

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO

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

Asunto: Traslado informes de cumplimiento presentados por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud.

Magistrado Sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., dieciséis (16) de enero de dos mil dieciocho (2018)

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

I. ANTECEDENTES

1. Mediante la sentencia T-760 de 2008 la Corte evidenció una serie de dificultades estructurales en materia de salud, por lo que para contrarrestar tal situación, emitió 16 órdenes generales con tendencias correctivas.

Entre las problemáticas identificadas se distinguió la violación del derecho a la salud por denegarse y obstaculizarse servicios incluidos en el POS, como se pudo demostrar con las decisiones judiciales que tutelaban el acceso a tal prerrogativa, en los que se vislumbró que la mayoría de dichas providencias se ocupaban de garantizar el acceso a servicios contemplados en los planes obligatorios de salud.

En virtud de lo anterior, se emitió la orden décimo novena, en el que se requirió al Ministerio de Protección Social¹ para que adoptara medidas tendientes a garantizar que todas las entidades promotoras de salud enviaran a la Comisión de Regulación en Salud², a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Defensoría del Pueblo, un informe trimestral en el que se señale: *i)* los servicios médicos ordenados por los galenos a sus pacientes, que fueron negados por las E.P.S. y que no pudieron ser tramitados ante el Comité Técnico Científico; *ii)* las prescripciones médicas realizadas por el personal de salud correspondiente, que no se autorizaron por el CTC; *iii)* se indique las razones por las cuales no fue objeto de decisión por dicho Comité o el fundamento de la negativa.

¹ Hoy Ministerio de Salud y Protección Social.

² Esta entidad fue liquidada mediante Decreto 2560 de diciembre de 2012, y todas sus funciones y competencias fueron trasladadas al Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Esta Corporación emitió el Auto de 13 de julio de 2009 en el que aclaró al Ministerio de Protección Social que su labor no se limitaba a enviar oficios a las EPS o EPSS transcribiendo la orden décima novena, sino que debía crear condiciones para que la información remitida por tales entidades sea precisa, completa, confiable y útil, adicionalmente, ordenó al Ministerio de Protección Social que proferiera un acto administrativo en el que fijara por lo menos las condiciones mínimas, los formatos que debería allegar cada organismo, las sanciones derivadas por dicho incumplimiento y los trámites que adelantará esta entidad para que la información consolidada y depurada sea allegada a este Tribunal solo por su conducto.

3. A través del Auto 411 de 16 de septiembre de 2015 esta Sala declaró el cumplimiento bajo de la orden décima novena de la sentencia T-760 de 2008; además, consideró que la regulación sobre el tema no era suficiente para dar cumplimiento a tal orden y señaló que en lo referente a la Resolución 744 de 2012 se evidenció falta de claridad en los datos recolectados, toda vez que se encuentran en un lenguaje de difícil manejo y comprensión, a parte, que el formulario ha sido confuso y de complejo diligenciamiento. En cuanto a la Resolución 1683 de 2015 avizoró la existencia de un retroceso, al suprimirse la casilla “17. Motivo de negación por el CTC (NEG)” y, estimó inconveniente, el haberse suprimido el informe referente a la negación de servicios de tecnologías incluidas en el POS.

Adicionalmente, apreció como inapropiada la decisión de no recaudar la información atinente a la descripción de “otros motivos”, dado que esto ocasiona una incertumbre referente a las verdaderas razones de la negación.

En dicha providencia también señaló que los registros de servicios negados no son precisos, menos aún confiables, además que no existe claridad de los que comúnmente se niegan, ni de las razones de la negativa, así como tampoco, de cuáles se encuentran incluidos en el POS, ni de las EPS que más se abstienen de autorizar.

Finalmente, concluyó que de los reportes presentados por el Ministerio no se refleja la superación de las fallas estructurales.

4. Dada esas consideraciones, esta Corporación en dicha providencia llamó la atención al Ministerio de Salud y de Protección Social y le ordenó el rediseño y la puesta en funcionamiento de un registro de negaciones y tecnologías en salud, así como la adopción de medidas en torno a la creación del nuevo registro de negaciones y control de irregularidades.

