

LAS TUTELAS: como mecanismo de acceso a los servicios de salud



Introducción

En Colombia, la salud en un principio fue concebida como un servicio que posteriormente devino en derecho fundamental. En 2015 se sancionó la Ley Estatutaria de Salud, la cual situó el derecho a la salud en el ámbito del Sistema de Salud. Como un derecho fundamental, comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud (1).

A pesar de los avances normativos, el derecho a la salud continúa teniendo dificultades en el acceso a los servicios de salud. Particularmente, la ciudadanía ha hecho uso de la tutela para cerrar la brecha en materia de accesibilidad a la salud. La acción de tutela es un mecanismo constitucional con el que cuenta la ciudadanía para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública (artículo 86 de la Constitución Política). Antes de que fuera declarada derecho fundamental, la salud era susceptible de ser protegida por la acción de tutela. Después del derecho de petición, el derecho a la salud es el derecho que más se invoca en las tutelas en Colombia. Las tutelas en salud crecen cada año y, en promedio, su participación anual corresponde al 29,7% del total. En 2008, gracias a la sentencia T-760, la salud es elevada a derecho fundamental lo que implicó que las tutelas invocaran directamente su protección como derecho fundamental.

En este boletín se presentan los resultados del análisis realizado al comportamiento del uso de la acción de tutela para salvaguardar el derecho a la salud entre el 2015 y el 2018. Las categorías de análisis responden al modelo de comportamiento en la utilización de servicios de salud de Aday y Andersen (2).



Metodología

Este documento está basado en el capítulo “Las tutelas: ¿puerta de entrada al acceso real de los servicios de salud?” del décimo primer informe del Observatorio Nacional de Salud *Acceso a servicios de salud en Colombia*.

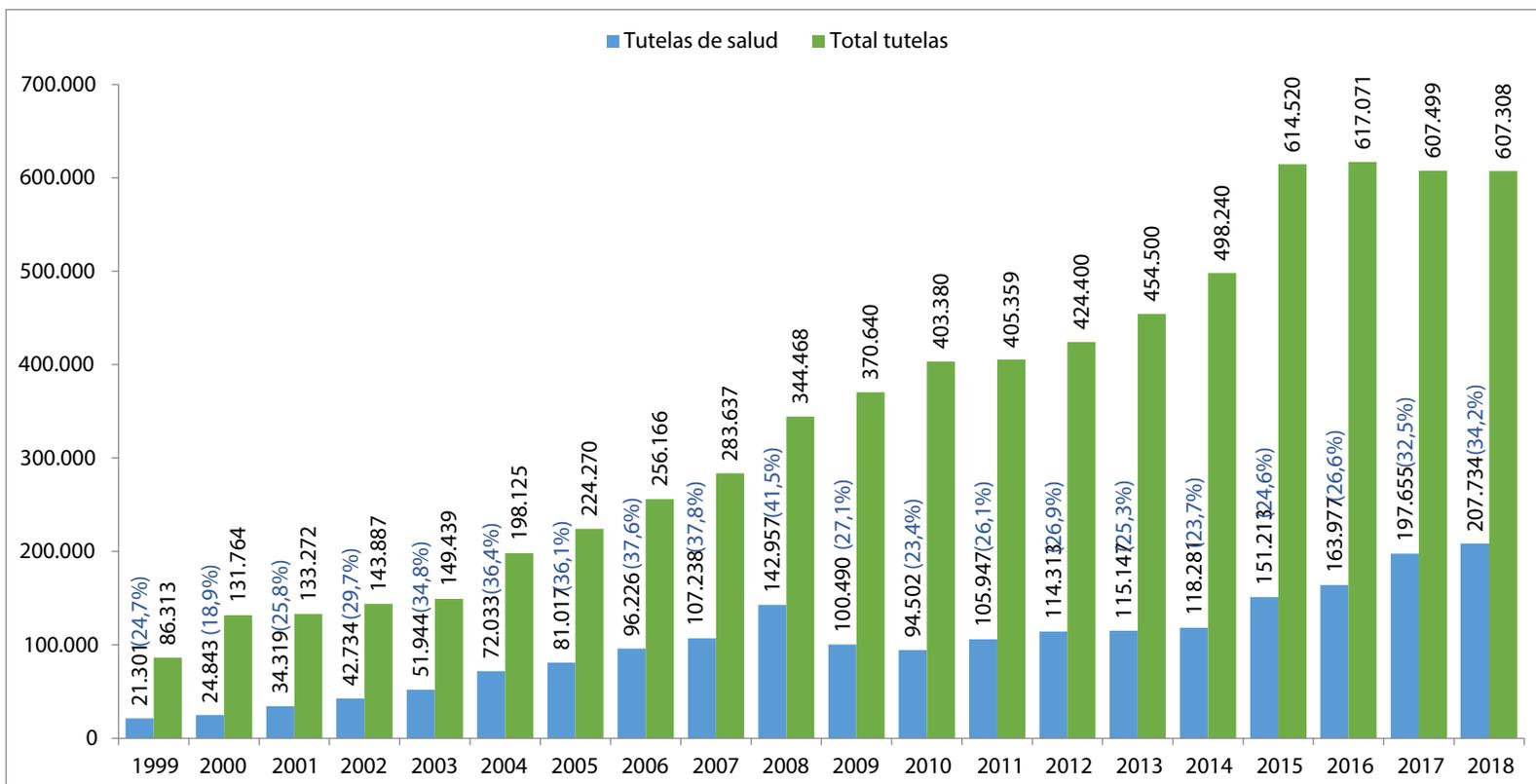
Se utilizó un enfoque cualitativo, particularmente la investigación documental, la cual depende de la información que se recoge o consulta en documentos, es decir, todo material de índole permanente al que se puede acudir como fuente o referencia en cualquier momento o lugar, sin que altere su naturaleza o sentido, para que aporte información o rinda cuentas de una realidad o acontecimiento (3). Se utilizaron principalmente los informes anuales que elaboró la Defensoría del Pueblo sobre la acción de tutela y el derecho a la salud, las providencias de tutelas de interés en materia de protección al derecho a la salud y la normatividad base del sistema general de seguridad social en salud. La revisión documental cubrió un horizonte temporal de cuatro años, desde la promulgación de la Ley Estatutaria de Salud (Ley 1751 de 2015) hasta el 2018. Para el mismo periodo de tiempo, se consultó el Registro Individual de Prestación de Servicios (RIPS) en el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO).



