

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

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

Asunto: Traslado del informe presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social al grupo de peritos constitucionales voluntarios, decreto de pruebas al Ministerio de Salud y solicitud de información a la Procuraduría General de la Nación.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D. C., diez (10) de abril de dos mil diecinueve (2019).

El Magistrado Sustanciador, 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, se identificaron diversas fallas estructurales al interior del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), que ocasionaban graves problemas en el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; en consecuencia, con el propósito de superarlas fueron proferidas 16 órdenes generales a las autoridades encargadas, para que adoptaran las medidas necesarias para corregirlas.

2. Entre ellas, se encuentra el mandato trigésimo¹, mediante el cual la Corte dispuso que el entonces Ministerio de Protección Social² debía presentar una medición anual de las acciones de tutela incoadas en materia de salud, e implementar las medidas necesarias para reducir la presentación de las mismas ante los despachos judiciales del país.

¹ *“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 1º de febrero de 2009”.*

² Hoy Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).

En cumplimiento de la citada directriz el Ministerio de Salud ha presentado once reportes³ ante esta Corporación, en los que da a conocer el número de tutelas relacionadas con el derecho fundamental a la salud, radicadas año tras año, así como sus características; lo anterior utilizando la información recopilada en la Secretaría de esta Corporación⁴.

4. Teniendo en cuenta que el contenido de los documentos allegados al proceso de seguimiento de la sentencia T-760 de 2008 es en su mayoría técnico, la Sala Especial de Seguimiento conformó un grupo de peritos constitucionales voluntarios⁵ para que conceptuaran sobre los diferentes reportes presentados por las autoridades obligadas a dar cumplimiento a los mandatos generales; los cuales permiten contar con mayores elementos de juicio al realizar la valoración del acatamiento de las directrices, provenientes de personal idóneo y conocedor del sistema de salud.

5. Mediante el auto 590 de 2016⁶ la Sala calificó el acatamiento de la orden treinta con nivel de cumplimiento bajo, al considerar que persistía la problemática funcional y estructural advertida en la sentencia T-760 de 2008 y, se evidenciaban dificultades en la recolección de la información sobre las acciones de amparo impetradas y su análisis, lo cual impedía conocer la realidad del comportamiento de las tutelas invocadas por los usuarios del sistema de salud.

Por tal razón, y con el propósito de brindar soluciones encaminadas a conjurar las falencias evidenciadas dispuso⁷ que el Ministerio de Salud realizara las actividades y gestiones precisadas, con el fin de que la medición de las

³ El primero del 30 de enero de 2009, AZ XXX A, folios 2-15; el segundo del 17 de agosto de 2010, folios 121-135; el tercero del 03 de octubre de 2011, folios 165-182; el cuarto del 21 de febrero de 2012, folios 184-198; el quinto de 24 de agosto de 2012, folios 232-266; el sexto de 19 de marzo de 2014, AZ XXX B folios 535-552; el séptimo del 2 de febrero de 2015, folios 755-787; el octavo del 31 de enero de 2017, AZ XXX C, folios 1180-1206; el noveno y décimo del 31 de enero de 2018, folios 1230-1326; el décimo primero del 15 de marzo de 2019, folios 1443-1472.

⁴ Quién autorizó el ingreso a las instalaciones de tal dependencia de un grupo de investigadores con el fin de acopiar la información pertinente, permiso que ha sido prorrogado en varias oportunidades a petición de la entidad interesada a través de los autos: i) 225 de 2014, concedió prórroga hasta el 30 de enero de 2015; ii) 044 de 2015 del 18 de febrero de 2015, concedió prórroga hasta el 31 de enero de 2016; iii) 22 de enero de 2016, autorizó ingreso hasta el 16 de diciembre de 2016; iv) 14 de diciembre de 2016, otorgó permiso hasta el 16 de diciembre de 2017 y, v) 5 de febrero de 2018, concedió solicitud hasta el 14 de diciembre de 2018.

