

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

### AUTO

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

**Asunto:** Solicitud de conceptos de Peritos Constitucionales Voluntarios y de información al Ministerio de Salud y Protección Social, así como a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo.

**Magistrado Sustanciador:**  
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil catorce (2014).

El suscrito Magistrado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dicta el presente auto, con base en los siguientes:

#### I. ANTECEDENTES

1. En aras de verificar que la implementación de las medidas adoptadas en virtud de la Sentencia T-760 de 2008 fueran efectivas para alcanzar el goce del derecho a la salud y que la Cartera de dicho sector tuviera conocimiento de primera mano de las problemáticas que aquejan al Sistema, en el ordinal trigésimo del citado fallo se dispuso que el ahora Ministerio de Salud y Protección Social presentara anualmente un informe en el que se midiera el número de acciones de tutela que resolvieran los problemas jurídicos analizados en dicha sentencia y, en caso de no haber disminuido, explicara las razones de ello.

2. En cumplimiento de dicho mandato se han recibido seis informes a saber:

Informe	Fecha	Contenido
Primer informe <sup>1</sup>	30-ene-2009	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, aclarando que esa medición no incluyó todo el espectro de esta acción constitucional. Además 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.

<sup>1</sup>Cfr. AZ-orden XXX-A, folios 2 a 15.

Segundo informe <sup>2</sup>	17-ago-2010	Entregó una medición de las solicitudes de recobro de los servicios de salud, prestaciones, insumos, medicamentos y otros elementos, que las EPS fueron condenadas a suministrar en virtud de un fallo de tutela.
Tercer informe <sup>3</sup>	04-oct-2011	Efectuó un estudio del número de recobros radicados y de sus valores a mayo de 2011, concluyendo que el mayor número de solicitudes aprobadas, tuvo origen en órdenes de tutela anteriores a la Sentencia T-760 de 2008, que obedecen a prestaciones periódicas.
Cuarto informe <sup>4</sup>	22-feb-2012	El informe se estructuró con base en las solicitudes efectuadas por las entidades recobrantes como consecuencia de los servicios ordenados por los fallos de tutela y que no se encuentran incluidos en el Plan Obligatorio de Salud. La información contenida en el documento radicado, corresponde al periodo comprendido entre el 1° de junio de 2011 a 31 de enero de 2012.
Quinto informe <sup>5</sup>	1-feb-2013	Analizó una muestra representativa de las tutelas interpuestas invocando el derecho de salud (muestreo sistemático). Los resultados se presentaron en dos secciones: i) el análisis descriptivo de las tutelas que fueron objeto de estudio, y ii) la medición del número de decisiones que resolvieron los problemas jurídicos tratados en la Sentencia T-760 de 2008. Se afirmó que desde el fallo estructural ha descendido el número de tutelas por servicios de salud POS, aunque hubo un incremento en 2012. Así mismo, que el 75% de estas acciones se deben a la oportunidad en el servicio. Resaltó la tendencia detectada sobre la disminución de las tutelas por servicios No POS.
Sexto informe <sup>6</sup>	19-mar-2014	Recogió y contextualizó los principales resultados del estudio realizado por la Universidad de los Andes a las bases de datos de la Corte Constitucional (2010-2013) y de la Defensoría del Pueblo (2010-2012). Afirmó que ha existido una disminución en el número de acciones de tutela que se presentan anualmente, haciendo la comparación entre el año 2008 y el 2012. Igualmente, presentó un “Análisis detallado de las tutelas en salud”, los avances y puntos de alerta en lo que tiene que ver con la interposición de acciones de tutela, las limitaciones del informa allegado y las medidas adoptadas para controlar las causas que explican el “fenómeno” de dicha acción constitucional.

3. Del análisis efectuado a los tres primeros informes, la Sala evidenció que tanto la fuente como la metodología empleada por la entidad resultaban insuficientes para determinar una medición real de las acciones de tutela interpuestas en materia de salud, por lo que en el Auto 145 de 2011 ordenó al ente gubernamental que adoptara un nuevo modelo para la elaboración del informe anual. En este proveído se precisó que adicional a la base de datos de la Corte Constitucional, el Ministerio podría apoyarse en otros mecanismos institucionales para realizar tal medición.

