

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

Sala Especial de Seguimiento

AUTO 354 de 2014

Referencia: Seguimiento a las órdenes décima sexta y vigésima novena de la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: Escrito presentado por la Defensoría del Pueblo sobre la presunta ocurrencia de prácticas violatorias al derecho fundamental a la salud en el Departamento del Chocó.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., dieciocho (18) de noviembre 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. El 15 de septiembre de 2014, la Defensoría del Pueblo allegó escrito¹ en el que manifestó haber recibido consultas por parte de distintas regionales de ese órgano de control, en especial de la del Departamento del Chocó, respecto del cual se informó sobre “*la constante negativa de algunas EPS en la autorización de traslado de los familiares de pacientes..., amparados en la mayoría de las veces en la Resolución 5521 de 2013*”²”³.

2. En la comunicación defensorial se adujo haber solicitado al Ministerio de Salud y Protección Social la aclaración del citado acto administrativo, en el sentido de que fuera aplicada la jurisprudencia constitucional en lo que atañe a la obligación de las EPS de autorizar el traslado, hospedaje y/o viáticos del acompañante del paciente, cuando la persona no cuente con los medios necesarios para cubrir dichos gastos⁴.

¹ Cfr. AZ Orden XVI-D, folios 1511 a 1546.

² “Por la cual se define, aclara y actualiza integralmente el Plan Obligatorio de Salud (POS)”

³ Cfr. *Ibidem*, folios 1511.

⁴ Anexos 1 y 2. Cfr. *Ibidem*, folios 1515 y 1516.

3. Indicó que la Cartera de salud dio respuesta a tal requerimiento señalando que “*el traslado, hospedaje y viáticos para los acompañantes no corresponde a la prestación de servicios de salud conforme al POS en ninguna de las fases de atención señaladas en el artículo 162 de la Ley 100 de 1993; estas prestaciones corresponden a servicios de apoyo social y su financiamiento requiere el uso de otras fuentes de financiación distintas a la UPC con excepción de comunidades indígenas y los servicios de apoyo social para pacientes con cáncer menores de 18 años*”⁵, justificación que en opinión de la Defensoría es un retroceso a lo establecido por la Corte Constitucional.

4. Agregó que ofició a la Superintendencia Nacional de Salud solicitando la emisión de una circular aclaratoria, en el mismo sentido de la petición elevada al Ministerio, obteniendo como respuesta⁶ que se había integrado un grupo de trabajo al interior de la Supersalud con el fin de establecer la pertinencia y límites competenciales de lo que pudiera instruir al respecto⁷.

5. Adicionó a esta problemática la no autorización de traslado de pacientes de accidentes de tránsito que por lo general es a niveles de complejidad más altos, con el argumento de que primero debe agotarse el monto del SOAT, desconociendo que el valor de dicho seguro cubre el transporte desde el lugar del accidente hasta la IPS en que se le brindará atención a la persona, lo que, a juicio de la Defensoría, deja a la EPS en la obligación de cubrir las remisiones de allí al lugar que se requiera⁸.

6. Ante la presunta negativa de las descritas autorizaciones el ente de control afirmó que en las diferentes regionales, especialmente la del Chocó, las personas a través de la Defensoría no tienen alternativa distinta a la interposición de acciones de tutela.

7. De otra parte, se informó que entre el 1° y el 4 de septiembre de 2014 la Defensoría del Pueblo llevó a cabo una visita al Departamento del Chocó en la que evidenció múltiples dificultades que presenta el Hospital Departamental San Francisco de Asís de II nivel de atención, así:

- i.* Inseguridad administrativa y jurídica por la suspensión temporal ordenada por la Procuraduría del interventor designado por la Supersalud, quien fue reintegrado en virtud de una acción de tutela resuelta a su favor.
- ii.* No se cuenta con contratos vigentes para algunas especialidades.
- iii.* Falta de pago de salarios a profesionales de planta.

⁵ Anexo 5. *Cfr. Ibídem*. Folios 1519 y 1520.

⁶ Recibida el 21 de mayo de 2014.

⁷ Anexos 3 y 4. *Cfr. Ibídem*, folios 1517 y 1518.

⁸ A efectos de demostrar los hechos narrados fueron allegadas algunas de las quejas presentadas ante las distintas defensorías regionales. *Cfr. Ibídem*, folios 1521 a 1541.

