5. ¿La mayoría de la sala entiende que los servidores públicos que participen en las mismas no serán condenados por prevaricato, por actuar en contra de las normas legales vigentes que establecen que la competencia para fijar la UPC recae en el MSPS y no mediante acuerdos con los actores interesados y regulados? 5.6. ¿La mayoría de la sala especial entiende que los servidores públicos que participen en las mismas no serán sancionados disciplinariamente por actuar en contra de las normas legales vigentes que establecen que la competencia para fijar la UPC recae en el Ministerio de Salud y Protección Social y no mediante acuerdos con los actores interesados y regulados? 5.7. ¿La Sala entiende que el Congreso de la República se encuentra obligado a garantizar presupuestalmente los recursos necesarios para financiarlo? O, en otras palabras, ¿para la Sala el “reajuste acordado” es vinculante y de obligatorio cumplimiento para el Congreso de la República, en el sentido de garantizar presupuestalmente los recursos que respalde el acuerdo sobre el reajuste, toda vez que constitucionalmente tiene la competencia de discusión y aprobación del presupuesto?</p>
<p>Sexto motivo de duda: indicó que las órdenes impartidas en el ordinal tercero, literal f) numerales 3.1 y 3.9 pueden “oponerse a la propia naturaleza del aseguramiento en salud y las decisiones previas de la Corte”, pues con el Auto 007 de 2025, se cambian las cualidades legales y reglamentarias del aseguramiento al exigir un ajuste <i>ex post</i> de la UPC, toda vez que se desdibuja los criterios de aleatoriedad y asunción de riesgos en salud que enmarcan a los contratos de seguro.</p> <p>Solicitud de aclaración:</p> <p>6.1. ¿Las órdenes expresas modifican la naturaleza jurídica del aseguramiento en salud en cuanto a su aleatoriedad y asunción de riesgos en salud? 6.2. De ser afirmativa la respuesta anterior, se solicita se informe: ¿cuál es el nuevo modelo financiero aplicable al SGSSS?</p>
<p>Séptimo motivo de duda: señaló que la orden dictada en el numeral 3.2 del ordinal tercero genera dudas frente a la labor que debe ejercer el MSPS como responsable del funcionamiento de la mesa técnica y secretario de esta, y tampoco se determinó cómo debe ser el desarrollo de la misma.</p> <p>Solicitud de aclaración:</p> <p>7.1. ¿Quién ostentará la presidencia de la mesa técnica?, 7.2. ¿Los actores pueden nombrar delegados? 7.3. ¿Quiénes cuentan con voz y voto? 7.4. ¿Se debe elaborar un reglamento técnico que rija el quehacer de la mesa? 7.5. ¿Se debe socializar con todos los actores dicho reglamento para ser aprobado? 7.6. ¿Debe someterse el reglamento técnico a consulta ciudadana? y 7.7. ¿El MSPS debe presentar ante la Sala Especial y la Procuraduría el reglamento que se obtenga de la socialización y consiguiente aprobación de todos los actores para que la Corte verifique si se encuentra ajustado al seguimiento?</p>
<p>Octavo motivo de duda: puntualizó que la orden impartida en el numeral 3.5 del ordinal tercero no es clara respecto a si se elimina, suspende o inaplica las normas y jurisprudencia atinentes a las reservas técnicas y si la SNS debe omitir su deber legal y reglamentario de vigilancia, control e intervención a las EPS en torno a ese mismo asunto.</p> <p>Solicitud de aclaración:</p> <p>8.1. ¿La orden implica la nulidad, suspensión provisional o inaplicación del artículo 2.5.2.2.1.9 del Decreto 780 de 2016 y de la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre la materia? 8.2. ¿La Superintendencia Nacional de Salud debe omitir su deber legal y reglamentario de vigilancia, control e intervención a las EPS en torno al asunto de las reservas técnicas?</p>
<p>Noveno motivo de duda: esgrimió que en el literal b) del Auto 007 de 2025, se solicita tener en cuenta para el cálculo de la UPC, el IPC proyectado para la vigencia que inicia. No obstante, en la actualidad la normativa establece que para el cálculo de la UPC se debe considerar la inflación causada, lo que se contrapone directamente.</p> <p>Solicitud de aclaración:</p> <p>9.1. ¿Se inaplicará de ahora en adelante el Decreto 4107 de 2011, modificado por el Decreto 2526 de 2012, que en el numeral 34 del artículo 2, señala que el valor de la UPC se determinará con base en la inflación causada? 9.2. ¿Cuál sería el corte que se debe tener en cuenta de la inflación proyectada? Lo anterior toda vez que la misma se puede presentar de forma anual, trimestral o mensual.</p>
<p>Décimo motivo de duda: expuso que con la orden impartida mediante el numeral 3.7. y la consideración 170 del auto que remite a cumplir con la Ley 1757 de 2015, no es claro si la Corte condiciona la fijación de la UPC a un ejercicio previo de participación ciudadana y con ello se equipararía este a un ejercicio de definición de política pública lo que contraría que la UPC debe establecerse con estudios técnicos a partir de los reportes de las EPS. Esto implicaría que se tenga la figura de la UPC como una política pública, la cual deberá surtir el proceso ante el Conpes.</p> <p>Solicitud de aclaración:</p> <p>10.1. ¿Debe dársele entonces el tratamiento de política pública y llevando el correspondiente proceso ante el Conpes para darle ese estatus y, por ende, adoptarla para su aplicación y seguimiento?</p>
<p>Undécimo motivo de duda: en la resolutive 3.8 del ordinal tercero se ordena al MSPS una vez fijada la UPC de cada vigencia, que remita un informe en el que, entre otras cosas, dé cuenta de la calidad de la información empleada para ello. Para la entidad no es claro si la calidad de esta “se resuelve aprobando el mayor número de registros remitidos por las EPS, independientemente de que sean falsas, inexactas o incorrectas y, por ende, no superen las validaciones (sic)”. Tampoco es clara la relación existente entre el número de registros que no superan las mallas y la calidad de los datos como falencia atribuible al MSPS al punto de ordenarle ajustar sus procedimientos para que el mayor número de registros supere las mallas de</p>

