

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO

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

Asunto: Requerimiento probatorio al Ministerio de Salud y Protección Social

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., cuatro (04) de agosto de dos mil dieciséis (2016).

El Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente Auto, con base en las siguientes

I. ANTECEDENTES

1. En la Sentencia T-760 de 2008 esta Corporación profirió una serie de decisiones dirigidas a las autoridades del Sistema General de Seguridad Social en Salud, con el fin de que adoptaran las medidas necesarias para corregir las fallas de regulación identificadas a partir del análisis de los casos concretos acumulados en dicha providencia. Dentro de la mencionada decisión se ordenó en el numeral veintinueve lo siguiente:

“Vigésimo noveno.- Ordenar al Ministerio de Protección Social que adopte las medidas necesarias para asegurar la cobertura universal sostenible del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en la fecha fijada por la Ley –antes de enero de 2010–. En caso de que alcanzar esta meta sea imposible, deberán ser explicadas las razones del incumplimiento y fijarse una nueva meta, debidamente justificada.”

2. Desde la expedición de la citada sentencia y con la finalidad de procurar el cumplimiento de las órdenes generales allí impartidas, la Sala Especial de Seguimiento en Salud ha proferido múltiples autos mediante los cuales ha solicitado información sobre las actuaciones adelantadas por las autoridades destinatarias de tales mandatos.

3. Dentro del proceso de seguimiento adelantado a la orden de la referencia, esta Corporación a través del Auto 133A de 2012 elevó un cuestionario a varios peritos

constitucionales¹. Los mencionados interrogantes eran los siguientes; entre otros: “1.10.1. *¿Considera Usted que las actividades descritas en el cronograma anexo son suficientes para alcanzar la universalidad del aseguramiento? 1.10.2 En caso que la respuesta anterior sea negativa, ¿qué otras actividades deberían desarrollarse para obtener la cobertura universal en salud?*”².

4. Como consecuencia al requerimiento del Auto 133A, acudieron al llamado de esta Corporación la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina (Ascofame), la Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar (Asocajas) en compañía de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral (Acemi), la Corporación Viva la Ciudadanía y la Defensoría del Pueblo. Las mencionadas entidades manifestaron que si bien a la fecha más del 90% de la población colombiana se encuentra afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud, el acceso efectivo a los servicios médicos no se encuentra garantizado. Ascofame afirmó que en lo que respecta a los servicios de salud a nivel nacional, la capacidad de atención es muy baja, la cantidad de remisiones muy alta, el acceso a los servicios médicos especializados presenta demoras y la gran cantidad de trámites generan un volumen considerable de trabas y problemas para que las personas puedan acceder al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

5. Por su parte, Asocajas y Acemi señalaron que no se puede entender que exista una universalidad en la prestación en el servicio de salud, toda vez que en la realidad se presenta una falta acceso a los mismos y en muchos casos no cuentan con la calidad requerida. En igual sentido, se pronunció la Corporación Viva la Ciudadanía quien evidencia una clara diferencia entre estar asegurado (afiliado al SGSSS) y el goce de los servicio médicos que debe prestar el sistema. En lo que hace referencia con las actividades adelantadas por el Ministerio de Salud y Protección Social afirmó que lo hecho “(...) *Son actividades inocuas que no redundan en el acceso que deben tener los ciudadanos y ciudadanas al sistema de salud.*”³.

6. Esta Corporación profirió el Auto 099 de 2014 por medio del cual ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social que se pronunciara sobre cada una de las observaciones hechas por los peritos constitucionales voluntarios en relación con el cumplimiento de la orden vigésimo novena de la sentencia T-760 de 2008. A la vez se le elevaron una serie de interrogantes nuevos al ente Ministerial⁴.

7. A través del oficio del 21 de mayo de 2014 el Ministro de Hacienda informó que la cobertura en salud llegó al 96% de la población colombiana. Aclara los interrogantes sobre el financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en

¹ Los peritos voluntarios fueron los siguientes: la Comisión de Seguimiento a la sentencia T-760/08 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social -CSR-, la Universidad de los Andes, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina -Ascofame, la Universidad Nacional de Colombia., el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJuSticia-, el Programa Así Vamos en Salud, la Universidad Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda-Icesi-, la Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo -Fedesarrollo-, la Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social -Fedesalud-, el Colegio Nacional de Químicos Farmacéuticos de Colombia., la Fundación Ifarma, la Facultad de Ciencias, Departamento de Química Farmacéutica, Universidad Nacional de Colombia, la Federación Médica Colombiana, la Facultad de Derecho, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Desarrollo (Cider), Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo y Justicia Global de la Universidad de Los Andes, François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Harvard University, la Facultad de Derecho, Universidad ITAM, México D. F, la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi- y la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud-Gestarsalud-.