- iv. Carencia de la mayoría de medicamentos lo que impide la entrega de los mismos oportunamente.
- v. Falta de ambulancias medicalizadas que cubran las necesidades de la población de ese departamento.
- vi. Falencias en la protección, custodia y archivo de historias clínicas, situación que acreditó con las fotografías incorporadas en el anexo 1 de este auto.
- vii. Demostró que la infraestructura del hospital está en pésimas condiciones, tal como se evidencia en el anexo número 2 de esta providencia.

8. Así mismo, aseveró que durante la citada visita solicitó al personal “*de referencia y contra referencia del hospital*” una relación de las muertes que se suscitaron durante el proceso de remisión en el año 2013 y en lo corrido de 2014, reporte que le fue suministrado por correo electrónico en el que se comunicó que en 2013 se presentaron 71 muertes, que en lo corrido de 2014 (enero a agosto) iban 33 fallecidos y que a la fecha de la respuesta se encontraban 17 remisiones pendientes⁹.

9. Por la situación expuesta, la Defensoría del Pueblo pidió a la Corte su intervención con el fin de que se adopten las decisiones que protejan a los usuarios, en especial aquellos que por su ubicación geográfica requieren de mayor atención del Estado, como es el caso del Departamento del Chocó.

II. CONSIDERACIONES

1. En la Sentencia T-760 de 2008 se proveyeron diversas órdenes de carácter general a las autoridades regulatorias del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), ante las fallas evidenciadas que incidían en la vulneración del derecho fundamental a la salud de toda la población.

2. Entre los mandatos impartidos en el citado fallo estructural se encuentra el relacionado con la garantía de acceso oportuno, efectivo y de calidad a los servicios de salud contenidos en el Plan de Beneficios y a aquellos que se requieran con necesidad¹⁰, debiéndose adoptar medidas para incentivar que las Entidades Promotoras de Salud y las Entidades Territoriales garanticen el goce efectivo de ese derecho fundamental y desincentivar la denegación de los servicios de salud por parte de dichas aseguradoras¹¹. Así mismo, se impuso el deber de asegurar la cobertura universal sostenible del sistema¹².

⁹ Anexo 5. Cfr. *Ibidem*. Folios 1545 y 1546.

¹⁰ Al respecto, la Sentencia T-760 de 2008, en la consideración 4.4.3.2.1., indicó: “*A esta situación, requerir un servicio y no contar con los recursos económicos para poder proveerse por sí mismo el servicio, se le denominará en adelante, requerir con necesidad (también ocurre esta situación, por ejemplo, cuando el servicio se encuentra contemplado en el plan obligatorio, pero sometido a un pago moderador que rebasa la capacidad económica del interesado (al respecto, ver apartado 4.4.5.)*”.

¹¹ Orden décima sexta de la Sentencia T-760 de 2008.

¹² Orden vigésima novena de la Sentencia T-760 de 2008.

3. En lo que respecta a la primera de las citadas órdenes, encuentra la Sala que, de ser ciertos los hechos denunciados por la Defensoría del Pueblo, los mismos irían en oposición a los postulados de dicho precepto judicial, como quiera que se trataría de barreras en el acceso a los servicios de salud requeridos por los usuarios del sistema en el Departamento del Chocó, circunstancia que podría implicar la necesidad de que se adelanten acciones urgentes por parte de las autoridades de regulación, inspección y vigilancia del sector, a efectos de evitar que continúe la vulneración del derecho a la salud de los pacientes.

4. De igual manera, resultaría evidente que en caso de haberse implementado estrategias para evitar la negación de la prestación de servicios de salud las mismas no estarían generando los resultados que requiere el sistema para garantizar la oportunidad, efectividad y calidad con que deberían poder acceder los pacientes a las diferentes tecnologías que necesiten¹³.

5. Ahora bien, en lo que respecta a la orden vigésima novena de la citada sentencia, es menester recordar que para cumplir con la misma debe lograrse no solo la totalidad de afiliación de las personas al sistema, sino también garantizar los factores necesarios para la prestación de los servicios de salud en condiciones dignas, de manera que debe contarse con un número suficiente de programas, establecimientos, centros de atención, bienes y servicios accesibles a todos los habitantes del territorio nacional, sin discriminación alguna¹⁴.

