

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008

AUTO 999 DE 2023

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

Asunto: Evaluación de los cronogramas remitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, en atención a lo ordenado en el auto 584 de 2022.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., treinta (30) de mayo de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, designada por la Sala Plena de la Corte Constitucional para llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las órdenes generales allí impartidas, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, 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 identificó una serie de problemas graves y recurrentes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En consecuencia, impartió mandatos generales con tendencia correctiva entre los cuales, en la directriz décima sexta, ordenó al entonces Ministerio de la Protección Social¹, a la Comisión de Regulación en Salud² y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud³ que tomaran las medidas necesarias para garantizar a toda la población el acceso a los servicios de salud a los cuales tienen derecho y que

¹ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social.

² La Comisión de Regulación en Salud fue suprimida a través del Decreto 2560 de 2012 (artículo 1º) y sus funciones fueron trasladadas al Ministerio de Salud y Protección Social (artículo 26).

³ Este organismo fue suprimido por la Ley 1122 de 2007 y la Ley 1438 de 2011. El artículo 3º de la primera ley señaló lo siguiente: "Créase la Comisión de Regulación en Salud (CRES) como unidad administrativa especial, con personería jurídica, autonomía administrativa, técnica y patrimonial, adscrita al Ministerio de la Protección Social. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud mantendrá vigentes sus funciones establecidas en la Ley 100 de 1993, mientras no entre en funcionamiento la Comisión de Regulación en Salud CRES. -Parágrafo: Se le dará al actual Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud un carácter de asesor y consultor del Ministerio de la Protección Social y de la Comisión de Regulación en Salud. El Ministerio de la Protección Social reglamentará las funciones de asesoría y consultoría del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud." Por su parte, el artículo 145 de la Ley 1438 de 2011 derogó el parágrafo del artículo 3º de la Ley 1122 de 2007.

desincentivaran su negación⁴.

2. El 26 de abril de 2022, la Sala de Seguimiento profirió el auto 584 de 2022⁵. Allí declaró un nivel de cumplimiento bajo de la orden objeto de estudio, toda vez que encontró que:

(i) El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), adoptó medidas conducentes para lograr el contenido de las órdenes 17 a 23 (con excepción de la orden décima novena y vigésima). Lo anterior, después de analizadas las mediciones de (a) las acciones de tutela, (b) los casos objeto de revisión de la Corte y (c) el reporte de negaciones. Sin embargo, la Sala Especial consideró que los inconvenientes que impedían el avance de resultados para el cumplimiento de los mandatos constituían verdaderas barreras que impactaban en forma negativa el acceso a los servicios de salud y que imposibilitaban a su vez el goce efectivo de esa prerrogativa, sin que se avizorara una pronta solución.

(ii) Algunas de las acciones establecieron parámetros para la atención en citas en procedimientos necesarios para el diagnóstico y para el tratamiento, así como en la prestación de los servicios de salud en todo el territorio nacional, incluyendo tanto a la población privada de la libertad como a los migrantes. Sin embargo, se concluyó que dichas medidas no eran suficientes, debido a que (a) continuaba la dilación en la prestación, (b) se seguía advirtiendo falta de control en los tiempos de atención en la mayoría de los procedimientos y tecnologías, (c) se identificaba una baja eficacia en el ejercicio de la función de vigilancia y control por parte de las autoridades competentes y (d) persistían fallas estructurales que conllevaban a la demora irremediable del servicio.⁶

3. Como consecuencia de lo anterior, en el ordinal segundo del mencionado auto, se le ordenó al Ministerio de Salud y Protección Social que:

(i) Defina los tiempos máximos en los cuales deben asignarse las citas de medicina especializada y realizarse los diferentes procedimientos;

(ii) Regule e inicie un registro que permita recaudar información sobre el tiempo de espera de los pacientes que requieren: a) ser clasificados de acuerdo a los niveles de triage, b) ser atendidos en los servicios de urgencias, c) una cita de medicina especializada, d) se les dispensen los medicamentos y tecnologías en salud que les fueron prescritos o se les realicen los procedimientos ordenados y e) se les asignen citas de medicina y odontología general y especializada, así como el suministro de procedimientos y medicamentos, respecto de quienes hicieron uso del mecanismo de portabilidad;

(iii) Cree e implemente instrumentos que permitan disminuir y cesar los problemas de sobrecupo en los servicios de urgencias, de traslado de los pacientes por nivel de complejidad y de agenda de citas de medicina especializada y procedimientos médicos.