Resultados

La tutela es un mecanismo jurídico eficaz para garantizar la accesibilidad al derecho fundamental a la salud. Entre 2015 y 2018, en promedio, el 84% de tutelas fueron concedidas en primera instancia: para 2015 la cifra fue del 83,16%, en 2016 del 85,46%, en 2017 del 85,55% y en 2018 del 82,18% (4-7). Pese a que se esperaba reducir el uso de la tutela en salud con la expedición de la Ley Estatutaria de Salud en 2015, las cifras muestran un incremento en los años siguientes. En 2015, la Defensoría del Pueblo explica este incremento debido a que fue un año difícil para la salud, varias Entidades Prestadoras de Salud (EPS) fueron liquidadas y millones de usuarios fueron asignados sin su consentimiento a otras EPS, reclamando la continuidad en sus tratamientos principalmente a través de la acción de tutela (4).

Figura 1. Tutelas interpuestas para la protección del derecho a la salud. Colombia, 1999 – 2018.



Fuente: Elaboración equipo ONS con base en los Informes anuales de la Defensoría del Pueblo sobre el derecho a la salud y la tutela.

En 2016, a pesar de la implementación de la Ley Estatutaria, el Modelo Integral de Atención en Salud (MIAS), la intervención a Cafesalud por la Superintendencia Nacional de Salud (SNS) y el Decreto 780 de 2016 (respecto a la afiliación al POS), los usuarios continuaron acudiendo masivamente a las instancias judiciales para acceder a los servicios en salud (5). Situación que se repite en 2017 y 2018.

La Defensoría del Pueblo sostiene que el sistema de salud colombiano aún presenta deficiencias atribuidas a la falta de acceso oportuno a los servicios de salud, la baja efectividad en las actividades del Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (IVC) realizadas por la SNS, la insuficiencia del talento humano especializado en salud; sumado a la corrupción. Esto ha contribuido al aumento del inconformismo de los usuarios, reflejado en el alto número de quejas y tutelas instauradas para acceder con oportunidad y calidad a los servicios en salud (6).