Además, ordenó a la Superintendencia Nacional de Salud que iniciara las diligencias correspondientes contra las EPS que no han reportado los datos requeridos, en desarrollo del cumplimiento de esta orden, o lo han hecho en forma extemporánea; que indicara trimestralmente en la página web las actuaciones iniciadas y las medidas adoptadas, con ocasión de los hallazgos obtenidos de los informe de negación de servicios.

5. En virtud de lo anterior, el Ministerio de Salud y la Superintendencia de Salud han adoptado algunas medidas tendientes a dar cumplimiento a tal orden y al desarrollo de la misma, y para ello allegaron varios informes³

³ 4 de noviembre de 2015, 26 de febrero de 2016, 29 de abril de 2016, 3 de mayo de 2016, 20 de mayo de 2016, 19 de agosto de 2016, 23 de noviembre de 2016, 19 de diciembre de 2016, 15 de febrero de 2017, 16 de agosto de 2017 (Fls. 4867 a 4881, 4883 a 4904 AZ K orden XIX; 5084 a 5110, 5165 a 5183, 5187 a 5205, 5206 a 5229, 5230 al 5270, 5280 a 5306, 5313 a 5655, 5658 a 5684 AZ “L” orden XIX; 5702 a 5719, 5753 a 5784, 5807 y 5808 de la

En los documentos aportados por el Ministerio, especialmente en el último, señaló, entre otras, las siguientes actuaciones:

- i) Se expidió la Resolución 1328 de 2016, por medio del cual se estableció el procedimiento para reportar la prescripción de las tecnologías de salud no cubiertas en el Plan de Beneficios a través de una herramienta tecnológica por parte de los profesionales de salud en el régimen contributivo. A raíz de dicha Resolución se implementó la plataforma MIPRES para el régimen contributivo.
- ii) En lo atinente al régimen subsidiado, el Ministerio ha venido adelantando las pruebas pilotos de MIPRES, e implementó la Resolución 2064 de 2017 por medio del cual adoptó un instrumento para el reporte de información de servicios y tecnologías en salud negados y aprobados por el CTC.
- iii) Con respecto a la calidad de la información el Ministerio realizó mesas de trabajo con las EPS y EOC sobre el reporte de la información especialmente la descripción de los campos “Motivo por no haber tramitado la solicitud ante el CTC (NTR)” y “Motivos de negación por el CTC (NEG)” desagregando los campos “otros motivos” y “otros servicios”.

II. CONSIDERACIONES

1. Con miras a desarrollar el artículo 2^o, de la Constitución Política esta Sala Especial de Seguimiento ha abierto espacios que permiten la participación de todos los actores del Sistema de Salud dentro del trámite de verificación del cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008. De este modo, se propicia una comunicación real entre los representantes de la sociedad civil y las entidades gubernamentales tendientes a alimentar las respectivas políticas públicas.

2. Ahora bien, dada la complejidad técnica que revisten los informes presentados por las entidades obligadas a acatar la orden impartida, resulta indispensable que el funcionario judicial cuente con conceptos que apoyen el trámite de valoración, motivo por el cual, integró el grupo de peritos constitucionales voluntarios⁵, los cuales han brindado una importante colaboración a la Sala al poder contar con material suficiente para la toma de decisiones.

3. Por consiguiente, en aras de valorar el cumplimiento de las ordenes generales, este Tribunal analizará tanto los informes allegados por las autoridades responsables, así como los conceptos emitidos por los expertos en el tema, sin que ello incida en la autonomía que le asiste a la Corte al proferir sus providencias.

4. En ese orden de ideas, se invitará a los peritos constitucionales voluntarios para que se pronuncien respecto de los documentos enviados por el Ministerio: informes del 4 de

AZ “M” orden XIX); 25 de enero de 2016 (Fls. 5050 a 5056 AZ “L” orden XIX), 26 de octubre de 2017 (Fls. 5785 a 5806 AZ “M” orden XIX).