⁵ Cfr. auto 120 de 2011, auto 147 de 2011, auto 386 de 2014 y auto 119 de 2015.

⁶ <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/3006721/3019299/ORDEN+30+-+12+03+2019.pdf/348dfe1c-3feb-4e05-aa4e-551675f4087d>

⁷ “i) mejorar la caracterización de las tutelas examinadas para obtener resultados más específicos; es decir, documento de identidad, raza, sexo, edad, condición económica, etnia, régimen, domicilio, grupo poblacional, condición social, discapacidad, diagnóstico, estado gestante, discapacidad en menores y adultos y demás aspectos que considere relevantes para los análisis; ii) indicar cuál es el porcentaje de usuarios que presentan tutelas en salud y su promedio de radicación por día y mes; iii) evaluar el comportamiento de las acciones de tutelas según cada problema jurídico teniendo en cuenta lo dispuesto en el considerando 7.3.4. de esta providencia y las posibles medidas para la resolución de los mismos; iv) evidenciar las EPS, IPS, Secretarías de Salud y demás entes territoriales más demandados; v) identificar las causas principales por las cuales se invoca el amparo describiendo el tipo de medicamentos, procedimientos, insumos y demás tecnologías requeridas; vi) si existe en el marco de causa la “negación del servicio” las razones de la negación, al igual si es por “demora” en el mismo”. Auto 590 de 2016.

acciones de tutela fuera más eficaz y exacta, además señaló la forma como deberían entregarse los reportes anuales. Así mismo ordenó a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo⁸ ejercer las funciones de vigilancia, supervisión, acompañamiento y prevención para el cumplimiento efectivo de la orden en estudio.

6. El 15 de marzo de 2019, el Ministerio presentó el informe de medición de las tutelas en salud correspondiente al año 2018, en el que manifestó entre otras cosas que el número de acciones que fueron radicadas ascendió a 207.734, que estas crecieron el 5.1%, que la población vinculada al sistema era de 46.623.525⁹, lo que equivaldría a una tasa de 3,6 tutelas por cada 1000 afiliados, además adujo que si se tienen en cuenta solamente el número de tutelas correspondientes al SGSSS en 2018, el mismo ascendió a 187.261, cifra menor a la observada en 2017¹⁰, con una disminución del 5,21%, toda vez que el 9.86% de las mismas hacen parte de los regímenes especiales y de excepción.

II. CONSIDERACIONES

1. La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008 tiene como labor supervisar que las autoridades obligadas cumplan con las directrices generales impartidas en dicha providencia, para corregir las fallas de regulación detectadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS).

2. Esta Corporación con el fin de garantizar a los ciudadanos el goce efectivo, oportuno y de calidad del derecho a la salud, y de esta forma en búsqueda de la materialidad de las órdenes¹¹ por parte de las entidades encargadas de ello, ha considerado importante el acompañamiento técnico del grupo de expertos¹², por cuanto contribuyen a que los autos proferidos por esta Sala se sustenten no solo en los informes presentados por las entidades del orden Nacional, sino también en los análisis realizados por quienes conocen y manejan los temas que allí se abordan.

⁸ “*QUINTO.- Conminar al Procurador General de la Nación para que vigile y supervise el cumplimiento de la orden trigésima y de lo aquí ordenado, incluyendo el acompañamiento, prevención y vigilancia en uso de la función preventiva en relación con las autoridades concernidas en la presente decisión, según considerando 6.1 y 9.4. Así mismo, instar a la Defensoría del Pueblo, para que continúe con su labor en lo pertinente al seguimiento y apoyo en la construcción de los informes en los términos del considerando núm. 6.3 y 9.4 de esta providencia*”

⁹ El Ministerio señaló que el total de la población del país es de 49.834.240.

¹⁰ 197,655 tutelas presentadas.