6. De esta forma, atendiendo al escrito a que se circunscriben los antecedentes de esta providencia, en especial a los contenidos en los numerales 7 y 8 de dicho acápite, se estaría frente a una posible inobservancia de lo exigido por esta Corporación respecto a la universalización en el SGSSS, como quiera que la población, en especial la del Departamento del Chocó no estaría contando con la disponibilidad y accesibilidad requeridos para procurar la eficaz y oportuna atención de sus necesidades de salud en condiciones dignas.

7. Partiendo de lo expuesto, a efectos de dar a conocer al Ministerio de Salud y Protección Social, así como a la Superintendencia Nacional de Salud la problemática denunciada por la Defensoría del Pueblo y de establecer cuáles son o han sido las acciones implementadas por dichas entidades gubernamentales al respecto, la Sala Especial encuentra imperioso que las mismas se manifiesten en relación con el escrito presentado por el citado organismo de control dando respuesta a los siguientes interrogantes:

7.1. Ministerio de Salud y Protección Social:

7.1.1. ¿Cuál es el censo poblacional del Departamento del Chocó desglosado por municipios, teniendo en cuenta los habitantes del área rural y urbana?

¹³ No debe perderse de vista lo dispuesto en los artículos 1º y 12º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Ley 74 de 1968.

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, 2000. Consideración jurídica 12, literales a y b.

7.1.2. ¿Acepta la ocurrencia de los hechos denunciados en el escrito cursado a la Corte por parte de la Defensoría del Pueblo? Cuando menos deberá referirse a cada uno de los descritos en los antecedentes 1, 5, 6, 7 y 8 de esta providencia.

7.1.3. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior (7.1.2.), indique ¿qué medidas ha adoptado para superar las problemáticas que afronta el Departamento del Chocó y garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de los residentes de dicha entidad territorial? En este aspecto, deberá:

- a) Describir las medidas adoptadas.
- b) Indicar qué resultados ha obtenido a partir de la implementación de dichas medidas.
- c) Explicar de qué manera evalúa tales resultados y a partir de qué línea base lleva a cabo la comparación que permita evidenciar el avance o retroceso de cada problemática pública que pretende solucionar.

7.1.4. En caso de ser negativa la respuesta dada al interrogante 7.2.2., exponga la situación que en materia de salud atraviesa el Departamento del Chocó en relación con los problemas jurídicos abordados en la Sentencia T-760 de 2008, acreditando su posición al respecto.

7.1.5. ¿Qué medidas de regulación se han adoptado para dar aplicación a la reiterada jurisprudencia de esta Corporación según la cual a las EAPB les asiste la obligación de autorizar el traslado, hospedaje y/o viáticos del acompañante del paciente, cuando la persona no cuenta con los medios necesarios para cubrir dichos gastos¹⁵? En esta respuesta, deberá:

- a) Describir las medidas adoptadas.
- b) Indicar qué resultados ha obtenido a partir de la implementación de dichas medidas.
- c) Explicar de qué manera evalúa tales resultados y a partir de qué línea base lleva a cabo la comparación que permita evidenciar el avance o retroceso de cada problemática pública que pretende solucionar.

7.1.6. En caso de no haber adoptado ninguna medida respecto del interrogante anterior (7.1.5.), explique las razones de tal omisión.

7.2. Superintendencia Nacional de Salud:

7.2.1. ¿De qué manera se encuentra garantizado el acceso oportuno, efectivo y en condiciones de calidad a los servicios de salud de la población del Departamento

¹⁵ Ver al respecto las sentencias T-884 de 2003, T-739 de 2004, T-223 de 2005, T-905 de 2005, T-1228 de 2005, T-1087 de 2007, T-542 de 2009, T-550 de 2009 y T-736 de 2010.

del Chocó? Incluya en esta respuesta la descripción de cuántas EAPB e IPS (públicas y privadas) operan en esa entidad territorial, indicando el lugar de ubicación de cada una de ellas, los niveles de atención que prestan y precisando si las mismas cuentan con los bienes y servicios necesarios para poder prestar los servicios de salud en condiciones dignas.