4. Acatando dicho auto, y ante la solicitud de la Cartera de salud de que se le autorizara el ingreso de un grupo de investigadores contratados para hacer el levantamiento de información sobre las acciones de tutela que se encontraran en la Corte Constitucional<sup>7</sup>, se concedió tal petición.

<sup>2</sup>Cfr. *Ídem*, folios 121 a 135.

<sup>3</sup>Cfr. *Ídem*, folios 165 a 178.

<sup>4</sup>Cfr. *Ídem*, folios 184 a 198 y 199 a 213.

<sup>5</sup>Cfr. *Ídem*, folios 298 a 358.

<sup>6</sup>Cfr. AZ orden XXX-B, folios 535 a 552.

<sup>7</sup> Mediante escritos de 2 de febrero, 16 de marzo, 12 y 17 de abril, 19 de julio, 8 de octubre y 6 de noviembre de 2012.

5. El proceso de recolección de datos se llevó a cabo en dos etapas: la primera, en abril de 2012 y la segunda, entre octubre y diciembre del mismo año; y concluyó con la presentación del quinto informe anual.

6. En aras de contar con algunos conceptos técnicos sobre la metodología aplicada por el Ministerio, así como frente a la comparación de los diferentes informes, por Auto de 5 de junio de 2013 se dio traslado a los Peritos Constitucionales Voluntarios y Grupos de Seguimiento, de los cinco informes allegados en virtud de la mencionada orden.

7. Las entidades que dieron respuesta a dicho proveído<sup>8</sup> coincidieron en afirmar que los indicadores utilizados en el informe anual 2013 no eran suficientes ni pertinentes para determinar con certeza el aumento o la disminución en la interposición de acciones de tutela en materia de salud, como quiera que no fueron formulados para todos los problemas jurídicos analizados en el fallo estructural. Así mismo, advirtieron que no era posible comparar los resultados presentados por el Ministerio en 2013 con las mediciones anteriores en razón al cambio de metodología.

8. De las observaciones de los Grupos de Seguimiento se dio traslado al Ministerio a través del Auto de 9 de septiembre de 2013.

8.1. En respuesta a dicho proveído<sup>9</sup>, el Ministerio defendió la metodología aplicada en la medición elaborada en 2013. Sin embargo, reconoció que con la inclusión de algunas de las propuestas de los Grupos de Seguimiento podría mejorarse la calidad de las conclusiones.

8.2. De igual forma, aceptó que no había lugar a hacer comparaciones con años anteriores debido a que el proceso de construcción de dicho informe fue diferente, por lo que aseguró que estaba evaluando la posibilidad de trabajar conjuntamente con la Defensoría del Pueblo sobre la base de datos que ésta tiene en relación a las acciones de tutela en materia de salud.

9. Posteriormente, el Ministerio solicitó una nueva autorización para ingresar nuevamente a las instalaciones de la Corte<sup>10</sup>, esta vez a la Secretaría General, para llevar a cabo la recolección de datos necesarios para dar cumplimiento a la orden trigésima.

10. Dicha petición fue resuelta mediante el Auto 061 de 2014, en el que además fue establecida la metodología que habría de regir el levantamiento de información, la que se ajustó en el Auto 225 de 25 de julio del año en curso.

---

<sup>8</sup> En escritos recibidos entre el 5 y el 25 de julio de 2013, provenientes de la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760/08 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social -CSR-, "*Así Vamos en Salud*", Fedesalud, ACEMI, Asocajas y Gestarsalud.

<sup>9</sup> Allegado mediante escrito de 25 de septiembre de 2013. *Cfr.* AZ-orden XXX-B, folios 460 a 501.

<sup>10</sup> Petición radicada el 31 de enero y reiterada el 17 de febrero de 2014. *Cfr.* AZ orden XXX-B, folios 516 a 517 y 522 a 524, respectivamente.

## II. CONSIDERACIONES

### **Solicitud de conceptos a Peritos Constitucionales Voluntarios**

1. Teniendo en cuenta la Sala que está próxima a valorar el cumplimiento de la orden trigésima de la Sentencia T-760 de 2008, encuentra que se requiere aún otra intervención sobre algunos aspectos técnicos de la medición encomendada a la Cartera de salud.