² Auto 133A del 19 de junio de 2012.

³ AZ Orden XIX-A, folio 245.

⁴ Auto 099 del 11 de abril de 2014. Numeral 2.5.1.

Salud, enunciando que a la fecha era viable y sostenible en este nivel.

8. El 11 de junio de 2014 la Defensoría del Pueblo en su sexto informe de seguimiento afirmó que en lo relacionado con el cumplimiento formal de la orden vigésimo novena se presenta un balance positivo, toda vez que como lo manifiesta el Ministerio de Salud y la Protección Social el porcentaje de afiliados supera el 96% de los habitantes en el territorio nacional y la sostenibilidad financiera del mismo lo hace viable. Agregó que las personas pertenecientes al régimen contributivo realizan aportes de tal forma que logran darle estabilidad a las personas vinculadas en el régimen subsidiado, lo anterior aunado a las inversiones hechas por parte del Gobierno, así como de las entidades territoriales. No obstante, entregó un balance negativo en lo que tiene que ver con el acceso efectivo al sistema debido a que aunque hay un aumento notorio en la cobertura no hay avances significativos en el mejoramiento de la infraestructura requerida ni en la calidad del servicio, aunado a las complicaciones de la dependencia geográfica de la atención de Caprecom. Hizo hincapié en la vulnerabilidad de las poblaciones geográficamente dispersas (PGD), en los malos sistemas de información que a su vez presentan problemas de confiabilidad y la debilidad de las entidades territoriales para el cumplimiento oportuno de sus competencias.

9. El Ministerio de Salud y de la Protección Social en informe del 13 de junio de 2014, indicó que en el país se han evaluado las seis áreas de calidad en la prestación del servicio enunciadas por la Organización Mundial de la Salud. De la misma manera, expresó que adelanta una encuesta de calidad de vida (ECV) a través de la cual le consulta a las personas sobre la prestación del servicio de salud, concluyendo que las respuestas dadas por los usuarios evidencian que en un porcentaje superior al 80% considera que la calidad de la prestación del servicio de salud (medicina general, medicina especializada, odontología, etc.) fue buena o muy buena⁵. No obstante, al indagar en el Ministerio sobre la cantidad de personas que no tuvieron acceso oportuno y de calidad a los servicios de salud informa que “*no cuenta con información nominal del acceso oportuno de los usuarios a los servicios*”⁶.

10. En Auto 351 de 2014 la Sala Especial solicitó al Ministerio de Salud y de la Protección Social que precisara las respuestas dadas por la precitada entidad a través de oficio No. 201411301675781 del 21 de noviembre de 2014 y que se relacionaban con el funcionamiento del SGSSS.

11. En Auto 408 de 2014 se invitó a varios peritos constitucionales voluntarios⁷ para que respondieran una serie de interrogantes relacionados con el aseguramiento, el acceso a los servicios de salud, las condiciones de la infraestructura hospitalaria, la problemática de las comunidades indígenas para acceder a los servicios del SGSSS e indicadores de cobertura en salud, que se desprendían del informe rendido por parte

⁵ AZ Orden XIX-B, folio 474 (reverso).

⁶ AZ Orden XIX-B, folio 475.

⁷ Los peritos invitados fueron los siguientes: la Comisión de Seguimiento a la sentencia T-760/08 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social -CSR-, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina -Ascofame, la Universidad Nacional de Colombia., el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -DeJuSticia-, el Programa Así Vamos en Salud, la Universidad Instituto Colombiano de Estudios Superiores de Incolda -Icesi-, el Grupo Médico por el Derecho a Decidir, la Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social -Fedesalud-, la Federación Médica Colombiana, François-Xavier Bagnoud Center for Health and Human Rights, Harvard University, la Facultad de Derecho, Universidad ITAM, México D. F, la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -Acemi- y la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud-Gestarsalud.

de la cartera de salud.

