

REPUBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL
Sala Especial de Seguimiento

AUTO N° 145 DE 2011

Referencia: Seguimiento al cumplimiento de la orden trigésima de la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: Otros instrumentos de medición de Tutelas.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil once (2011).

La Sala Especial conformada por la Corte Constitucional para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008, integrada por los magistrados Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente auto, con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En la Sentencia T-760 de 2008 esta Corporación profirió una serie de decisiones dirigidas a los entes regulatorios del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de que se implementaran las medidas necesarias para corregir las fallas de regulación identificadas a partir del análisis de los casos concretos acumulados en dicha providencia.

2. Particularmente, la Corte consideró que si las medidas materializadas eran idóneas, las personas no se verían obligadas a acudir a la tutela y el porcentaje de este tipo de acciones constitucionales se reduciría. En consecuencia, dictó la orden trigésima que textualmente señaló lo siguiente:

“Trigésimo.- Ordenar al Ministerio de Protección Social que presente anualmente un informe a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, en el que mida el número de acciones de tutela

que resuelven los problemas jurídicos mencionados en esta sentencia y, de no haber disminuido, explique las razones de ello. El primer informe deberá ser presentado antes del 1° de febrero de 2009”.

3. En desarrollo de esta orden, el Ministerio de la Protección Social presentó un escrito el 30 de enero de 2009, que acompañó con dos (2) informes anexos. En el citado documento manifestó que las decisiones de tutela que ordenaron recobros con cargo al FOSYGA disminuyeron notablemente con posterioridad a la Sentencia T-760:

“En informe anexo al presente escrito, el Ministerio de la Protección Social procede a entregar a la Corte Constitucional la medición del número de acciones de tutela que resuelven los problemas jurídicos mencionados en la Sentencia T-760 de 2008 y que muestra un decrecimiento ostensible de los fallos proferidos por los jueces con posterioridad a la Sentencia en mención y que son recobrados ante el Fosyga. Conclusión que confirma el informe de la Oficina Asesora Jurídica y de Asuntos Legislativos del Ministerio de la Protección Social”¹.

3.1 En el primero de los informes relacionó el número de acciones de tutela en salud atendidas por la Oficina Asesora Jurídica y de Asuntos Legislativos de dicha entidad a lo largo del año 2008, esto es, 9.459 tutelas, aclarando que esa medición no incluyó todo el espectro de esta acción pública.

A continuación, efectuó una distinción entre las tutelas presentadas antes de proferirse la Sentencia T-760 de 2008 y aquellas interpuestas posteriormente, concluyendo que estas últimas se redujeron en un 64,7% en relación con las primeras:

Anteriores Sentencia T-760/08	Promedio Mes	Posteriores Sentencia T-760/08	Promedio Mes	Variación
7.925	1.023	1.534	361	-64,7%

Con base en lo anterior, aseguró que existía una disminución ostensible del número de acciones de tutela instauradas por servicios de salud.

3.2 Por su parte, en el segundo informe entregó una medición de:

“(…) las solicitudes de recobros [sic] presentadas por las EPS como consecuencia de los servicios de salud, prestaciones, insumos, medicamentos y otros elementos, que son condenadas a suministrar en virtud de un fallo de tutela y que, dado que en su criterio no estarían obligadas a asumir, una vez satisfechos son recobrados al Fondo de Solidaridad y Garantía.”².

¹ Corte Constitucional. Sala Especial para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008. Carpeta correspondiente a la orden trigésima. Folio 3.

² Ibídem. Folio 7.

Acto seguido, indicó que las solicitudes de recobro aumentaron durante el año 2008 y que, de las 142.782 peticiones presentadas entre enero y noviembre de esa anualidad, 35.553 se soportaron en fallos de tutela, correspondiendo tan sólo 435 de ellas a proveídos posteriores a la Sentencia T-760 de 2008.