validación.

Solicitud de aclaración:

11.1. ¿Cuál es la relación que existe entre el número de registros que no superan las mallas de validación y la calidad de la información como falencia atribuible al Ministerio de Salud y Protección Social, para que ordene a este último ajustar sus procedimientos para que el mayor número de registros supere las mallas de validación como señala la parte mayoritaria de la Sala?

Decimosegundo motivo de duda: la resolutive 3.9 del ordinal tercero se ordena, entre otras cosas, aplicar el mecanismo de reajuste a la UPC de 2025. El MSPS considera que no es posible cumplir esta orden, pues al momento de notificarse el auto ya se había fijado la UPC de esta vigencia. Para el Ministerio no es claro si la Sala considera nula la Resolución 2717 de 2024 o está “asumiendo la competencia del juez contencioso administrativo para declarar la nulidad de la Resolución 2717 de 2024” y por ende el ministerio debe fijar nuevamente la UPC de 2025.

Solicitud de aclaración:

12.1. ¿No se debe tener en cuenta por parte del MSPS la nueva regulación proferida por la mayoría de la Sala en esta providencia para la fijación de la UPC para la vigencia 2025? Toda vez que al momento de fechar y notificarse este auto ya se había expedido la Resolución 2717 de 2024 o, si se tiene que la mayoría de la Sala ha declarado la nulidad de este acto administrativo y, por consiguiente, debe efectuarse nuevamente la fijación de la UPC para la vigencia 2025.

Decimotercero motivo de duda: en la resolutive 3.9. del ordinal tercero se establece que el mecanismo de reajuste deberá ejecutarse en un periodo que permita desembolsar en la misma vigencia reajustada los valores reconocidos, lo cual, para el MSPS, es contradictorio con el f.j. 185, según el cual la Sala estima que el valor de la UPC podría reajustarse una vez conocido el IPC definitivo, toda vez que este no se obtiene sino hasta terminada la vigencia. Así, el MSPS anota que, en el considerando se señala que el valor debe reajustarse una vez conocido el IPC definitivo y en la orden se indica que este ajuste debe ejecutarse reconocerse y desembolsarse en la misma vigencia lo cual es técnicamente imposible.