2. Así, en aras de contar con el experticio de los Peritos Constitucionales Voluntarios, y de esta forma tener mayores elementos de juicio que permitan un pronunciamiento respecto de los avances en el cumplimiento de la orden trigésima, y teniendo en cuenta que el grupo técnico que acompaña la labor de seguimiento de esta Sala cuenta ya con los primeros cinco informes allegados por el Ministerio de Salud y Protección Social, por remisión que de los mismos se hizo mediante Auto de 5 de junio de 2013, se considera necesario que se emita concepto en relación con los siguientes interrogantes:

2.1. ¿La metodología que el Ministerio de Salud y Protección Social empleó en el sexto informe de medición de acciones de tutelas de 2013, permite obtener una muestra representativa del universo de las tutelas interpuestas en materia de salud?

2.2. ¿Con los informes que se cuenta a la fecha en virtud de la orden trigésima (6), podría establecerse la línea base requerida para avanzar en el cumplimiento de este mandato? Justifique su respuesta.

2.3. Si la respuesta anterior (2.2.) es afirmativa, ¿cuál sería esa línea base y de qué año dataría la misma?

2.4. Si la respuesta al interrogante 2.2. es negativa, ¿cómo podría fijarse esa línea base y desde qué año?

2.5. ¿Cuáles serían las alternativas metodológicas de recaudo de la información que podrían utilizarse para obtener una medición confiable y de calidad?

2.6. ¿Qué acciones debería implementar el Ministerio de Salud y Protección Social para contar, en el corto plazo, con fuentes de información confiables y de calidad para la elaboración de la medición de las acciones de tutela en los términos del mandato trigésimo de la Sentencia T-760 de 2008, así como para estandarizar la metodología utilizada en la construcción del reporte anual?

2.7. ¿Qué estrategias de divulgación sobre el informe anual de acciones de tutela en salud considera que debería desarrollar el Ministerio con el fin de que la sociedad civil pueda realizar control social a la problemática del aumento del número de acciones de tutela por reclamos relacionados con el derecho a la salud?

3. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el Auto de 5 de junio de 2013, los Peritos Constitucionales Voluntarios a los que se invita a rendir concepto son:

3.1. Comisión de Seguimiento a la sentencia T-760/08 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social -CSR-

3.2. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-

3.3. Programa Así Vamos en Salud

3.4. Universidad Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda -ICESI-

3.5. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -FEDESARROLLO-

3.6. Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social -FEDESALUD-

3.7. Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI-

3.8. Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud -GESTARSALUD-

### **Requerimiento de información al Ministerio de Salud y Protección Social**

4. Ahora bien, tal como se desprende de los antecedentes de esta providencia, desde la presentación de los primeros informes allegados en virtud de lo dispuesto en la orden trigésima, se han evidenciado dificultades en la realización de dicho mandato.

5. Por lo anterior, y previo a llevar a cabo la valoración del cumplimiento de la orden en comento, la Sala considera necesario que el Ministerio de Salud y Protección Social dé respuesta a los siguientes interrogantes:

5.1. ¿Qué recursos (personal, institucional, material, etc.) ha dispuesto, a la fecha, para el recaudo y análisis de la información necesaria para medir el número de acciones de tutela interpuestas relacionadas con cada uno de los problemas jurídicos abordados en la Sentencia T-760 de 2008?

5.2. ¿Qué medidas ha adoptado, desde 2009 a la fecha, en aras de corregir las fallas de información y del sistema de salud identificadas a partir del estudio de los datos recaudados en virtud del cumplimiento a la orden trigésima?

5.3. Teniendo en cuenta la respuesta dada al Auto de 9 de septiembre de 2013, en la que reconoció que con la inclusión de algunas de las propuestas de los Grupos de Seguimiento podría mejorarse la calidad de las conclusiones de los estudios que se adelantan en virtud del ordinal trigésimo, ¿qué modificaciones a metodología fueron plasmadas en el sexto informe anual?

## **Solicitud de información a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo**

6. De otra parte, teniendo en cuenta que la orden trigésima dispuso que los destinatarios del informe anual de medición serían, no solo la Corte Constitucional, sino la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, será del caso solicitarles a dichos órganos de control que indiquen:

6.1. ¿Cuántos informes han recibido del Ministerio de Salud y Protección Social en cumplimiento de lo dispuesto en la orden trigésima de la Sentencia T-760 de 2008?

6.2. ¿En qué fechas les fueron remitidos dichos documentos?