¹¹ Obligación que incluso encuentra respaldo en el ámbito internacional. Cfr. Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 25-2, literal c). “(...) c). a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

¹² Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760/08 y por una Reforma Estructural en Salud -CSR-; Observatorio Así Vamos en Salud; Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-; Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social -FEDESALUD-; Universidad Nacional de Colombia; Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI- y; Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud GESTARSALUD-.

3. Resulta claro que los documentos presentados por el Ministerio de Salud cuentan con un contenido altamente técnico, el cual requiere de conocimientos específicos en la materia, por ello, buscando obtener material suficiente y de calidad para la toma de decisiones, se solicitará a las organizaciones de peritos constitucionales voluntarios, para que, dada su experticia analicen el informe allegado a esta Sala y emitan los conceptos pertinentes, sin que ello afecte la autonomía con la que cuenta esta Corporación al momento de emitir sus providencias.

Los peritos constitucionales voluntarios a quienes se les correrá traslado de la información recibida, son:

i)	Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760/08 y por una Reforma Estructural en Salud -CSR-.
ii)	Observatorio Así Vamos en Salud.
iii)	Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-.
iv)	Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social -FEDESALUD-.
v)	Universidad Nacional de Colombia.
vi)	Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI-.
vii)	Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud -GESTARSALUD-.

4. Los peritos mencionados deberán manifestar si dentro del informe del año 2018 se evidencia la adopción de medidas pertinentes, efectivas y conducentes para el objetivo propuesto; así mismo, se les solicitará absuelvan los interrogantes formulados dentro de la presente providencia, sin que ello les impida abordar otros aspectos pertinentes en sus conceptos, que permitan verificar la implementación y efectividad de las medidas adoptadas, para solucionar los problemas jurídicos analizados en el fallo estructural.

Aunado a lo anterior, se deberá señalar si el documento presentado por la cartera de salud¹³ cumple con los lineamientos dispuestos en la sentencia T-760 de 2008 y el auto 590 de 2016, en relación con lo siguiente:

Metodología para la medición de las acciones de tutela en salud.

a) ¿La herramienta utilizada por el MSPS es adecuada para obtener una medición exacta y eficaz de las acciones de tutela que consideran los problemas jurídicos estudiados en la sentencia T-760 de 2008 y el auto 590 de 2016? Explique su respuesta.

b) ¿La metodología utilizada por el Ministerio de Salud para la conformación de la base de datos de acciones de tutela, permite medir el

¹³ Cfr. AZ Orden XXX - C, folios 1443 a 1472, informe año 2018.

número de amparos constitucionales en materia de salud para el año 2018, de conformidad con lo establecido en la orden trigésima y en el auto 590 de 2016? Argumente su respuesta.

c) ¿Considera que la muestra determinada y utilizada por el rector de la política pública en el informe décimo primero¹⁴, es representativa y brinda un cálculo exacto y confiable del universo de las acciones de tutela que se presentaron en Colombia por asuntos relacionados con el derecho a la salud? Sustente su respuesta.

Problemas jurídicos planteados en la sentencia T-760 de 2008.

d) ¿Dentro del informe allegado, se especifica a cuál de los problemas jurídicos¹⁵ de los estudiados en la sentencia T-760 de 2008, alude cada providencia seleccionada? Señale qué avances se han obtenido, los obstáculos que se presentan y las soluciones propuestas.

e) ¿El informe décimo primero radicado por el MSPS permite identificar las principales fallas estructurales, funcionales y financieras en las que incurren los actores del sistema de salud?

f) ¿Comparte la justificación expuesta por el Ministerio para determinar que el número de acciones de tutela en salud radicadas en el 2018 es menor que el del periodo inmediatamente anterior¹⁶?

g) ¿Cuáles son los factores que han incidido en el comportamiento de las acciones y como podrían superarse para dar cumplimiento a la orden? Justifique su respuesta.