Solicitud de aclaración:

13.1. ¿Bajo qué mecanismo establecido por la mayoría de la Sala se puede en una misma vigencia reconocer y desembolsar el reajuste ordenado en la providencia con el cálculo definitivo del IPC? Teniendo en cuenta que el porcentaje definitivo del IPC para una vigencia sólo puede conocerse hasta que finalice.

Decimocuarto motivo de duda: el ordinal primero de la resolutive declaró el incumplimiento general del componente de suficiencia de la UPC. El MSPS consideró un motivo de duda que la Sala haya declarado el nivel de incumplimiento general (resolutive primera), sin contar con los soportes documentales para ello, particularmente las memorias, actas y resultados de las mesas técnicas que tuvieron lugar durante 2024 que giraron en torno a la UPC.

Solicitud de aclaración:

14.1. ¿Cómo puede la mayoría de la Sala declarar el incumplimiento general del componente de suficiencia de la UPC en el marco de la Sentencia T-760 de 2008, habiendo quedado condicionada dicha declaratoria a la existencia y remisión de los soportes documentales respectivos?

II. CONSIDERACIONES

Competencia

3. La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte Constitucional es competente para conocer, tramitar y decidir la presente solicitud de aclaración del Auto 007 de 2025, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 285 del Código General del Proceso y 107 del Acuerdo 02 de 2015 de esta corporación.

Procedencia excepcional de las solicitudes de aclaración de los autos de seguimiento¹

4. El trámite de seguimiento que hace la Corte Constitucional a la política pública de salud, no persigue desatar un conflicto entre partes, ni dirimir nuevas controversias jurídicas concretas, en tanto que dicho monitoreo no es una actuación contenciosa², sino por el contrario, comporta un trámite judicial

¹ Las consideraciones que se sintetizan en esta providencia se retoman del Auto del 31 de mayo de 2013 expedido por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008.

² En el mismo sentido el Auto 080 de 2012.

de verificación del cumplimiento de las órdenes proferidas por el supremo intérprete de la Constitución en una providencia ejecutoriada.

5. 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 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 salud³.

6. La Corte ha dejado en claro que 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 recursos⁴, son inescindibles y hacen tránsito a cosa juzgada constitucional⁵. Ello atiende al carácter especial de este trámite constitucional y a las disposiciones que desarrollan la acción de tutela.

7. Ahora bien, similar consideración puede realizarse en cuanto a las solicitudes de aclaración⁶ cuyo uso excepcional ha sido establecido en la jurisprudencia de esta Corporación⁷, que aplicada analógicamente permite a los intervinientes participar en el trámite de seguimiento, salvo los peritos constitucionales voluntarios, en virtud de su rol⁸ en la fase de supervisión.

8. 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, la aclaración y la adición de los autos de seguimiento. Debe tenerse en cuenta que la evaluación que desarrolla la Sala Especial 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.

Requisitos para la solicitud de aclaración

9. La solicitud de aclaración de los autos proferidos en el marco del seguimiento procede únicamente cuando se reúnan los siguientes requisitos, en virtud de lo establecido en el artículo 285⁹ del CGP, conforme a la remisión a dicho estatuto procedimental efectuada por el artículo 4 del Decreto 306 de

³ Cfr. Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁴ Cfr. Auto de 31 de mayo de 2013, Auto 487 de 2022, entre otros.

⁵ Cfr. Auto 487 de 2022.

⁶ Cfr. Corte Constitucional. Autos 226 de 2006 y 112 de 2011.

⁷ Cfr. Corte Constitucional. Autos 049 de 2009 y 197A de 2011.

⁸ Cfr. Corte Constitucional. Autos 120 y 147 de 2011.

⁹ “Artículo 285. Aclaración. La sentencia no es revocable ni reformable por el juez que la pronunció. Sin embargo, podrá ser aclarada, de oficio o a solicitud de parte, cuando contenga conceptos o frases que ofrezcan verdadero motivo de duda, siempre que estén contenidas en la parte resolutive de la sentencia o influyan en ella.