⁴ Además, dispuso respecto de los planes de beneficios que “(...) (i) sean precisados de manera clara, (ii) sean actualizados integralmente, (iii) sean unificados para los regímenes contributivo y subsidiado y, (iv) sean oportuna y efectivamente suministrados por las Entidades Promotoras de Salud”.

⁵ A través del cual valoró por primera ocasión el acatamiento de la directriz décima sexta.

⁶ F.j. 57 a 96 del auto 584 de 2022.

(iv) Cree e implemente instrumentos que permitan disminuir y cesar los problemas en la atención extramural evidenciados por la Sala y que afectan la oportunidad y eficacia en la atención en salud que se brinda a la población privada de la libertad. Lo anterior en forma conjunta con el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario-INPEC, la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios-USPEC y el Ministerio de Justicia y del Derecho.

4. Transcurridos dos meses desde la notificación del auto 584 de 2022⁷, la Sala Especial profirió el auto del 7 de julio de 2022⁸, a través del cual solicitó al MSPS que allegara un informe transversal de cumplimiento de las órdenes generales impartidas en la Sentencia T-760 de 2008, incluido el mandato decimosexto, acompañado de un cronograma que permitiera verificar el tiempo requerido para el desarrollo de las actividades tendientes a superar las problemáticas estructurales señaladas en la sentencia objeto de seguimiento. El reporte debía remitirse a la Sala en un término de 15 días hábiles contados a partir de la notificación de dicha providencia.

5. Con ocasión de lo anterior, la cartera de salud pidió que el término concedido en el auto del 7 de julio fuese extendido hasta el 11 de diciembre de 2022⁹. Como justificación expuso que debido a la elección del nuevo gobierno y en concordancia con el anuncio de una “*gran reforma al Sistema General de Seguridad Social en Salud- SGSSS*” requería tomarse el tiempo para analizar el impacto de fondo que podía surtirse frente a los mecanismos y cronogramas que pudiese remitir en acatamiento de lo ordenado, petición que fue resuelta en el auto del 18 de agosto de 2022 de forma negativa. No obstante, le fueron concedidos quince días para allegar la información solicitada.

6. Sin embargo, el 26 de septiembre de 2022, la Ministra de Salud y Protección Social solicitó una audiencia para presentar y explicar, entre otras, las circunstancias que impedían la remisión de la propuesta de mecanismos y cronogramas solicitados en el auto del 7 de julio de 2022 y en el numeral segundo de la parte resolutive del Auto 584 de 2022. Mediante auto del 14 de octubre de 2022, la Sala Especial no accedió a la petición formulada y, por el contrario, le ordenó que en un término de 10 días hábiles, diera cumplimiento a lo “*ordenado en el numeral segundo del auto 584 de 2022 y alleg[ara] a esta Sala la totalidad de la información solicitada en el referido proveído del 7 de julio, en los términos precisados en el auto del 18 de agosto de 2022*”.

7. Como consecuencia de lo descrito, y en virtud del seguimiento a la orden décima sexta de la sentencia T-760 de 2008, el Ministerio remitió dos cronogramas¹⁰ con las actividades que pretende implementar para dar cumplimiento a lo ordenado en el auto 584 de 2022. El primero de ellos hace referencia a las medidas para superar las problemáticas evidenciadas en los numerales (i), (ii) y (iii) del ordinal segundo del auto en mención; mientras que el segundo detalla las acciones a tomar respecto al numeral (iv).

Para dar cumplimiento con el punto (i), planteó:

⁷ 11 de julio de 2022.

⁸ Notificado en la fecha *ib*.

⁹ Recibida el 9 de agosto de 2022.

¹⁰ Recibidos el 16 de noviembre y 14 de diciembre de 2022.

| Mes | Actividades planeadas |
|-------------------------------|--|
| Noviembre y diciembre de 2022 | Revisión de la evidencia científica, relacionada con los tiempos aceptables para la asignación de las citas mencionadas. |
| | Estimación de las diferencias entre los tiempos máximos de espera para las citas y los tiempos aceptables identificados a partir de la revisión sistemática. |
| | Análisis participativo con usuarios y profesionales del servicio de salud, para la identificación de problemas relacionados con el proceso de asignación de citas, y la individualización de acciones estratégicas para el mejoramiento de las dificultades. |
| Enero de 2023 | Definición del plan de implementación de las acciones estratégicas y el establecimiento de los indicadores para el monitoreo y evaluación. |
| Febrero de 2023 | Inicio de las pruebas piloto, la expedición y socialización de la regulación correspondiente. |
| Marzo a diciembre de 2023 | Implementación, monitoreo y toma de medidas correctivas |

