

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO 329 de 2014

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

Asunto: Traslado a la Superintendencia Nacional de Salud de información sobre la presunta ocurrencia de prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud por las EPS Cafesalud, Cruz Blanca y Saludcoop.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D. C., veintiuno (21) de octubre de dos mil catorce (2014).

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. Mediante comunicación de 15 de septiembre de 2014¹, el ciudadano William Arturo Vizcaino Tovar remitió a la Sala Especial una relación de casos de presuntas prácticas violatorias del derecho fundamental a la salud que, según relató, vienen presentándose en Cafesalud, Cruz Blanca y Saludcoop EPS.
2. En dicho documento relacionó treinta y cinco (35) casos de personas² que aparentemente fallecieron sin recibir atención médica; niños gravemente enfermos cuyos tratamientos fueron interrumpidos por la no entrega oportuna de medicamentos; afilados que se han visto afectados por largas esperas para obtener citas médicas y pacientes que no fueron atendidos estando en el servicio de urgencias.
3. Así mismo, puso en conocimiento de la Sala Especial en medio físico y magnético³ los informes semanales que durante 2012, 2013 y 2014 la empresa

¹ Cfr. AZ-orden XVI-D, folio 1547.

² Se identificó el número de la queja al interior de la EPS, el nombre del afectado y una fecha de referencia.

³ Información en CD. Cfr. AZ-orden XVI-D, folio 1675.

Audieps Ltda. elaboró en relación con la oportunidad de las citas y la inexistencia de agendas para atender usuarios que requerían consultas por especialistas.

4. En este sentido, entregó copia de reportes de 2012 sobre deficiencias en la atención a mujeres embarazadas y menores de edad, así como presuntos incumplimientos a fallos de tutela.

5. Según lo aseverado por el interviniente, dicha información fue suministrada con el fin de que la Corte pudiera contar con mayores elementos de juicio sobre la “*endémica y cada vez más grave situación de prestación de servicios de salud que han enfrentado los usuarios de Saludcoop*”⁴.

6. Posteriormente, el señor Vizcaino Tovar⁵ remitió, con la misma finalidad, la nota de prensa del diario El Espectador⁶ que reseñó el caso de un niño con discapacidad cognitiva en el que la EPS Saludcoop no garantizó de forma efectiva su derecho fundamental a la salud.

II. CONSIDERACIONES

1. En desarrollo de la supervisión al cumplimiento de los mandatos décimo sexto⁷ y vigésimo⁸ de la Sentencia T-760 de 2008, la Sala Especial dictó los autos 089 y 243 de 2014 en los que requirió información tanto al Ministerio de Salud y Protección Social, como a la Superintendencia Nacional de Salud sobre la “*real situación*” de la EPS Saludcoop.

2. Esto en razón a que al expediente de seguimiento fueron incorporados reportes ciudadanos⁹ sobre la presunta ocurrencia de fallas en el funcionamiento de dicha entidad aseguradora consistentes en: *i*) deficiencias en la atención, *ii*) falta de respuesta oportuna a las solicitudes de mejora (quejas), *iii*) incumplimiento de fallos de tutela en contra de la EPS, *iv*) retrasos en los tiempos de decisión del CTC, *v*) demoras en la asignación de citas y, *vi*) el suministro incompleto e inoportuno de medicamentos.

3. Debido a que Saludcoop es la EPS que asegura a la mayor cantidad de afiliados del sistema de salud en Colombia (más de cuatro millones de personas¹⁰) y a la gravedad de las presuntas deficiencias denunciadas, la Corte consideró necesario que las autoridades gubernamentales supervisadas informaran a la sociedad civil y a la Sala Especial los resultados de las medidas de regulación, inspección,

⁴ Cfr. AZ-orden XVI-D, folio 1547.

⁵ Escrito de 15 de octubre de 2014. Cfr. AZ-orden XVI-D, folios 1649 a 1697.

⁶ Edición de 14 de octubre de 2014, que puede consultarse en

<http://www.elespectador.com/noticias/bogota/lucha-de-cielo-y-su-hijo-contrasaludcoop-articulo-521977>

⁷ En virtud de esta orden la autoridad de regulación debía adoptar medidas para desincentivar a las EPS en la violación del derecho a la salud.