En las mismas circunstancias procederá la aclaración de auto. La aclaración procederá de oficio o a petición de parte formulada dentro del término de ejecutoria de la providencia.

La providencia que resuelva sobre la aclaración no admite recursos, pero dentro de su ejecutoria podrán interponerse los que procedan contra la providencia objeto de aclaración.”

1992¹⁰, en lo no regulado sobre trámite de la acción de tutela. Cabe precisar que, en principio, dicha remisión cobijaba solo a los principios del Código de Procedimiento Civil, pero con el tiempo, la Corte ha adoptado determinaciones concretas con sustento en disposiciones puntuales como ocurre con el artículo 285 mencionado¹¹. Los requisitos en cuestión son:

- i) **Legitimación:** el peticionario debe estar habilitado para tal fin, es decir, que se trate de una autoridad responsable del cumplimiento de las órdenes del fallo estructural o de los autos de seguimiento¹², de un organismo de control o de alguno de los grupos de seguimiento que han sido reconocidos¹³ por esta Corporación¹⁴.
- ii) **Oportunidad:** la solicitud debe presentarse dentro del término de ejecutoria de la decisión de la Sala Especial¹⁵.
- iii) **Carga argumentativa:** debe fundamentarse en la existencia de palabras o frases que generen verdaderas dudas sobre el sentido o el contenido de la providencia. Tales expresiones ambiguas o confusas deben estar incluidas en la parte resolutive de la decisión o incidir en ella¹⁶.

10. En contraste, la Corte ha establecido que dichas solicitudes resultan improcedentes cuando pretenden controvertir nuevamente aspectos definidos en el fallo, ampliar el análisis allí realizado a aspectos adicionales o esclarecer argumentos marginales “incluidos en la parte motiva, que no guardan inescindible relación con la declaración contenida en la parte resolutive de la sentencia”¹⁷.

Caso Concreto

Cumplimiento de los requisitos de procedencia para la solicitud de aclaración

11. La Sala advierte que el Ministerio de Salud solicitó la aclaración del Auto 007 de 2025 con base en catorce motivos de duda enunciados en el fundamento jurídico dos de los antecedentes.

12. En primer lugar, la Sala procederá a verificar los **requisitos de procedencia**, que deben satisfacer las solicitudes de aclaración de los autos de seguimiento:

¹⁰ “Artículo 4º. De los principios aplicables para interpretar el procedimiento previsto por el Decreto 2591 de 1991. Para la interpretación de las disposiciones sobre trámite de la acción de tutela previstas por el Decreto 2591 de 1991 se aplicarán los principios generales del Código de Procedimiento Civil, en todo aquello en que no sean contrarios a dicho decreto. (...)”.

¹¹ Autos 240 de 2008.

¹² Auto 1885 de 2024.

¹³ Cfr. Autos de 9 de diciembre de 2008, 3 de diciembre de 2009, 21 de mayo de 2010 y 316 de 2010.

¹⁴ Auto de 31 de mayo de 2013.

¹⁵ Auto de 31 de mayo de 2013.

¹⁶ Autos 1844 de 2024, 417 de 2023, 380 de 2019, 025 de 2018, 023 de 2016, entre otros.

¹⁷ Autos 1844 de 2024, 417 de 2023, entre otros.

13. Primero, **legitimación**. La Sala observa que la petición de aclaración fue presentada por el director Jurídico (E) del Ministerio de Salud y Protección Social en representación de la entidad. En ese sentido, la Corte considera acreditado este presupuesto, en tanto corresponde al ente ministerial el cumplimiento de las órdenes vigésima primera y vigésima segunda de la Sentencia T-760 de 2008, en el marco de las cuales se emitió el Auto 007 de 2025. En esos términos, se cumple con este requerimiento en relación con las solicitudes presentadas.