Frente al numeral (ii) señaló:

| Mes | Actividades planeadas |
|-------------------------------|--|
| Noviembre y diciembre de 2022 | Elaboración de los anexos técnicos contentivos de los indicadores relacionados con: (a) ser clasificado en un nivel de triage; (b) ser atendido en urgencias; (c) asignársele una cita de medicina especializada; (d) la realización y dispensación de cada uno de los procedimientos, tecnologías y medicamentos que se le han ordenados y; (e) la asignación de citas de medicina y odontología general, y especializada, así como el suministro de procedimientos y medicamentos, respecto de quienes hicieron uso del mecanismo de portabilidad. |
| Enero de 2023 | Integración de los indicadores para el reporte a través de la plataforma PISIS y la expedición de la normatividad para el reporte de datos al MSPS |
| Febrero de 2023 | Inicio del reporte periódico de datos al Ministerio. |
| Marzo de 2023 | Análisis de los datos de cobertura, número de entidades y el establecimiento del indicador de oportunidad. |
| Abril a diciembre de 2023 | Seguimiento y evaluación de los datos obtenidos. |

Con ocasión al numeral (iii) expuso lo siguiente:

| Mes | Actividades planeadas |
|-------------------------------|---|
| Noviembre y diciembre de 2022 | Diseño de los instrumentos dirigidos a superar las fallas, así como el diseño de su evaluación. |
| Enero a marzo de 2023 | Inicio de las pruebas piloto, ajuste de los instrumentos y al análisis de los resultados obtenidos. |
| Abril de 2023 | Identificación, con base en el análisis anterior y la evidencia científica, de las estrategias que no se estén implementando para el manejo de la sobreocupación de urgencias, para el traslado de pacientes por nivel de complejidad y para el agendamiento de citas de medicina especializada y procedimientos médicos. |
| Mayo de 2023 | Expedición del acto administrativo orientado a que los CRUE reciban la información y definan el prestador al que deben remitirse los pacientes en los casos de atención en urgencias, cuando se requiera remisión a otro prestador y no se obtenga respuesta por parte de la entidad responsable de pago. |

| | |
|---------------------------|---|
| Junio a diciembre de 2023 | Seguimiento a las estrategias implementadas en el país. |
|---------------------------|---|

8. Finalmente, para dar cumplimiento al numeral (iv), remitió el segundo documento, denominado “Plan de trabajo para la mejora de las condiciones de la población privada de la libertad a cargo del INPEC”, en donde relaciona que las actividades que ejecutaría para dar cumplimiento a lo anterior se enmarcarían en un plano interdisciplinario e intersectorial que tendría lugar entre diciembre de 2022 y mayo de 2023.

II. CONSIDERACIONES

1. Con el propósito de continuar con el seguimiento al cumplimiento de la orden décima sexta, la Sala estima necesario verificar si el Ministerio de Salud y Protección Social dio cumplimiento a la presentación de cronogramas y planes de trabajo ordenados en los puntos (i), (ii), (iii) y (iv) del numeral segundo del auto 584 de 2022. Para ello, se pronunciará sobre la oportunidad y después se evaluará el contenido de los cronogramas allegados.

2. Sea lo primero advertir que el Ministerio de Salud y Protección Social allegó los cronogramas y planes de trabajo por fuera de los términos previstos en el auto 584 de 2022, toda vez que el auto en mención fue notificado el 11 de julio de 2022 y a partir del día siguiente se contabilizarían 2 meses para su entrega, es decir, el plazo venció el 11 de septiembre de la misma anualidad.

3. Adicionalmente, resulta importante señalar que de los documentos allegados por el Ministerio se extrae que la implementación de las medidas ordenadas en el auto, tan solo inició a partir de noviembre de 2022, es decir, que durante los 4 meses siguientes a la notificación de la valoración, el rector de la política pública en salud desatendió los mandatos impartidos y omitió su deber de dar cumplimiento a una providencia judicial, sin exponer razones que pudieran justificar dicho comportamiento.