La figura 1 indica el uso de la acción de tutela. Con el correr de los años su uso continúa en aumento. Mientras en 2015 cada 3,5 minutos se interponía una tutela por violación al derecho a la salud, en 2018 fue cada 2,5 minutos. Los ciudadanos confían cada vez más en la acción de tutela como instrumento jurídico para hacer valer sus derechos fundamentales, encontrado en ella una forma rápida y oportuna para acceder a los servicios de salud que requieran. Sin embargo, al consultar el Registro Individual de Prestación de Servicios (RIPS) en el Sistema Integrado de Información de la Protección Social (SISPRO) se encontró que las atenciones anuales prestadas en el sistema de salud colombiano (incluye consultas, procedimientos de salud, urgencias y hospitalizaciones) son significativamente altas en comparación con las tutelas que se interpusieron entre 2015 y 2018. Por ejemplo, en 2015 se prestaron 302.837.135 atenciones mientras el total de tutelas interpuestas para salvaguardar el derecho a la salud fue de

151.213 (24,6% del total de tutelas). En 2016, las atenciones totales fueron 213.144.363 mientras las tutelas de salud fueron 163.977 (26,6% del total de tutelas). En 2017, se brindaron 280.240.603 atenciones y se interpusieron 197.655 tutelas (32,5% del total de tutelas). . Y en 2018, las atenciones fueron 413.770.853 y las tutelas de salud fueron 207.734 (34,2% del total de tutelas). . Particularmente, si analizamos el caso de Bogotá encontramos que en los cuatro años se prestaron 226.059.604 atenciones en tanto que se interpusieron 66.032 tutelas de salud (9,2% del total de tutelas en salud). A pesar de que se ha venido presentando un incremento en el uso de la tutela para salvaguardar el derecho a la salud, las atenciones también han presentado incrementos en los años analizados, de tal forma que no se puede concluir que la única forma para salvaguardar el derecho a la salud sea la tutela.

Antioquia es el departamento con más número de tutelas de salud en el período analizado (de 32.540 tutelas en 2015 pasó a 48.954 en 2018). El segundo departamento con un número alto de tutelas de salud es el Valle del Cauca con 23.521 acciones en 2018 para una participación del 11,3%. En tercer lugar se encuentra la ciudad de Bogotá con 14.850 tutelas de salud en 2018 (4-7). Con respecto al análisis municipal del uso de la tutela, la Defensoría del Pueblo señala que los municipios con cero tutelas están ubicados en zonas dispersas en las que se carece o se desconoce el derecho a la salud y en donde existen mayores dificultades para acceder a la justicia y reclamar su derecho. En la tabla 1, se presenta el consolidado de las tutelas interpuestas para salvaguardar el derecho a la salud entre 2015 - 2018, para todos los departamentos del país.

Tras revisar los informes de la Defensoría del Pueblo, se encontró que las entidades con más requerimientos son las EPS, los regímenes de excepción (fuerzas militares, policías y magisterio), las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) y el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC).

Según el tipo de solicitudes que se encuentran en las tutelas, las más frecuentes entre 2015 y 2018 fueron los tratamientos. Con estos, el usuario busca la prestación del servicio de manera integral y oportuna, ya que ante la negación, demora o entrega parcial de servicios en salud, considera la necesidad de interponer la tutela para que le garanticen todo lo que su médico tratante le ordenó (7).

Con respecto a las especialidades más frecuentes en las solicitudes de las tutelas de salud se encontró que en 2015, las mayores fueron neurología, oncología, ortopedia, neurocirugía y endocrinología en tanto que en 2016 fueron neurología, oncología, ortopedia, urología y oftalmología (5). Para 2017 y 2018, las especialidades más requeridas continuaron siendo las mismas que en 2016. En 2018, las tutelas por servicios de especialistas con mayor crecimiento fueron hepatología, otorrinolaringología, endocrinología, psicología y vascular, mientras que disminuyeron las especialidades de medicina interna, neurocirugía, reumatología, maxilofacial y nutrición (7).

También se identificaron aquellas solicitudes realizadas por los usuarios que de una u otra forma les impiden acceder a los servicios de salud, a pesar de no ser servicios de salud directos. Entre 2015 y 2018, el principal requerimiento estuvo asociado con la negación de la autorización de transporte, alojamiento y viáticos para el paciente y en algunos casos sus familiares (cuando por su enfermedad le es imposible movilizarse por sí solos). Esta situación se da por la negativa de las EPS para aplicar los criterios establecidos por la Corte Constitucional en esta materia, la cual ha reiterado la obligatoriedad de la prestación de este servicio por parte de las aseguradoras cuando el paciente y sus familiares cercanos no cuentan con los recursos económicos para cubrir dicho gasto y, su negación, pone en riesgo la vida, la integridad física y el estado de salud del paciente (4).

Tabla 1. Total tutelas derecho a la salud por departamento.
2015 – 2018.