14. Segundo, **oportunidad**. La Corte advierte que el Auto 007 de 2025 fue notificado mediante estado núm. 012 del 28 de enero de 2025¹⁸. En ese sentido, el término de ejecutoria de dicha providencia se surtió los días 29, 30 y 31 de los corrientes. Por su parte, la petición de aclaración se presentó el último día del vencimiento del plazo¹⁹, por lo que se acredita el presupuesto analizado.

15. Tercero, **carga argumentativa**. La solicitud de aclaración debe presentarse sobre puntos ambiguos o confusos que se ubiquen en la parte resolutive o en la motiva si influyen en aquella. Ahora, la Sala advierte que el Ministerio planteó 14 motivos de duda y 50 interrogantes con la finalidad de aclarar el Auto 007 de 2025, sin embargo, al analizar las peticiones concluye que **no se cumple** con el requisito estudiado por las siguientes razones:

16. El MSPS fundamentó sus solicitudes en la ambigüedad o confusión generada en la parte resolutive del Auto 007 de 2025, “máxime si se tiene en cuenta que con las órdenes impartidas [...] se estaría frente a la inaplicación e inexecutable de numerosas disposiciones normativas, así como el entendimiento de la declaratoria de nulidad de diversos actos administrativos”, además de cuestionar consideraciones que realiza la providencia²⁰.

17. Sin embargo, la Corte evidencia que el MSPS no explicó qué frases o palabras le generan confusión, pues solo se detuvo a atacar la mayoría de las órdenes contenidas en el auto referido y a cuestionarlas, como se evidencia en algunas afirmaciones contenidas en la solicitud, entre otras, a saber:

i) “Lo expuesto, genera serios motivos de duda en cuanto a la decisión contenida en el ordinal segundo del Auto referenciado, pues esta cartera ministerial concuerda con el análisis realizado en el Salvamento de Voto citado, en el sentido de que no logra comprenderse, en la más mínima medida, cuál es el sustento técnico que le permitió a la Corte concluir que la UPC es insuficiente”²¹.

ii) “Así las cosas, si la mayoría de la Sala considera que la UPC no es suficiente, la carga argumentativa y probatoria respecto de dicha insuficiencia recae sobre ella, so pena de incurrir en una falacia de petición de principio al no fundamentar la conclusión

¹⁸ Consúltense en el estado publicado en la página web de la Corte, en el siguiente link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/Estadossalas/ESTADO%2012%20Enero%2028%20de%202025.pdf>

¹⁹ El 31 de enero de 2025.

²⁰ Tal es el caso de aquellos interrogantes formulados en los numerales 1.1., 2.2., 3.1., 3.2., 3.3., 3.4., 5.1., 5.2., 5.4., 5.7., 6.1., 11, 12 y 14 del acápite de solicitudes.

²¹ Folio 4 de la solicitud.

a la que llega. Sería tanto como decir que la UPC es insuficiente porque es insuficiente”²².

iii) “5.3.1. ¿Cuál va a ser el mecanismo para llegar al acuerdo?” “5.3.3. ¿Quién decide cuál es el mecanismo para llegar al acuerdo?” “5.3.5 En caso de que, efectivamente, al acuerdo se llegue a través de votación, toda vez que es improbable un escenario de unanimidad entre tantos intervinientes, ¿Quién será el verificador y escrutador del resultado?” “5.3.6. ¿Qué pasa si no se llega a un acuerdo entre los intervinientes de la mesa para el reajuste de la UPC? ¿Quién decidiría sobre el reajuste del mismo?”²³.

iv) “Como se observa, la mayoría de la Sala de Seguimiento de la sentencia T-760 de 2008 insiste en la necesidad de realizar ajustes retroactivos a la Unidad de Pago por Capitación (UPC). Sin embargo, el Ministerio de Salud y Protección Social considera que esta orden puede oponerse a la propia naturaleza del aseguramiento en salud y las decisiones previas de la misma Corte Constitucional, tal y como se expone posteriormente”²⁴.

v) “Ahora bien, situación diferente es que por medio de esta orden la mayoría de la Sala este asumiendo la competencia del juez contencioso administrativo para declarar la nulidad de la Resolución 2717 de 2024 y que, bajo ese supuesto, se esté ordenando al Ministerio de Salud y Protección Social que se fije nuevamente el valor de la UPC para la vigencia 2025 de conformidad con los considerandos expuestos en la providencia”²⁵.