⁸ Conforme se dispuso en dicho ordinal de la sentencia debía elaborarse un *ranking* de EPS e IPS y reportarse las medidas gubernamentales que se adoptaran para garantizar el respeto de los derechos de los usuarios de dichas entidades

⁹ Cfr. AZ-orden XX-D, folios 1740 a 1744 y 1746.

¹⁰ A través del informe de 22 de abril de 2014, la Superintendencia Nacional de Salud informó que Saludcoop contaba con “4.008.795” de usuarios. Cfr. AZ-orden XX-E, folio 1827.

vigilancia y control adoptadas para garantizar a los usuarios de dicha entidad promotora de salud su derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 12 PIDESC¹¹), pese a la intervención forzosa administrativa para administrar a la que está sometida el asegurador desde 2011¹².

4. En la actualidad la Corte se encuentra analizando la voluminosa información que, en cumplimiento de los autos 089 y 243 de 2014, ha sido presentada por el Ministerio de Salud, la Superintendencia Nacional de Salud, el Agente Interventor de Saludcoop, la Contraloría General de la República y algunos ciudadanos, lo cual supondría que solo hasta la adopción de las determinaciones que producto de dicho estudio corresponda adoptar, habría lugar a un pronunciamiento sobre el escrito de 15 de septiembre de 2014.

5. Sin embargo, en dicha comunicación ciudadana fueron relacionadas presuntas violaciones al derecho a la salud de algunos usuarios de Saludcoop, Cafesalud y Cruz Blanca y se alertó por la potencial amenaza en la que se encuentran el resto de afiliados a nivel nacional.

6. Esos datos corresponden a treinta y cinco (35) casos en los que presuntamente personas fallecieron sin recibir atención, soportaron demoras para acceder a las citas médicas, no fueron atendidas en servicios de urgencias o no les fue suministrado oportunamente los medicamentos que solicitaron.

7. Para la Sala Especial es probable la ocurrencia de los hechos relatados teniendo en cuenta el comportamiento de dichas EPS durante 2012 y 2013, en el reporte de entidades promotoras de salud más tuteladas, elaborado por la Defensoría del Pueblo¹³. El siguiente cuadro refleja el número de solicitudes de protección interpuestas contra las entidades referidas en la intervención ciudadana, así:

EPS	Núm. de tutelas 2012	Núm. de tutelas 2013
Saludcoop	9.246	10.272
Cafesalud	5.226	4.415
Cruz Blanca	663	861

8. Como se puede constatar, salvo en el caso de Cafesalud, la presentación de tutelas contra dichas EPS se incrementó en el periodo 2012-2013, lo cual impide a la Sala Especial descartar *ab initio* la información contenida en el referido escrito de 15 de septiembre de 2014.

9. Desde esta perspectiva, para poder adoptar una determinación en el marco de la verificación del cumplimiento de lo ordenado en el mandato décimo sexto del fallo estructural y, concretamente, sobre las medidas adoptadas por el regulador para desincentivar la denegación de los servicios de salud por parte de las citadas EPS,

¹¹ De conformidad con el artículo 12 del Pacto Internacional del Derechos Económicos Sociales y Culturales, Colombia como Estado Parte de dicho instrumento internacional está obligada a reconocer “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental” por lo cual, entre otras medidas, debe crear “condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad” (art. 12-2, lit. d). Este tratado fue incorporado al ordenamiento nacional mediante la Ley 74 de 1968.

¹² Cfr. Resolución 801 de 11 de mayo de 2011 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud.

¹³ Cfr. Defensoría del Pueblo. La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2013. Bogotá, 2014, pág.239.

a partir de los hechos relatados es imperioso que dichos casos estén debidamente probados.

10. Debe tenerse en cuenta que en el expediente de seguimiento no reposa constancia que el ciudadano Vizcaíno Tovar haya puesto en conocimiento de la Superintendencia Nacional de Salud dichos hechos y que esa institución no haya realizado las gestiones eficaces para sancionar y prevenir la ocurrencia de sucesos similares.