4. Ahora bien, frente al plazo conferido para cada uno de los mandatos contenidos en el auto, se observa que exceden los plazos dispuestos como se refleja a continuación:

a) Numeral (i): los tiempos para la asignación de citas con médicos especialistas y realización de procedimientos debían ser definidos dentro de los 4 meses siguientes a la notificación, es decir, a más tardar el 11 de noviembre de 2022. Sin embargo, en el cronograma se refleja que la definición del plan de implementación de las acciones estratégicas y el establecimiento de los indicadores para el monitoreo y evaluación solo tuvo lugar durante el mes de enero de 2023, es decir, más de dos meses después del límite estipulado por esta corporación.

b) Numeral (ii): el MSPS, tenía tres meses para regular e iniciar los registros que permitiesen recaudar información sobre los tiempos que tardan los pacientes para los distintos servicios médicos, plazo que vencía el 11 de octubre de 2022. Sin embargo, de conformidad con el cronograma, solo hasta marzo de 2023 tenía previsto contar con el indicador final de oportunidad.

c) Numeral (iii): se establecieron seis meses para el diseño de una medida tendiente a superar las deficiencias en la atención de urgencias, el traslado de pacientes por nivel de complejidad y la asignación de citas, los cuales se cumplían el 11 de enero de 2023. No obstante, el plan de trabajo refleja estudios para ello hasta el mes de mayo de 2023, momento en el que se tiene prevista la expedición del acto administrativo contentivo de las medidas.

d) Numeral (iv): debía diseñarse la medida en los mismos términos relacionados en el literal anterior. Sin embargo, las actividades planteadas para definir la estrategia a implementar se realizarán hasta mayo del presente año, lo cual, a todas luces, supera los términos establecidos en el auto 584 de 2022.

5. Por lo anterior, teniendo en cuenta que el plazo estipulado en los puntos a) y b) del cronograma ya se superó, se le solicitará al Ministerio de Salud y Protección Social que presente un informe contentivo de las actividades desarrolladas y los avances obtenidos en su ejecución, con el propósito de efectuar el seguimiento al cumplimiento del mandato.

6. Además, cabe resaltar que si bien el MSPS es la entidad competente y responsable de diseñar e implementar las medidas que garanticen el funcionamiento efectivo del SGSSS y el goce del derecho fundamental a la salud, no puede espontáneamente desconocer o apartarse del cumplimiento de los diferentes mandatos emitidos por la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, lo cual incluye los tiempos señalados en los autos de valoración y el cumplimiento de las actividades programadas en los cronogramas y planes de trabajo presentados.

7. Sin perjuicio de lo anterior, en los cronogramas presentados por la cartera de salud, se observa que además de relacionar las actividades tendientes a dar cumplimiento a lo ordenado en el auto 584 de 2022, planeó y estableció plazos para ejecutar otras acciones que no estaban incluidas en los mandatos del auto de valoración, y que están dirigidas a lograr su implementación, seguimiento y evaluación. Fue así como respecto a los puntos (i), (ii) y (iii) del ordinal segundo del auto 584 de 2022 añadió tareas que se extenderán hasta el mes de diciembre de 2023 y respecto al (iv), hasta el mes de mayo de la misma anualidad, tal como se describe a continuación:

(i) Con posterioridad al establecimiento de los indicadores, pondrá en marcha pruebas piloto de las acciones estratégicas para el mejoramiento de las dificultades identificadas en el territorio nacional. Además, expedirá y socializará la regulación correspondiente a la determinación de los tiempos para la asignación de citas. Finalmente, realizará monitoreo y evaluación del cumplimiento de los indicadores, para así tomar medidas correctivas en caso de requerirse.

(ii) Después del análisis de los datos obtenidos frente a los indicadores de cobertura y oportunidad, realizará un seguimiento y evaluación del reporte de datos.

(iii) Expedido el acto administrativo y socializada la regulación orientada a disminuir y cesar los problemas en los casos de (i) atención de urgencias, (ii) cuando se requiera remisión a otro prestador y no se obtenga respuesta por parte de la entidad responsable del pago o (iii) agendamiento de citas, se dispondrá de un seguimiento a las estrategias desarrolladas en el país.

(iv) Respecto a este último, las actividades interinstitucionales e interdisciplinarias fueron planeadas para ejecutarse de forma simultánea tanto en etapa de diseño como de implementación de las medidas entre diciembre de 2022 y mayo de 2023. Además, en el plan de trabajo para avanzar en las mejoras de las condiciones de salud de la población privada de la libertad, incluyó frente a las problemáticas de a) suministro de medicamentos, b) talento humano en salud y c) atención intra y extramural (examen médico de ingreso, urgencias y odontología) una fase de definición de estrategias para la medición de satisfacción del usuario, el análisis correspondiente y la toma de acciones correctivas.