18. Ejemplos como los transcritos con antelación, ponen de presente que la solicitud no plantea dudas sobre el sentido o el contenido de la parte resolutive o de la considerativa que pueda incidir en esta. Por el contrario, dicha petición pretende ampliar el análisis de la decisión a aspectos adicionales²⁶, además de reabrir el debate que allí se surtió²⁷, al cuestionar lo dispuesto el Auto 007 de 2025, a través de preguntas que ponen en tela de juicio los argumentos en los que esta se funda, presentándolos como poco claros.

19. Lo anterior, toda vez que algunos interrogantes se dirigen, entre otras cosas, a indagar a la Sala sobre i) el sustento técnico conforme al cual emitió algunas de sus decisiones, ii) las razones por las que consideró que debe efectuarse un reajuste de la UPC en relación con las vigencias 2021 a 2023, iii) la relación que existe entre el número de registros que no superan las mallas de validación y, iv) la calidad de la información como falencia atribuible al Ministerio al punto de ordenarle ajustar sus procedimientos para que el mayor número de registros supere las mallas de validación. Esto, refleja con claridad el desacuerdo del MSPS con las decisiones del auto y su ánimo de rebatir y reexaminar los asuntos allí tratados.

20. Así mismo, es preciso aclarar que la realización de las mesas de trabajo y la definición de la participación en la determinación de la UPC, debe estar acorde a las facultades y competencias legales y constitucionales que cada entidad ostenta. De tal forma, las órdenes impartidas por la Sala deben cumplirse de

²² Folio 5 de la solicitud.

²³ Folio 17 de la solicitud.

²⁴ Folio 19 de la solicitud.

²⁵ Folio 38 de la solicitud.

²⁶ Auto 1844 de 2024 que reiteró los autos 388 de 2024 y 962 de 2022.

²⁷ El Auto 081 de 2011 indicó que ni un recurso de nulidad ni una solicitud aclaración pueden servir para reabrir el debate sobre los hechos que motivaron la decisión.

acuerdo con los preceptos legales y constitucionales que rigen al SGSSS, por lo que no hay lugar a la existencia de dudas o de pasajes ambiguos respecto al contenido y forma en que deben cumplirse las directrices dictadas en el Auto 007 de 2025.

21. La Sala reitera que la actuación de una autoridad obligada por un mandato objeto de supervisión, como el Ministerio de Salud, debe orientarse a acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en el auto de seguimiento, y los cuestionamientos planteados a lo dispuesto deben estar debidamente argumentados al punto que puedan enmarcarse en los requisitos exigidos por la norma para que proceda la aclaración, puesto que en el marco del seguimiento se busca que las decisiones dictadas aporten en la corrección de la sistemática violación del derecho fundamental al disfrute del más alto nivel posible de salud, cuya garantía efectiva ha de ser el parámetro de acción de uno de los órganos gubernamentales, en su momento, responsable de esta política pública²⁸.

22. En este sentido, la Sala pone de presente que la labor de seguimiento se circunscribe a determinar si el Ministerio ha acatado las órdenes impartidas en la Sentencia T-760 de 2008 sobre la suficiencia de la UPC, en el marco de las órdenes 21 y 22, pero no es su función establecer cuál es el valor suficiente para cubrir la prestación de los servicios y tecnologías en salud UPC. Esta labor compete al rector de la política pública en salud quien debe efectuar los estudios técnicos, además de la validación de la información reportada por las EPS, como lo ha reiterado la Sala en los distintos autos en que valora el seguimiento del componente de suficiencia.

23. Tampoco resulta admisible que se pretenda rebatir las opiniones de otros intervinientes precisamente con posterioridad a la adopción de la decisión por parte de la Sala Especial, cuando el expediente de seguimiento estuvo siempre a disposición del Ministerio, para que de considerarlo pertinente hiciera un pronunciamiento adicional a los que previamente se habían incorporado, por parte de esa entidad, a esta actuación del seguimiento²⁹.