7.2.2. ¿Acepta la ocurrencia de los hechos denunciados en el escrito cursado a la Corte por parte de la Defensoría del Pueblo? Cuando menos deberá referirse a cada uno de los descritos en los antecedentes 1, 5, 6, 7 y 8 de esta providencia.

7.2.3. En caso de ser afirmativa la respuesta anterior (7.2.2.), indique ¿qué medidas ha adoptado para superar las problemáticas que afronta el Departamento del Chocó y garantizar el goce efectivo del derecho a la salud de los residentes de dicha entidad territorial? En este aspecto, deberá:

- a. Describir las medidas adoptadas.
- b. Indicar qué resultados ha obtenido a partir de la implementación de dichas medidas.
- c. Explicar de qué manera evalúa tales resultados y a partir de qué línea base lleva a cabo la comparación que permita evidenciar el avance o retroceso de cada problemática pública que pretende solucionar.

7.2.4. En caso de ser negativa la respuesta dada al interrogante 7.2.2., exponga la situación que en materia de salud atraviesa el Departamento del Chocó en relación con los problemas jurídicos abordados en la Sentencia T-760 de 2008, acreditando su posición al respecto.

7.2.5. ¿Qué medidas de regulación se han adoptado para dar aplicación a la reiterada jurisprudencia de esta Corporación según la cual a las EAPB les asiste la obligación de autorizar el traslado, hospedaje y/o viáticos del acompañante del paciente, cuando la persona no cuenta con los medios necesarios para cubrir dichos gastos¹⁶? En esta respuesta, deberá:

- a. Describir las medidas adoptadas.
- b. Indicar qué resultados ha obtenido a partir de la implementación de dichas medidas.
- c. Explicar de qué manera evalúa tales resultados y a partir de qué línea base lleva a cabo la comparación que permita evidenciar el avance o retroceso de cada problemática pública que pretende solucionar.

7.2.6. En caso de no haber adoptado ninguna medida respecto del interrogante anterior (7.2.3.), explique las razones de tal omisión.

¹⁶ Ver al respecto las sentencias T-206, T-337 y T-920 de 2013, así como las T-154, T-433, T-519 y T-568 de 2014, entre otras, en las que se reiteran las reglas jurisprudenciales sobre el cubrimiento de los gastos de transporte para pacientes y sus acompañantes por parte de las EPS.

8. Es de advertir que para dar respuesta a los cuestionamientos formulados a las entidades gubernamentales, no podrá alegarse que la autoridad no cuenta con la información necesaria para tal fin, como quiera que todo mandato judicial debe ser atendido con observancia de los principios constitucionales y legales de eficiencia, economía, coordinación y colaboración armónica.

9. De igual manera, habrá de tenerse en cuenta que, sin perjuicio de las demás manifestaciones que consideren hacer en relación con el escrito a que se sustraen los antecedentes de este auto, las respuestas a las anteriores preguntas y las intervenciones del Ministro y el Superintendente deberán ser concisas, oportunas y pertinentes.

10. Finalmente, es preciso anotar que el pronunciamiento requerido en este proveído no es óbice para que las autoridades supervisadas adopten las medidas urgentes de regulación, inspección y control que estimen necesarias en aras de atender la problemática denunciada, de aceptar su ocurrencia.

En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

Primero.- Ordenar al Ministro de Salud y Protección Social que responda los interrogantes planteados en el numeral 7.1. de las motivaciones de este auto, teniendo en cuenta para tal efecto los considerandos 8 y 9 del mismo, para lo cual se le concede el término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación de esta providencia.

Segundo.- Ordenar al Superintendente Nacional de Salud que allegue el reporte a que se refieren las consideraciones 7.2., 8 y 9 de este proveído, en el término de diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la comunicación de este auto.

Tercero.- Advertir al Ministro de Salud y Protección Social, así como al Superintendente Nacional de Salud que el pronunciamiento requerido en los ordinales anteriores no es óbice para que adopten las medidas urgentes de regulación, inspección y control que consideren necesarias en aras de atender la problemática denunciada, de aceptar su ocurrencia.

Cuarto.- A través de la Secretaría General de esta Corporación líbrense las comunicaciones correspondientes, adjuntando copia de la presente providencia y del escrito reseñado en los antecedentes de la misma, junto con sus anexos.

Publíquese y cúmplase,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)

ANEXO 1













ANEXO 2



