8. Al tenor de lo previo, la Sala Especial encuentra válida la extensión de los términos enmarcados en los cronogramas remitidos por el MSPS, toda vez que además del diseño de las medidas e implementación de algunas de ellas, fueron agregadas labores de seguimiento y monitoreo sobre las mismas, lo cual contribuye con el propósito de contar con un verdadero análisis de resultados, frente al objetivo final propuesto, consistente en disminuir la problemática en torno a la garantía de prestación de los servicios de salud y la desincentivación de negaciones, para así lograr que todos los habitantes del territorio colombiano puedan acceder a ellos de forma oportuna y eficaz, con el ánimo de evitar que persistan las dilaciones en la prestación, la falta de control en los tiempos de atención en la mayoría de los procedimientos y tecnologías, una baja eficacia en el ejercicio de la función de vigilancia y control por parte de las autoridades competentes y las fallas estructurales que llevan a la demora irremediable del servicio.

9. Por ello, y ante la importancia que tiene la consecución de los resultados esperados derivados de la ejecución e implementación de las medidas proyectadas por el ministerio, la Sala entiende cómo válida la extensión de los tiempos propuestos en los cronogramas, pero requiere que el rector de la política pública acate de forma estricta los planes de trabajo y de esa forma avance en el cumplimiento efectivo de la orden décima sexta de la sentencia T-760 de 2008.

10. Así las cosas, los plazos estipulados en el ordinal segundo de la parte resolutive del auto 584 de 2022 se ampliarán en atención al conjunto de actividades planteadas por el MSPS en los cronogramas entregados a la Corte. No obstante, para verificar su desarrollo y cumplimiento, la cartera de salud deberá presentar un informe sobre las labores ejecutadas y los avances que estas generan en la superación de los problemas identificados en el auto de valoración, al igual que reportará los avances en la ejecución de las demás actividades planeadas.

11. Adicionalmente, la Sala Especial encuentra necesario recordar al Ministerio (i) su obligación de acatar el mandato decimosexto de la sentencia T-760 de 2008, así como el auto de seguimiento 584 de 2022, para avanzar en la garantía de acceso al derecho a la salud y de esa forma aplicar el principio de colaboración armónica¹¹ consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política y (ii) que el desconocimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional podría transgredir por acción u omisión las disposiciones consagradas en el Código

¹¹ El cual “se deriva de los fines esenciales del Estado y del mandato impuesto a las autoridades, de acuerdo con el cual están constituidas para proteger los derechos de las personas, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado¹⁸”. Sentencia C-193 de 2020.

Disciplinario Único¹² y el Código Penal¹³.

12. Finalmente, la Sala observa que resulta relevante poner en conocimiento del Ministro de Salud lo decidido en el presente asunto.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008,

III. RESUELVE:

Primero. Autorizar al Ministerio de Salud y Protección Social para que dé cumplimiento a lo ordenado en los numerales (ii), (iii) y (iv) del ordinal 2 de la parte resolutive del auto 584 de 2022, en los términos estipulados en el cronograma de actividades presentado ante la Corte.

Segundo. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que desarrolle las actividades de implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación contenidas en los cronogramas presentados a la Sala, a más tardar hasta el 31 de diciembre de 2023, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Tercero. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que, en el término de 10 días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación del presente proveído, entregue a la Sala un informe sobre las actividades ejecutadas y los avances que estas generan en la superación de los problemas que dieron lugar a las órdenes proferidas en el ordinal segundo del auto 584 de 2022.

Cuarto. Ordenar al Ministerio de Salud y Protección Social que a más tardar dentro de los 10 días hábiles siguientes al vencimiento de cada una de las etapas del cronograma, remita un informe sobre su ejecución y los avances obtenidos en la superación de la problemática evidenciada.

Quinto. Conminar al Ministerio de Salud y Protección Social para que siga ejecutando las actividades propuestas en los cronogramas presentados a la Sala en los términos y plazos allí previstos y desarrolle la formulación de las políticas públicas con la participación efectiva de todos los actores del sistema de salud.

Sexto. Poner en conocimiento del Ministro de Salud y de la Protección Social lo decidido en la presente providencia, para que actúe de conformidad con sus funciones.

Séptimo. Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes, acompañando copia integral de este proveído.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

¹² Artículos 23, 34 y 35.

¹³ Artículo 454.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General