12. De la citadas entidades se obtuvo respuesta de la Universidad Nacional de Colombia, la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina Ascofame, la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral Acemi, la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud Gertarsalud, el Programa Así Vamos en Salud, la Universidad de los Andes, la Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social, la Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008 y de Reforma Estructural al Sistema de Salud y Seguridad Social CSR y la Defensoría del Pueblo. En dichos informes los intervinientes coinciden en que pese a que la gran mayoría de colombianos se encuentran afiliados, el acceso efectivo a los servicios continúan siendo deficiente.

II. CONSIDERACIONES

1. Desde inicios de la supervisión efectuada a la Sentencia T-760 de 2008, la Sala Especial de Seguimiento ha generado canales de comunicación que permiten una interacción real entre todos los actores del sistema de salud, de forma tal que a través de dichas intervenciones la Corte pueda tomar decisiones lo suficientemente informadas respecto del cumplimiento de las órdenes impartidas en el fallo estructural.

2. En la medida que este Tribunal se presta a realizar la valoración de cumplimiento de la orden de la referencia y que el acervo probatorio que reposa en el expediente se torna desactualizado, la Corte considera pertinente decretar unas pruebas adicionales en aras de contar con mayores elementos de juicio al momento de adoptar el pronunciamiento correspondiente.

Así las cosas, como quiera que una vez analizada la documentación existente persisten varios interrogantes relacionados con algunos asuntos se hace necesario invitar al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Defensoría del Pueblo y a la Superintendencia Nacional de Salud para que respondan los interrogantes que se plantean a continuación en relación con la orden vigésima novena.

2.1. Interrogantes relacionados con la orden 29. Universalización del aseguramiento.

2.1.1. Interrogantes formulados al Ministerio de Salud y de la Protección Social.

2.1.1.1 Teniendo en cuenta que la orden vigésima novena impartida al Ministerio de Salud y de la Protección Social cuenta con un aparte formal (afiliación al sistema de salud) y uno material (acceso efectivo de las personas a los servicios médicos). Procede la Sala Especial de Seguimiento a preguntar ¿considera que ambas obligaciones (afiliación al SGSSS y acceso efectivo a los servicios médicos) se encuentran cumplidas por parte de la dicha entidad? En caso que la respuesta sea afirmativa justifique técnicamente la misma. En caso contrario, indique ¿cuáles son las causas para que dichas obligaciones no se hayan cumplido y en qué aspectos se presentan retrasos en el cumplimiento de la misma?

2.1.1.2 Respecto al acceso efectivo a los servicios de salud manifestó el Ministerio que para evaluar este ítem cuenta con una encuesta de calidad de vida en la

cual la respuesta de los usuarios refleja un cumplimiento en la prestación del servicio, toda vez que al momento de responder los encuestados manifiestan que “*en general (...) que la calidad del servicio es buena o muy buena (...)*”⁸. Sin embargo, es conocido que por parte de esta Corporación se han recibido quejas y solicitudes, incluso de intervención por parte de diferentes actores del Sistema, como es el caso de Guajira, Vaupés y Nariño, además de las de los usuarios de diferentes EPS como Cafesalud. Esto aunado al seguimiento que se ha adelantado en el caso focalizado del departamento de Chocó. Así las cosas ¿Consideran que las encuestas de calidad de vida son mecanismos idóneos y suficientes para medir el nivel de acceso a los servicios de salud de toda la población colombiana? En caso que la respuesta sea afirmativa, justifique técnicamente la misma; de lo contrario ¿Cuáles mecanismos considera idóneos para cumplir con este objetivo de medición?

2.1.1.3 A pesar de la afirmación hecha por el Ministerio mediante la cual asegura que no cuenta con un indicador numérico mediante el cual se pueda establecer la cantidad de personas que no tuvieron acceso oportuno y de calidad a los servicios de salud, se reciben en esta Corporación un gran número de acciones constitucionales de tutela relacionadas con el acceso efectivo a los servicios de salud en todo el territorio nacional, afirmación que es soportada por los informes anuales que rinde la Defensoría del Pueblo relacionada con este asunto. Teniendo en cuenta estos indicadores y la falta de información recopilada por parte del ente ministerial ¿cómo se puede asegurar que se le está dando cumplimiento a la orden vigésimo novena si se desconoce el número de personas que no cuenta con la posibilidad de acceder efectivamente a los servicios de salud en el territorio nacional? ¿En la actualidad se cuenta con un indicador cuántico que refleje las situaciones en que las personas no pueden acceder a los servicios y cuál es la causa? En caso que la respuesta sea afirmativa, sírvase indicar y allegar los soportes de la mencionada afirmación.