4. Por otra parte, la Defensoría del Pueblo remitió oficio el 25 de junio de 2009, en cuyo anexo efectuó, entre otras cosas, un análisis del informe mencionado en el numeral 3.2, concluyendo lo siguiente:

“En este punto, la Defensoría está de acuerdo con que las tutelas por recobro han aumentado, pero también se han incrementado por servicios POS, como lo demuestra el estudio que actualmente está adelantando esta entidad (...)”³.

Seguidamente, presentó una tabla en la que relacionó el número de tutelas en salud entre los años 1999 y 2008, la que se soportó en información proveniente de la base de datos de la Corte:

PARTICIPACIÓN DE LAS TUTELAS DE SALUD					
Período 1999- 2008					
AÑO	TUTELAS		PARTICIPACIÓN	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL	
	SALUD	TOTAL		SALUD	TOTAL
1999	21.301	86.313	24,68%	-	-
2000	24.843	131.764	18,85%	16,63%	52,66%
2001	34.319	133.272	25,75%	38,14%	1,14%
2002	42.734	143.887	29,70%	24,52%	7,96%
2003	51.944	149.439	34,76%	21,55%	3,86%
2004	72.033	198.125	36,36%	38,67%	32,58%
2005	81.017	224.270	36,12%	12,47%	13,20%
2006	96.226	256.166	37,56%	18,77%	14,22%
2007	107.238	283.637	37,81%	11,44%	10,72%
2008	142.957	344.468	41,50%	33,31%	21,45%
TOTAL	674.612	1.951.341	34,57%		

5. Bajo tales condiciones, la Sala profirió varios autos el 13 de julio de 2009, mediante los cuales impulsó el proceso de seguimiento al cumplimiento de los mandatos generales de la Sentencia T-760 de 2008 y, en el correspondiente a la orden trigésima, le solicitó al Ministerio de la Protección Social que adelantara los estudios necesarios para que tuviera en cuenta otros criterios con el fin de que en el siguiente informe se recopilara y procesara información más completa, confiable y precisa con el objetivo de que se elaborara una cuantificación más exacta del número de tutelas que resolvieron problemas jurídicos abordados en dicho proveído.

Adicionalmente, requirió a la Defensoría del Pueblo para que evaluara si la metodología y los componentes empleados para la elaboración del informe anual eran suficientes para cumplir con el objetivo de la orden, estableciendo,

³ *Ibíd.* Folio 20.

por lo menos, qué variables deberían tenerse en cuenta y las condiciones bajo las que deberían obtenerse, para obtener una medición efectiva.

6. En cumplimiento de lo dispuesto en el auto referido, la Defensoría del Pueblo envió una misiva radicada el 30 de julio de 2009, en la que indicó lo siguiente:

“La metodología y componentes empleados por el Ministerio no son los adecuados para cumplir con la orden, ya que las solicitudes de recobros como factor de medición para el número de tutelas no son suficientes para su cuantificación.

Para esta entidad, el mecanismo efectivo para medir el número de las acciones de tutela debe ser la base de datos de tutela que reposa en la Corte Constitucional, ya que en ella se encuentra [sic] registrados [sic] todas las tutelas interpuestas a nivel nacional tengan o no recobro ante el Fosyga (...)”⁴.

7. Así mismo, el 7 de septiembre de 2009, el Ministerio de la Protección Social remitió respuesta al auto de 13 de julio de 2009, en la que reiteró que la fuente de información más completa, confiable y precisa con la que cuenta es la base de datos de recobros, pero aceptó que ésta no es del todo completa. Igualmente, indicó que se dispone de otro indicador como lo es el número de acciones de tutela atendidas por la Oficina Asesora Jurídica y de Asuntos Legislativos de esa entidad, pero señaló que éste también arroja información parcial. Además, manifestó que le solicitó al Consejo Superior de la Judicatura que instruyera a todos los juzgados del país para que le remitieran la información sobre las tutelas en salud y que esta entidad lo hizo mediante Circular PSAC08-104 de 2008, pero que la información reportada por los jueces es difícil de analizar. Concluyó señalando como dificultad para el cumplimiento de la orden que:

“(...) No existe un mecanismo creado o la competencia por parte de este Ministerio para exigir a la Rama Judicial la información requerida en medio magnético ni el Ministerio cuenta con capacidad para obtenerla directamente de cada juzgado (...)”⁵.