6.3. ¿Qué estudios o actuaciones han adelantado respecto de los informes de medición de tutela recibidos?

6.4. De no haber recibido los escritos a que se refiere la pregunta 6.1., deberán indicar si elevaron algún tipo de requerimiento a la Cartera de salud, y en caso afirmativo, informar el contenido de las respuestas que hayan obtenido.

7. Finalmente, como quiera que en los últimos años la Defensoría del Pueblo ha venido publicando los resultados del estudio que efectúa a las tutelas que anualmente se interponen para procurar la garantía del derecho fundamental a la salud<sup>11</sup>, por lo que, dada su experticia en el análisis cuantitativo y cualitativo de este tipo de acciones constitucionales, se solicitará que conteste los siguientes interrogantes:

7.1. ¿Alguna (s) de las metodologías que ha empleado el Ministerio de Salud y Protección Social en los diferentes informes allegados en virtud de la orden trigésima, permite (n) obtener una muestra representativa del universo de las acciones de tutela interpuestas en materia de salud, respecto de las variables que deben analizarse conforme a dicho mandato?

7.2. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior (7.1) sea negativa, indique ¿cuál considera que es el sistema más idóneo para realizar la medición de las acciones de tutela que resuelven los problemas jurídicos contenidos en la Sentencia T-760 de 2008? En este punto, precise:

a) ¿Cuáles serían las alternativas metodológicas de recaudo de la información que podrían utilizarse para obtener una medición confiable y de calidad?

b) ¿Qué acciones debería implementar el Ministerio de Salud y Protección Social para contar, en el corto plazo, con fuentes de información confiables y de calidad para la elaboración de la medición de las acciones de tutela en los

---

<sup>11</sup> La última publicación corresponde al octavo informe de la serie la Tutela y el derecho a la salud, referente a las acciones de tutela interpuestas en lo corrido del año 2013.

términos del mandato trigésimo de la Sentencia T-760 de 2008, así como para estandarizar la metodología utilizada en la construcción del reporte anual?

7.3. ¿A partir de los seis (6) los informes presentados por el Ministerio en virtud de la orden trigésima, podría establecerse la línea base requerida para avanzar en el cumplimiento de este mandato? Justifique su respuesta.

7.4. Si la respuesta anterior (7.3.) es afirmativa, ¿cuál sería esa línea base y de qué año dataría la misma?

7.5. Si a respuesta al interrogante 7.3. es negativa, ¿cómo podría fijarse esa línea base y desde qué año?

7.6. ¿Qué estrategias de divulgación sobre el informe anual de acciones de tutela en salud considera que debería desarrollar el Ministerio con el fin de que la sociedad civil pueda realizar control social a la problemática del aumento del número de acciones de tutela por reclamos relacionados con el derecho a la salud?

En mérito de lo expuesto,

### III. RESUELVE:

**Primero.-** Invitar a los Peritos Constitucionales Voluntarios relacionados en la consideración número 3 de este auto para que, en el término de veinte (20) días, contados a partir del día siguiente del recibo por correo electrónico del sexto informe remitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la orden trigésima de la Sentencia T-760 de 2008, rindan el concepto técnico solicitado en los términos del numeral 2 del acápite considerativo de esta providencia.

**Segundo.-** Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de diez (10) días, contados a partir del día siguiente de la comunicación de este proveído, dé respuesta a las preguntas formuladas en la consideración número 5.

**Tercero.-** Solicitar a la Procuraduría General de la Nación que, en el término de cinco (5) días, contados a partir del día siguiente de la comunicación de este auto, remita el informe a que se refiere el numeral 6 de la parte motiva de este proveído.

**Cuarto.-** Solicitar a la Defensoría del Pueblo que, en el término de veinte (20) días, contados a partir del día siguiente del recibo por correo electrónico de los seis (6) reportes que a la fecha ha presentado el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de la orden trigésima, remita el informe a que se refiere el numeral 6 de la parte motiva de este proveído y dé respuesta a los interrogantes formulados en el numeral 7 del mismo acápite.

**Quinto.-** La Secretaría General de esta Corporación comunicará este auto, adjuntando copia del mismo.

Cumplase,

**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**  
**Magistrado**

**ANDRÉS MUTIS VANEGAS (E)**  
**Secretario General**