⁴“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; **facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan** y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; (...)” (Se resalta)

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

noviembre de 2015⁶, 26 de febrero de 2016⁷, 29 de abril de 2016⁸, 3 de mayo de 2016⁹, 20 de mayo de 2016¹⁰, 19 de agosto de 2016¹¹, 23 de noviembre de 2016¹², 19 de diciembre de 2016¹³, 15 de febrero de 2017¹⁴, 16 de agosto de 2017¹⁵, 23 de noviembre de 2017¹⁶, igualmente, los remitidos por la Superintendencia de Salud: informe del 25 de enero de 2016¹⁷, del 26 de octubre de 2017¹⁸

Adicionalmente, y sin perjuicio de otra información que el grupo de peritos considere necesario presentar a esta Corporación, se les convocará a que respondan los siguientes interrogantes:

4.1. ¿Consideran que el Ministerio dio cumplimiento a la orden décima novena de la sentencia T-760 de 2008 y atendió los parámetros señalados en el Auto 411 de 16 de septiembre de 2015, dadas las medidas adoptadas¹⁹ por dicho organismo con posterioridad a esta última providencia?

4.2. ¿Qué mejoras o retrocesos se advierte con las actuaciones desplegadas por el ente Ministerial respecto al cumplimiento de la orden décima novena de la sentencia T-760 de 2008?

4.3. ¿Con las acciones efectuadas por el Ministerio con posterioridad al Auto 411 de 2015 se ha podido superar las fallas referentes a la falta de identificación de las aseguradoras responsables de la negación de servicios, las tecnologías en salud negadas y la justificación de dicha determinación?

4.4. ¿Consideran que las operaciones ejecutadas han sido efectivas para lograr que las entidades habilitadas en el país reporten a las autoridades correspondientes los servicios negados?

4.5. ¿Con las resoluciones adoptadas luego de la última valoración de la orden décima novena²⁰ se ha creado una herramienta tendiente a determinar la negación de los servicios incluidos en el PBS?

4.6. ¿Consideran que la Superintendencia ha dado cumplimiento a las órdenes impartidas en el auto 411 de 16 de septiembre de 2015 contenidas en los numerales 10.14 a 10.16 de la parte considerativa de dicha providencia?

5. En atención a lo dispuesto en el numeral anterior, se convocará a los siguientes peritos constitucionales voluntarios para que se pronuncien con respecto a lo determinado en el numeral 4° de este acápite:

⁶ Fls. 4883 a 4904 AZ “K” orden XIX

⁷ Fls. 5084 a 5110 AZ “L” orden XIX

⁸ Fls. 5165 a 5183 AZ “L” orden XIX

⁹ Fls. 5187 a 5205 AZ “L” orden XIX

¹⁰ Fls. 5206 a 5229 y del 5230 al 5270 AZ “L” orden XIX

¹¹ Fls. 5280 a 5306 AZ “L” orden XIX

¹² Fls. 5313 a 5655 AZ “L” orden XIX

¹³ Fls. 5658 a 5684 AZ “L” orden XIX

¹⁴ Fls. 5702 a 5719 AZ “M” orden XIX

¹⁵ Fls. 5753 a 5784 AZ “M” orden XIX

¹⁶ Fls. 5807 y CD contenido en el fl. 5808 AZ “M” orden XIX

¹⁷ Fls. 5050 a 5056 AZ “L” orden XIX

¹⁸ Fls. 5785 a 5806 AZ “M” orden XIX

¹⁹ Resoluciones 1328 de 2016, 2064 de 2017 y la puesta en funcionamiento de la plataforma MIPRES.

²⁰ Auto 411 de 16 de septiembre de 2015.

- i) Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud – GESTARSALUD-.
- ii) Programa Así Vamos en Salud.
- iii) Comisión de Seguimiento a la sentencia T-760/08 y de Reforma Estructural del Sistema de Salud y Seguridad Social -CSR-.
- iv) Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral –ACEMI-.
- v) Asociación Colombiana de Facultades de Medicina- ASCOFAME-.
- vi) Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –DeJuSticia-.
- vii) Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social – FEDESALUD-.

En mérito de lo expuesto, se

III. RESUELVE:

Primero: Dar traslado a los peritos constitucionales voluntarios enlistados en la consideración número quinta, para que, dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación de esta providencia, se pronuncien sobre lo señalado en el numeral cuarto del mismo aparte.

Segundo: Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones pertinentes, adjuntando copia de este auto.

Cúmplase,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado Sustanciador

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General