24. De otro lado, el Ministerio plantea dudas relacionadas con la forma en la que se deberían ejecutar algunos mandatos³⁰. Sobre este punto, se destaca que este tipo de cuestionamientos más que ofrecer duda y requerir una aclaración de la decisión, comportan una consulta que no le compete a esta corporación absolver, pues busca un direccionamiento sobre cómo debe ejecutar las órdenes establecidas en el Auto 007 de 2025, cuestión que escapa a las órdenes de este Tribunal, pues precisamente, se busca generar los espacios dialógicos que permitan un avance en el cumplimiento de los mandatos objeto de supervisión, sin que haya lugar a establecer el modo, tiempo y lugar de realización, cuestiones propias de la decisión del rector de la política pública.

²⁸ Cfr. Auto de 31 de mayo de 2013.

²⁹ Ib.

³⁰ 1.2., 2.1., 2.3., numeral 4, 5.3., 5.5., 5.6., 6.2., 7.1., numeral 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 13.º de las pretensiones.

25. Cabe recordar que el artículo 113 constitucional³¹ impone dos mandatos, i) el de separación de los poderes del poder público y; ii) la colaboración armónica entre las ramas del poder público para la realización de sus fines. Así, la Corte tiene dentro de sus funciones, la protección de los derechos fundamentales, para este caso el de la salud contenido en la norma superior, mientras que el Minsalud (poder ejecutivo) es el rector de la política pública³².

26. Al respecto, se reitera que el principal interés de las autoridades atadas a las órdenes generales no puede ser simplemente el que concluya el seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, con una declaración de acatamiento del mandato judicial. La finalidad de la gestión administrativa debe estar orientada a la adopción de las medidas eficaces, oportunas e integrales que corrijan las fallas estructurales detectadas en dicha sentencia, de forma que se prevengan nuevas violaciones al derecho fundamental a la salud³³.

27. En esos términos, el seguimiento que realiza la Sala Especial a los mandatos contenidos en la Sentencia T-760 de 2008, se origina “en la persistencia de afectaciones sobre el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, se desarrolla respetando las competencias gubernamentales de manera que, lejos de interferir en el diseño de las políticas públicas en el sector, busca generar de forma constructiva soluciones oportunas y eficaces para la superación definitiva del déficit en este campo”³⁴.

28. Como se observa, la pretensión del MSPS no refleja dudas en relación con la redacción de la orden, una palabra o frase concreta contenida en ella y, al contrario, i) emite juicios de valor al cuestionar la razón de las decisiones y manifiesta su acuerdo con el contenido del salvamento de voto parcial de la decisión, ii) busca un lineamiento sobre cómo ejecutar los mandatos establecidos, y iii) señala que la Corte se extralimitó en sus funciones y carece de competencia en relación con algunos asuntos que, en su parecer, deben resolverse por otras entidades del orden nacional. Lo descrito, demuestra su interés en *discutir el fondo del asunto*, lo que está vedado para las solicitudes de aclaración de providencias judiciales conforme a lo establecido en la jurisprudencia constitucional y el artículo 285 del CGP. En atención a lo expuesto, la Sala colige que **se incumple el requisito de carga argumentativa en relación con las peticiones presentadas y, por consiguiente, se rechazará.**

29. En todo caso, la Corte advierte que en ningún momento esta corporación ha sustituido a otras ramas del poder público. Al respecto, la Sala reitera que el seguimiento a las órdenes generales dictadas en la Sentencia T-760 de 2008 es un trámite que impone mayores responsabilidades al juez constitucional, teniendo en cuenta que, en últimas, lo que está en juego no solo es el máximo respeto que toda autoridad debe prodigar a los mandatos judiciales, sino “la

³¹ “Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

³² Auto 2566 de 2023.

³³ Cfr. Auto de 31 de mayo de 2013.