2.1.1.4 Teniendo en cuenta que por las condiciones climáticas, geográficas y topográficas que se presentan en diferentes zonas del país y que las mencionadas características traen consigo grandes inconvenientes para la población que habita en los denominados lugares geográficamente dispersos, ¿considera que en la actualidad las personas que habitan en dichas regiones cuentan con el acceso efectivo a los servicios de salud? Deberá justificar su respuesta.

2.1.1.5 ¿Las zonas geográficamente dispersas cuentan con la planta física (hospitales, centros de atención, laboratorios, farmacias, etc) y la capacidad humana necesaria para resolver los problemas médicos (generales, odontológicos y especialidades, entre otros) que presente la población allí residente? En caso afirmativo, justifique técnicamente su respuesta.

2.1.1.6 En caso que las respuestas para las preguntas planteadas en los dos numerales anteriores sean negativas ¿Qué medidas cree que se pueden tomar para que se garantice el acceso efectivo al sistema de salud por parte de la población residente en las zonas geográficamente dispersas?

⁸ AZ Orden XIX-B, folio 474 (reverso)

2.1.2 Interrogantes formulados a la Superintendencia Nacional de Salud.

2.1.2.1 Toda vez que la Superintendencia Nacional de Salud es la entidad encargada de atender los requerimientos, quejas, reclamos, sugerencias y demás inquietudes que presentan los usuarios del sistema de salud, se le indagará si ¿cuenta con una base de datos en donde se relacionen dichas solicitudes elevadas por los usuarios durante el año inmediatamente anterior al SGSSS relacionadas con el acceso efectivo al sistema de salud y la calidad en la prestación del servicio, y las soluciones que se han dado en cada caso y cómo han impactado esos datos las políticas adelantadas en materia de universalización? En caso que la respuesta sea afirmativa, sírvase allegar los soportes de la misma.

2.1.2.2 ¿Existe algún índice de resultados en el que se refleje el acceso real de las poblaciones geográficamente dispersas a los sistemas de salud?

2.1.3 Interrogantes formulados a la Defensoría del Pueblo.

2.1.3.1 ¿Cuenta con indicadores actualizados donde se relacionen los inconvenientes, quejas o alguna otra barrera que se esté presentando en este momento para que las personas accedan al servicio de salud? En caso que la respuesta sea afirmativa, sírvase allegar los mismos a la Sala Especial de Seguimiento.

2.1.3.2 Desde su experiencia ¿considera que el Ministerio de Salud y de la Protección Social ha logrado avances significativos para alcanzar los objetivos planteados en el numeral vigésimo noveno de la sentencia T-760 de 2008? En caso que su respuesta sea afirmativa ¿en qué consisten los avances? En contrario ¿qué alternativas considera debe implementar la cartera para logra dicha directriz?

En mérito a lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento,

III. RESUELVE:

PRIMERO. SOLICITAR al Ministerio de Salud y Protección Social, para que dentro de los diez (10) siguientes a la comunicación de esta providencia, de respuesta a los interrogantes planteados en el numeral 2.1.1 de la parte considerativa del presente Auto.

SEGUNDO. SOLICITAR a la Superintendencia Nacional de Salud, para que dentro de los diez (10) siguientes a la comunicación de esta providencia, de respuesta a los interrogantes planteados en el numeral 2.1.2 de la parte considerativa del presente Auto.

TERCER. SOLICITAR a la Defensoría del Pueblo, para que dentro de los diez (10) siguientes a la comunicación de esta providencia, de respuesta a los interrogantes planteados en el numeral 2.1.3 de la parte considerativa del presente Auto.

CUARTO. A través de la Secretaría General de esta Corporación, expídanse las comunicaciones correspondientes y remítase copia de este proveído.

Seguimiento a la sentencia T-760 de 2008, Orden XXIX.

Comuníquese, notifíquese y Cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado Sustanciador

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General