Resultados del informe y medidas implementadas en función de este.

h) De conformidad con los resultados de la medición ¿persisten las barreras de acceso identificadas en la sentencia T-760 y en el auto 590 de 2016?, ¿se evidencia el surgimiento de nuevos obstáculos para el acceso efectivo a los servicios en salud?

i) ¿Los resultados consagrados en el informe permiten establecer y verificar avances que impacten positivamente el acceso efectivo a los servicios de salud, los problemas jurídicos identificados en el fallo estructural y hacer

¹⁴ Correspondiente a las acciones de tutela del año 2018.

¹⁵ i) las causas principales de la demora en la prestación o autorización del servicio; ii) el cumplimiento efectivo de las decisiones judiciales; iii) los problemas internos que acaecen en cada EPS, IPS, Secretarías de Salud y demás autoridades territoriales que impiden la prestación eficaz de un servicio; iv) la socialización de los resultados a los actores del sistema, así como la participación de expertos en el tema para interactuar con la sociedad y encontrar la solución definitiva de cada problema jurídico; v) la información accesible a través de un micro sitio y vi) el perfil socioeconómico de las personas que presentan las acciones de tutela.

¹⁶ Tabla No. 1 del informe presentado por el MSPS.

frente a las problemáticas que dan origen a la interposición de tutelas en salud? En caso contrario, ¿qué medidas se deberían adoptar para reducción significativamente las acciones de tutela?

j) Dentro de la herramienta Mipres se prevé incorporar para el primer trimestre del año 2019 la información de las prescripciones a “MISEGURIDADSOCIAL” para que los usuarios del sistema puedan realizar seguimiento a las prescripciones que le fueron autorizadas. ¿qué impacto podría tener este instrumento en el goce efectivo del derecho a la salud y en disminución del número de acciones de tutela que por ese motivo se radican en el país?

k) ¿Cuál es su opinión respecto de las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud con el propósito de garantizar el acceso a los servicios de salud y las anunciadas en el informe para el año 2019?, ¿considera que las mismas han impactado positivamente en el goce efectivo del derecho a la salud y en el número de tutelas que se radican? Argumente su respuesta.

l) ¿Cuáles son los rezagos o retrocesos que impiden el cumplimiento del mandato trigésimo del fallo estructural y cómo podrían superarse? Argumente su respuesta.

Indicadores GED:

m) ¿El Sistema de Evaluación y Calificación de Actores –SEA- es una herramienta idónea para evaluar el goce efectivo del derecho a la salud, tal y como lo ordenó el auto 590 de 2016? Argumente su respuesta.

n) ¿El informe presentado por el MSPS se encuentra elaborado desde la perspectiva del goce efectivo del derecho a la salud? En caso afirmativo ¿se evidencian avances desde esa perspectiva? Justifique su respuesta.

o) ¿Las estrategias de seguimiento y evaluación al desempeño de los actores del SGSSS permiten identificar las causas por las cuales los usuarios acuden a la acción tutela, adoptar las medidas para superarlas y de este modo desincentivar su interposición?

5. Adicionalmente, para dar continuidad a la valoración del cumplimiento, se solicitará al Ministerio de Salud información adicional, de conformidad con los parámetros contenidos en la orden trigésima del fallo estructural y el auto de valoración 590 de 2016, por tal razón, deberá responder los siguientes interrogantes:

a) La encuesta de evaluación de los servicios de salud aplicada anualmente desde el año 2012, constituye una herramienta de medición y seguimiento que permite identificar algunas fallas estructurales, así como del nivel de

satisfacción de los usuarios, ¿está garantizada la representatividad y desagregación municipal y asegurada la sistematicidad anual en este estudio? Explique su respuesta.

b) ¿Se han adoptado medidas tendientes a ampliar los indicadores GED para incluir a las entidades territoriales de orden municipal y departamental? Argumente su respuesta.

c) ¿Dentro de la batería de indicadores GED, se adicionarán otros que midan los determinantes sociales en salud, con el fin de comprender con mayor detalle la relación entre calidad de vida y el ejercicio de los derechos de las personas? Aclare su respuesta.