11. Sobre este aspecto, es necesario recordar a los intervinientes, en este trámite constitucional, que una de las acciones que favorece la celeridad de la labor de supervisión a cargo de esta Corporación es la presentación de escritos¹⁴ que no solo permitan identificar las deficiencias del sistema de salud, sino que estén debidamente soportados. Ello incluye acreditar que las entidades con competencia en el asunto fueron informadas de la problemática y que los procedimientos utilizados para su atención no la solucionaron eficazmente.

12. Con todo, de admitirse por la Superintendencia Nacional de Salud la ocurrencia de los hechos denunciados, en el marco del monitoreo judicial a la acción gubernamental para la garantía del derecho fundamental a la salud, se evidenciaría la ineficacia, en esos casos, de las medidas que el regulador ha puesto en conocimiento de la Sala Especial para dar cumplimiento del mandato décimo sexto del fallo estructural.

13. En su defecto, de considerarse efectivas esas acciones de política pública, podría colegirse el deficiente ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control.

14. Si los casos denunciados ocurrieron, los registros de los mismos ya deberían reposar en dicha Superintendencia, haberse iniciado las correspondientes investigaciones y verificado que al interior de las EPS involucradas hayan sido ejecutadas las acciones de mejora y demás correctivos indispensables para prevenir hechos similares.

15. Debe recordarse que una de las aseguradoras involucradas en las preguntas irregularidades es Saludcoop, que fue intervenida forzosamente para administrar por la Superintendencia Nacional de Salud, por lo que sería paradójico que en una entidad sujeta a una medida especial se presentaran hechos tan graves como los relatados, por cuanto no mucho podrían esperar los usuarios de las aseguradoras que no están intervenidas.

16. Por lo anterior, para determinar si hay lugar o no a incorporar el escrito de 15 septiembre de 2014 al expediente de seguimiento, con la finalidad de que incida en la valoración del cumplimiento de la orden décima sexta de la Sentencia T-760 de

¹⁴ De conformidad con el Auto 027 de 2014, los escritos que se presenten ante la Sala Especial deben caracterizarse por ser concisos, argumentados y respaldados en información verificable. Adicionalmente, las intervenciones han de analizar las principales dificultades que persisten en el cumplimiento del fallo estructural y sus posibles causas, pudiendo plantear también las propuestas de solución que consideran viables para superar el déficit de protección constitucional del derecho a salud que motivó la expedición de la sentencia objeto de supervisión

2008, la Sala Especial considera procedente que la Superintendencia Nacional de Salud presente un reporte, antes del 28 de noviembre de 2014, que contenga:

16.1. La confirmación de la ocurrencia o no de cada uno de los casos denunciados en el documento de 15 de septiembre de 2014, para lo cual se le remitirá copia integral del mismo.

16.2. En el evento de que los hechos si se hayan presentado, deberá informar qué acciones fueron adoptadas por el responsable de la inspección, vigilancia y control del sistema de salud, y la fecha de las mismas.

16.3. Si con anterioridad a esta providencia no se había realizado ninguna actuación respecto de los casos referidos, deberá informar las razones de esa circunstancia.

16.4. El plan de acción, a corto plazo, que implementará para que en las EPS involucradas en los hechos que motivan esta providencia y en su red de prestadores, se *prevenga* la repetición de conductas lesivas a los derechos usuarios similares a los que fueron descritos en la intervención ciudadana de 15 de septiembre de 2014.

16.5. Este plan deberá construirse solamente si la Superintendencia confirma la ocurrencia de alguno de los treinta y cinco (35) casos, en los términos de la consideración 16.1. de este proveído.

16.6. El plan de acción deberá incluir los indicadores de resultado que, en el corto plazo, permitirán medir la efectividad de las actividades desarrolladas, sin perjuicio que la Superintendencia solicite al Ministerio de Salud la expedición de nuevas medidas regulatorias para garantizar, como mínimo, la efectividad de los derechos de los asegurados por Saludcoop, Cafesalud y Cruz Blanca.