Departamento	Total tutelas derechos a la salud (2015 - 2018)	% Tutelas derecho a la salud (2015 - 2018)
Antioquia	161.058	22,4%
Valle del Cauca	80.312	11,1%
Bogotá D.C.	66.032	9,2%
Norte de Santander	44.149	6,1%
Caldas	41.643	5,8%
Santander	41.531	5,8%
Risaralda	32.133	4,5%
Tolima	25.162	3,5%
Córdoba	19.966	2,8%
Cesar	18.187	2,5%
Huila	17.848	2,5%
Bolívar	17.186	2,4%
Quindío	17.036	2,4%
Cauca	16.994	2,4%
Atlántico	16.980	2,4%
Cundinamarca	16.963	2,4%
Nariño	15.281	2,1%
Meta	15.096	2,1%
Boyacá	13.644	1,9%
Magdalena	9.474	1,3%
Sucre	6.646	0,9%
Caquetá	5.995	0,8%
Arauca	5.299	0,7%
Casanare	3.391	0,5%
La Guajira	3.312	0,5%
Chocó	2.427	0,3%
San Andrés	1.730	0,2%
Putumayo	1.722	0,2%
Amazonas	1.039	0,1%
Guaviare	863	0,1%
Guainía	606	0,1%
Vichada	474	0,1%
Vaupés	400	0,1%

Conclusiones

La tutela es un mecanismo jurídico eficaz para garantizar la accesibilidad al derecho fundamental a la salud. Entre 2015 y 2018, en promedio, el 84% de tutelas fueron concedidas en primera instancia (4-7). Esas cifras pudieron haber sido superiores teniendo en cuenta que varias tutelas fueron negadas por hecho superado o por muerte del accionante. Sin embargo, pese a que la tutela ha sido de gran utilidad para la solución de casos individuales, es insuficiente para atender los problemas estructurales del sistema de salud colombiano; es una herramienta que ha reemplazado los mecanismos políticos para producir cambios en las acciones estatales.

El comportamiento en el uso de la acción de tutela para la garantía del derecho a la salud permite concluir que año tras año su utilización continúa en aumento, como respuesta ciudadana frente al patrón vulneratorio en la garantía del derecho a la salud (2015: 24,6%; 2016: 26,6%; 2017: 32,5%; 2018: 34,2%).

La tutela no es un mecanismo de fácil acceso para todos los ciudadanos. De ahí que Antioquia, Bogotá y Valle del Cauca sean las zonas con las mayores proporciones de tutelas; también se concentran en estas zonas porque las personas que requieren tratamientos de alto costo se desplazan o se mudan a las ciudades donde tienen la oferta de servicios requerida, que por lo general se encuentra en las ciudades capitales.

Los hitos constitucionales como la sentencia T-760 de 2008 y Ley Estatutaria en Salud no han logrado el cumplimiento de sus objetivos, pues persiste la violación al goce efectivo del derecho a la salud. Las tutelas analizadas reflejan las fallas en el funcionamiento del sistema de salud colombiano. En lugar de reducirse el número de tutelas anualmente, se incrementa lo que podría explicarse por la constante práctica de las entidades aseguradoras de imponer barreras en el acceso a los servicios dificultando la posibilidad de que el usuario tenga un servicio eficiente.

Referencias

1. Congreso de la República de Colombia. Ley 1751 de 2015 [Internet]. 2015 [citado el 30 de agosto de 2019]. Disponible en: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1751_2015.html
2. Aday A, Andersen R. A Framework for the Study of Access to Medical Care. *Health Serv Res.* 1974;208-20.
3. Cázares Hernández L, Christen M, Jaramillo Levi E, Villaseñor Roca L, Zamudio Rodríguez LE. *Técnicas actuales de investigación documental.* Trillas; 1990.
4. Defensoría del Pueblo de Colombia. La tutela y el derecho a la salud 2015. 2016;1-249. Disponible en: [http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/La_Tutela_y_los_Derechos_a_la_Salud_y_a_la_Seguridad_Social_2015_completo_\(1\).pdf](http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/La_Tutela_y_los_Derechos_a_la_Salud_y_a_la_Seguridad_Social_2015_completo_(1).pdf)
5. Defensoría del Pueblo de Colombia. La tutela y el derecho a la salud 2016. 2017;1-196. Disponible en: http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/La_tutela_y_el_derecho_a_la_salud_2016.PDF
6. Defensoría del Pueblo de Colombia. La tutela: los derechos a la salud y la seguridad social en Colombia 2017. 2018;1-148. Disponible en: http://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/bases/marc/documentos/textos/La_Tutela_y_el_Derecho_a_la_salud_2017.pdf
7. Defensoría del Pueblo de Colombia. La tutela y los derechos a la salud y a la seguridad social 2018. 2019;1-188. Disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/public/pdf/Tutela-los-derechos-de-la-salud-2018.pdf>