d) ¿Qué actuaciones ha desplegado para disminuir la radicación de las acciones de tutela en los departamentos en que se demostró mayor interposición de las mismas? Señale los resultados, avances, retrocesos evidenciados y las actuaciones tendientes a superarlos.

e) ¿Qué medidas ha adoptado frente a las EPS más accionadas por la vulneración del derecho a la salud? Explique su respuesta.

f) ¿Qué actuaciones se han desplegado tendientes a analizar los nuevos problemas jurídicos indicados en el auto 590 de 2016 con ocasión de la Ley Estatutaria de Salud?

g) ¿Qué herramientas ha implementado para disminuir la presentación de acciones constitucionales que buscan la prestación de servicios o suministro de tecnologías en salud cubiertas por el PBS que no han sido negadas pero está demorada¹⁷? ¿Cuáles han sido los resultados obtenidos?

h) ¿Indique cuál ha sido el mecanismo de participación activa que ha empleado para promover el conocimiento de los informes presentados a la sociedad civil, tal como fue ordenado en el numeral 9.3.2 del auto 590 de 2016?

6. Así mismo, teniendo en cuenta que el numeral quinto del auto 590 de 2016 ordenó a la Procuraduría General de la Nación vigilar y supervisar la orden trigésima de la sentencia T-760 de 2008 y el auto mencionado, sin que a la fecha se haya remitido la información sobre su cumplimiento, se le solicitará un reporte sobre la actividad desplegada en relación con el acompañamiento, prevención y vigilancia realizado a las autoridades encargadas del acatamiento del mandato.

¹⁷ Primer lugar de causas de solicitud, Tabla No. 11 informe tutelas 2018.

7. Es preciso señalar que la información allegada y las respuestas a las preguntas formuladas en el presente auto debe permitir identificar los avances, rezagos y retrocesos respecto de los asuntos estudiados acá. Así mismo, que tengan como sustento fáctico datos claros, precisos y pertinentes en relación con la orden que se analiza y sean entregados tanto en físico como en medio magnético.

8. Finalmente, una vez los peritos constitucionales voluntarios y las autoridades requeridas alleguen la información solicitada, la Sala Especial de Seguimiento evaluará su contenido, si lo considera necesario decretará pruebas y dispondrá correr traslado a las diferentes entidades gubernamentales.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador:

III. RESUELVE:

Primero: Correr traslado del informe de medición de tutelas correspondiente al año 2018¹⁸ presentado por el Ministerio de Salud a (i) la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760/08 y por una Reforma Estructural en Salud -CSR-; (ii) el Observatorio Así Vamos en Salud; (iii) el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-; (iv) la Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social -FEDESALUD-; (v) la Universidad Nacional de Colombia; (vi) la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI- y; (vii) la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud GESTARSALUD-, en su calidad de peritos constitucionales voluntarios, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la comunicación de esta decisión, respondan los interrogantes contenidos el numeral 4 de las consideraciones del presente auto, en los términos señalados en el numeral 7 del mismo.

Segundo: Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación del presente proveído, remita a esta Sala las respuestas a las preguntas planteadas en el numeral 5 de la parte considerativa.

Tercero: Solicitar a la Procuraduría General de la Nación que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente decisión, radique el informe sobre el cumplimiento del numeral 5¹⁹ del auto 590 de 2016, de conformidad con lo expuesto en el acápite 6 de la parte considerativa del presente auto .

¹⁸ Cfr. AZ Orden XXX - C, folio 1443 a1472.

¹⁹ Relacionado con la vigilancia, prevención y acompañamiento a las autoridades encargadas del acatamiento de la orden trigésima de la sentencia T-760 de 2008.

Cuarto: Proceda la Secretaría General de esta Corporación a comunicar la presente decisión, remitiéndoles copia de este auto.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado Sustanciador

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General