16.7. En el proceso de construcción del plan deberá garantizarse la participación efectiva (art. 2 C.P.) de los actores involucrados (aseguradores, prestadores, asociaciones de pacientes y usuarios), además deberá convocarse a la Defensoría del Pueblo para que intervenga en defensa del derecho fundamental a la salud de toda la comunidad (art. 115 C.P.).

17. Ahora bien, para la Sala Especial, la garantía efectiva del derecho de acceso a los servicios de salud en condiciones de oportunidad y calidad no se satisface con la existencia de una EPS, si esta no funciona ni actúa en el marco de la Constitución.

18. Estar asegurado implica que los pacientes tienen el derecho a recibir, en condiciones de dignidad (art. 1 C.P.), las tecnologías en salud que, dadas sus particularidades requieran, en procura del restablecimiento de su bienestar. Cuando eso no ocurra, es menester que el Estado en su conjunto (art. 113 Superior) y, principalmente, las autoridades del Sector Administrativo de Salud y Protección Social actúen coordinadamente para corregir de forma oportuna y eficaz esa falla del sistema.

19. No de otra manera, como se señaló en la Sentencia T-760 de 2008, las autoridades cumplen con la obligación de “*proteger*”¹⁵, que se deriva del derecho fundamental a la salud. En efecto, debe recordarse que la Observación General Núm. 14¹⁶ incluyó dentro de este compromiso “*velar porque la privatización del sector de la salud no represente una amenaza para la disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los servicios de atención de la salud*”, lo cual presuntamente es lo que estaría ocurriendo en los treinta y cinco (35) casos que fueron puestos en conocimiento de la Corte.

20. Debe recordarse que las actuaciones de regulación, inspección, vigilancia y control a cargo del Ejecutivo, en la actualidad, están siendo objeto de supervisión constitucional, por lo cual la gestión gubernamental debe encaminarse a acreditar que los defectos del sector salud, detectados desde 2008 en la Sentencia T-760, se encuentran superados.

21. Por consiguiente, respecto del caso referido en la nota de prensa de que trata el antecedente núm. 6 de este auto, cuya ocurrencia es incuestionable, dado que ya existe providencia judicial¹⁷ sobre el particular, la Superintendencia presentará, antes del 28 de noviembre de 2014, un reporte en el que: *i*) de forma detallada, se informe de qué manera la Superintendencia Nacional de Salud, actuó en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control en el caso concreto del hijo de la señora Cielo Peláez y, de no haberlo hecho indicará las razones de esa situación. Así mismo, *ii*) precisará la estrategia, a corto plazo, que implementará para asegurar que en la EPS Saludcoop, no se vuelvan a presentar prácticas violatorias del derecho a la salud como las que ocuparon la atención del medio periodístico, conforme se dispuso en la consideración núm. 16.7.

22. Vencido el plazo máximo establecido en la consideración núm. 16 de esta providencia o una vez presentados los reportes a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, se proveerá sobre la incorporación o no de los escritos de 15 de septiembre y 15 de octubre de 2014, al expediente de seguimiento, como insumo para la valoración de la orden general décima sexta.

En mérito a lo expuesto,

III. RESUELVE

Primero.- Ordenar al señor Superintendente Nacional de Salud que presente los reportes de que tratan las consideraciones núm. 16 y 21 de este auto, antes del 28 de noviembre de 2014.

Segundo.- Remitir copia integral de los escritos de 15 de septiembre y 15 de octubre de 2014, al señor Superintendente Nacional de Salud, para los fines señalados en la parte motiva de este proveído.

¹⁵ Consideración jurídica 3.4.2.9.2.

¹⁶ Cfr. Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12)*. 2000.

¹⁷ Según lo refiere la nota de prensa, se trata de la Sentencia de 9 de julio de 2014 del Juzgado Cuarto Penal Municipal de Bogotá.

Tercero.- La Secretaría General de esta Corporación comunicará esta providencia al señor Superintendente Nacional de Salud y al ciudadano William Arturo Vizcaíno Tovar, adjuntando copia de este proveído.

Publíquese y cúmplase,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)