8. A su turno, la Defensoría del Pueblo presentó un escrito el 17 de junio de 2010, en el cual realizó un análisis de la respuesta allegada por el Ministerio de la Protección Social al auto de 13 de julio de 2009, identificando el siguiente problema:

“El Ministerio de la Protección Social persiste en tener como mecanismo de medición las bases de datos de recobro. Para esta Defensoría, este mecanismo no es el adecuado, por cuanto las solicitudes de recobro, como factor de medición para el número de tutelas, no son suficientes para su cuantificación.

⁴ Ibídem. Folios 105 y 106.

⁵ Ibídem. Folio 111.

Esta entidad considera que el mecanismo efectivo para medir el número de las acciones de tutela debe ser la base de datos de tutela que reposa en la Corte Constitucional, ya que en ella están registradas todas las tutelas interpuestas a nivel nacional, tengan o no recobro ante el Fosyga”⁶.

A continuación, hizo una breve reseña de la respuesta dada por el Ministerio y consecutivamente realizó una valoración del progreso de la orden, así:

“Para esta Defensoría, no existe progreso significativo ya que, como se mencionó, el Ministerio de la Protección Social debe realizar un proceso de recolección de información que sea completo, preciso y confiable tal como lo ordena la Corte Constitucional”⁷.

Por último, exhibió las principales dificultades que tienen los mecanismos de recolección de información utilizados por el Ministerio, entre las que enunció que no todas las acciones de tutela son objeto de recobro.

9. Posteriormente, el 17 de agosto del 2010, el Ministerio de la Protección Social remitió el segundo informe de cumplimiento anual a la orden trigésima, en el que tomó de nuevo como criterio de medición:

“(…) las solicitudes de recobros [sic] presentadas por las EPS como consecuencia de los servicios de salud, prestaciones, insumos, medicamentos y otros elementos, que son condenadas a suministrar en virtud de un fallo de tutela y que, dado que en su criterio no estarían obligadas a asumir, una vez satisfechos son recobrados al Fondo de Solidaridad y Garantía.”⁸.

En esta ocasión, el Ministerio mencionó nuevamente la información contenida en el primer informe de cumplimiento a la orden trigésima y la complementó con el número de solicitudes de recobro presentadas entre diciembre de 2008 y mayo de 2010.

10. Finalmente, el 17 de febrero del 2011, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) allegó un estudio correspondiente al año 2005, en el que hizo un análisis de las acciones de tutela en salud, concluyendo que bajo la orientación técnica del Ministerio de la Protección Social debería diseñarse e implementarse un sistema que facilite el registro oportuno de la relación relacionada con las tutelas relacionadas con el régimen de seguridad social en salud.

⁶ Ibídem. Folio 119.

⁷ Ibídem. Folio 120.

⁸ Ibídem. Folio 123.

II. CONSIDERACIONES

1. A pesar de que, mediante auto del 13 de julio de 2009, la Corte le solicitó al Ministerio de la Protección Social que tuviera en cuenta otros criterios para realizar la medición de que trata la orden trigésima de la Sentencia T-760 de 2008, con el propósito de que en el siguiente informe se recopilara y procesara información más completa, confiable y precisa en aras de calcular el número de acciones de tutela que resolvieran los problemas jurídicos relacionados en la providencia mencionada, el ente gubernamental siguió utilizando variables que aunque pueden ser útiles para analizar y complementar la cuantificación requerida, no ofrecen un estimado completamente confiable, toda vez que:

1.1 El porcentaje de acciones de tutela en salud atendidas por la Oficina Asesora Jurídica y de Asuntos Legislativos del Ministerio de la Protección Social no es muy alto, si se tiene en cuenta que en el 2008 se presentaron 142.957 tutelas invocando la vulneración del derecho a la salud⁹, aunque, como lo indicó dicha cartera en su primer informe, esta oficina sólo atendió 9.459. Así las cosas, ese indicador permite evidenciar resultados parciales, más no agregados o universales, del número de acciones de tutela en las que se invoca vulnerado el derecho a la salud.