³⁴ Auto 470 A de 2019 que reiteró la Sentencia T-080 de 2018.

eficacia y la vigencia material y real de [la] Carta Política”³⁵ –pilares del Estado social de derecho–, lo cual tiene como correlativo, el deber genérico de cumplimiento que asiste a todo destinatario de una orden emitida por un juez de la República y en específico, en materia de acción de tutela, conforme al cual “las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”³⁶, y con mayor razón tratándose de la supervisión de los mandatos que pretenden la superación de las fallas estructurales que aquejan al sistema y, en consecuencia, afectan el goce efectivo del derecho a la salud de toda la población colombiana³⁷.

30. La Sala recuerda a quienes participan en este trámite que toda solicitud que se formule a este tribunal, debe cumplir con un mínimo de respaldo normativo o jurisprudencial y observar los principios de economía y eficacia, a fin de que peticiones como la presente contribuyan en el desarrollo del seguimiento³⁸, máxime cuando se encuentra en riesgo el goce efectivo del derecho a la salud de todos los colombianos ante la demora en la implementación de medidas que permitan superar las fallas estructurales que afectan el financiamiento del sistema.

31. A su vez, vale mencionar que la solicitud del MSPS no se refirió a la adición de la decisión (art. 287 del CGP). Sin embargo, este tipo de solicitudes proceden cuando se omite resolver cualquiera de los extremos de la *litis* u otro punto que de conformidad con la ley debió ser objeto de pronunciamiento³⁹, situación que no se aprecia en este caso.

32. Finalmente, se debe hacer énfasis en que los fundamentos en los cuales se basó la Sala para dictar las órdenes, no adolecen de sustento y que los datos empleados provienen, en gran parte, de la información aportada en el proceso por el MSPS, La cual, como se ha señalado en múltiples ocasiones, no resulta suficiente ni completa, a pesar de los requerimientos efectuados y oportunidades otorgadas por la Sala de Seguimiento.

Síntesis

33. En la presente decisión la Sala estudió la solicitud de aclaración presentada por el MSPS contra el Auto 007 de 2025 al considerar que la Corte, i) no cuenta con razones técnicas para declarar el incumplimiento general del componente de suficiencia de la UPC de 2024; ii) se extralimitó en sus funciones y carece de competencia en relación con algunos asuntos que, en su parecer, deben resolverse por otras entidades del orden nacional y, iii) no dio pautas claras sobre cómo ejecutar los mandatos impartidos.

34. La Sala observó que los 14 motivos de duda y los 50 interrogantes presentados por el Ministerio de Salud sobre el Auto 007 de 2025, no cumplen con el requisito de procedencia de carga argumentativa. Lo anterior, porque

³⁵ Corte Constitucional. Autos 098 y 346 de 2010, y 042 de 2011.

³⁶ *Cfr.* Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 2-3, literal c).

³⁷ Auto de 31 de mayo de 2013.

³⁸ *Ib.*

³⁹ Autos 586 de 2021 y 404 de 2020.

estos se dirigen a: i) que se aclaren los motivos por los que se emitieron algunas decisiones; ii) que se detalle la manera en la que debe acatar algunas órdenes y iii) señalar las razones por las que considera que la Corte excede sus competencias. Adicionalmente, se evidenció el desacuerdo del MSPS con la providencia cuestionada, pues sus argumentos se dirigen a atacar el fondo del asunto, y reabrir un debate que ya feneció, lo que dista de tratarse de una solicitud de aclaración conforme al artículo 285 del CGP.

35. En consecuencia, a juicio de la Sala resulta evidente la improcedencia de la solicitud, ya que al analizar con detenimiento la misma, se denota que el peticionario pretende que la Corte Constitucional reexamine y modifique la parte resolutive del Auto 007 de 2025, para abordar una temática que fue ampliamente estudiada.

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

III. RESUELVE:

Primero. Rechazar por improcedente la solicitud de aclaración presentada por el director jurídico (E) del Ministerio de Salud y Protección Social en contra del Auto 007 de 2025 por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. Informar al peticionario que contra esta providencia no procede ningún recurso.

Tercero. Proceda la Secretaría General de esta corporación a **comunicar** este proveído, acompañando copia integral del mismo.

Comuníquese y cúmplase,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General