1.2 Por otra parte, el número de solicitudes de recobro con cargo al FOSYGA permite obtener una medición más exacta que el indicador previamente referido, pero no suple una medición completa, confiable y precisa, debido a que no todas las tutelas en las que se invoca vulnerado el derecho a la salud ordenan recobro, en tanto en un porcentaje alto de tutelas se solicitan servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS- que han sido negados por las EPS a sus usuarios.

2. La fuente de información más efectiva con la que se cuenta en la actualidad para realizar la medición requerida mediante la orden trigésima es la base de datos sobre tutelas que reposa en la Corte Constitucional, toda vez que en dicho registro se encuentran acopiadas todas las tutelas interpuestas a nivel nacional, tengan o no recobro ante el FOSYGA. Así las cosas, el Ministerio de la Protección Social podría solicitarle periódicamente a la Corte, tal y como lo ha venido haciendo la Defensoría del Pueblo¹⁰, que le suministre copia de la información incluida en dicha base de datos. Ello no obsta, para que adicionalmente pueda valorar y apoyarse en otros mecanismos institucionales, si así lo encuentra necesario.

3. Así mismo, no sobra recordarle al Ministerio de la Protección Social que, como se indicó en el numeral 9º de la Sentencia T-760 de 2008, se requiere no

⁹ Colombia, Defensoría del Pueblo (2010) *La tutela y el derecho a la salud 2009*. Bogotá. Pág. 23.

¹⁰ En varias ocasiones, la Defensoría del Pueblo le ha solicitado a la Corte Constitucional que le suministre copia de la información compilada en la base de datos sobre tutelas que reposa en dicha corporación, toda vez que en ella se recogen los fallos de tutela provenientes de todos los juzgados y tribunales del país. La última solicitud fue realizada por la doctora Gloria Elsa Ramírez Vanegas, Jefe del Programa de Salud y Seguridad Social, el 25 de febrero de 2011, la que fue autorizada mediante oficio PS-596-2011 de fecha marzo 8 de 2011.

sólo que realice una medición sistemática y precisa, sino que la analice y la complemente a la luz de los indicadores de Goce Efectivo del Derecho a la Salud con los que cuente para el momento de la elaboración del informe.

4. Finalmente, cabe resaltar que el cumplimiento formal de la orden trigésima está supeditado a que el Ministerio de la Protección Social le presente el informe a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Corte antes del 1° de febrero de cada anualidad, por lo que, habiendo entregado los informes correspondientes a los años 2009 y 2010, más no el relativo al 2011, se encuentra en mora de allegarlo.

III. DECISIÓN

En merito a lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento, en uso de sus facultades constitucionales y legales

RESUELVE:

Primero.- ORDENAR al Ministerio de la Protección Social que disponga de las medidas, los recursos y el personal necesarios para que los siguientes informes anuales se soporten en criterios o indicadores que permitan una medición completa, confiable y precisa del número de acciones de tutela que resuelven los problemas jurídicos relacionados en la Sentencia T-760 de 2008.

Segundo.- SOLICITAR al Ministerio de la Protección Social que, para realizar la medición de que trata la orden trigésima de la Sentencia T-760 de 2008, se soporte en la base de datos sobre tutelas de la Corte Constitucional de Colombia, sin perjuicio de los demás criterios, indicadores o variables que decida utilizar para analizar y complementar dicha cuantificación.

Tercero.- REQUERIR al Ministerio de la Protección Social para que entregue el tercer informe de cumplimiento de la orden trigésima, dado que debió presentárselo a los órganos vinculados a la misma antes del 1° de febrero del 2011.

Cuarto.- Proceda la Secretaría General de la Corte Constitucional de conformidad con lo dispuesto en cada uno de los numerales anteriores, acompañando copia integral del presente proveído.

Notifíquese y cúmplase.

JORGE IVAN PALACIO PALACIO
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General