



DEFENSORÍA
DEL PUEBLO
COLOMBIA

PROGRAMA
DE SALUD



La Tutela y el Derecho a la Salud

Período 2003-2005

LA TUTELA Y EL DERECHO A LA SALUD PERÍODO 2003-2005



DEFENSORÍA DEL PUEBLO
Derechos humanos, para vivir en paz

**Vólmar Antonio Pérez Ortiz**

Defensor del Pueblo

Darío Mejía Villegas

Secretario General (a cargo del Programa de Salud y Seguridad Social)

El presente texto se puede reproducir,
fotocopiar o replicar,
total o parcialmente,
siempre que se cite la fuente.

Defensoría del Pueblo

Calle 55 No. 10-32
A. A. 24299 Bogotá, D. C.
Tels.: 314 73 00 – 314 40 00

ISBN: 958-9353-77-6

www.defensoria.org.co

Bogotá, D.C., 2007



LA TUTELA Y EL DERECHO A LA SALUD PERÍODO 2003-2005

RESPONSABLE DE LA INVESTIGACIÓN

DARÍO MEJÍA VILLEGAS

Secretario General

–A cargo del Programa de Salud y Seguridad Social –

EQUIPO INVESTIGATIVO DEL PROGRAMA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

MARTHA LUCÍA GUALTERO REYES

Abogada, magíster en Derecho Penal y Criminología y especialista
en Gestión Pública y Derecho Administrativo

JAIRO ALBERTO BETANCOURT MALDONADO

Economista, especialista en Finanzas Públicas

HILARIO PARDO ARIZA

Estadístico, magíster en Ciencias Financieras y Sistemas

ALEXANDRA ORJUELA GUERRERO

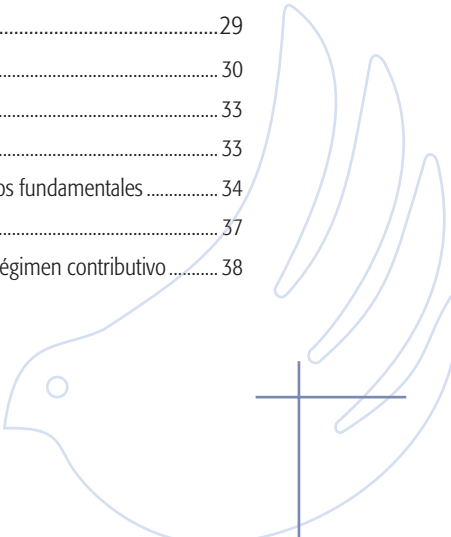
Médica, especialista en Salud Familiar

LYDA MARIANA GONZÁLEZ LIZARAZO

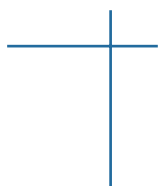
Abogada, especialista en Derecho Público

CONTENIDO

Agradecimientos.....	11
Introducción	19
1. Objetivos.....	21
1.1. Objetivo general.....	21
1.2. Objetivos específicos.....	21
2. Aspectos metodológicos	23
2.1. Características de la muestra.....	23
2.2. Capacitación.....	24
3. Resultados	25
3.1. La tutela en general	25
3.1.1. Los derechos tutelados.....	25
3.1.1.1. Los derechos más protegidos por la acción de tutela en cada departamento	27
3.1.2. Origen de las tutelas por departamento o distrito.....	28
3.2. La tutela y el derecho a la salud.....	29
3.2.1. La tutela en salud dentro del marco general de la tutela.....	29
3.2.1.1. Número de tutelas en salud por departamento	30
3.2.1.2. Orientación de las decisiones en primera instancia	33
3.2.1.3. Tutelas tramitadas por juzgados.....	33
3.2.1.4. El derecho a la salud y su conexidad con otros derechos fundamentales	34
3.2.1.5. Tipo de entidad demandada	37
3.2.1.5.1. Entidades que prestan servicios exclusivamente en el régimen contributivo	38



3.2.1.5.2. Entidades que prestan servicios conjuntamente en los regímenes contributivo y subsidiado.....	40
3.2.1.5.3. Entidades que prestan servicios exclusivamente en el régimen subsidiado	41
3.2.1.5.4. Entes territoriales	44
3.2.1.5.5. Instituciones Prestadoras de Salud – IPS -.....	44
3.2.1.5.6. Entidades del Estado.....	46
3.2.1.5.7. Inpec/penitenciarias.....	46
3.2.1.5.8. Regímenes de excepción.....	49
3.2.1.5.9. Otras entidades.....	49
3.2.2. Análisis de los hechos de la tutela en salud	50
3.2.2.1. Tutelas para exigir contenidos del POS en los regímenes contributivo y subsidiado.....	50
3.2.2.2. Contenidos más frecuentes en las tutelas interpuestas.....	52
3.2.2.2.1. Tutelas por exámenes paraclínicos	53
3.2.2.2.1.1. Tutelas por exámenes paraclínicos en los regímenes contributivo y subsidiado.....	55
3.2.2.2.2. Tutelas por medicamentos	57
3.2.2.2.2.1. Tutelas por medicamentos en los regímenes contributivo y subsidiado.....	59
3.2.2.2.3. Tutelas por cirugías.....	61
3.2.2.2.3.1. Tutelas por cirugías en los regímenes contributivo y subsidiado.....	62
3.2.2.2.4. Tutelas por tratamientos	64
3.2.2.2.4.1. Tutelas por tratamientos en los regímenes contributivo y subsidiado.....	65
3.2.2.2.5. Tutelas por prótesis y órtesis.....	66
3.2.2.2.5.1. Tutelas por prótesis y órtesis en los regímenes contributivo y subsidiado	67
3.2.2.2.6. Tutelas por citas médicas	69
3.2.2.2.7. Tutelas por procedimientos.....	70
3.2.2.2.7.1. Tutelas por procedimientos en los regímenes contributivo y subsidiado	71
3.2.2.2.8. Tutelas por otras solicitudes relacionadas con el sistema	73
3.2.2.2.9. Tutelas por otras solicitudes diferentes de salud.....	74
Conclusiones	77
Recomendaciones.....	81



ÍNDICE DE TABLAS

Tabla N° 1.	Registro de tutelas en Colombia.....	25
Tabla N° 2.	Derechos invocados en las tutelas.....	26
Tabla N° 3.	Número de tutelas, según departamento.....	28
Tabla N° 4.	Participación de las tutelas de salud.....	29
Tabla N° 5.	Tutelas en salud, según departamento.....	31
Tabla N° 6.	Número de tutelas por cada 10.000 habitantes, según departamento.....	32
Tabla N° 7.	Tutelas en salud tramitadas, según juzgado.....	34
Tabla N° 8.	Conexidad de los derechos fundamentales con el derecho a la salud.....	36
Tabla N° 9.	Tutelas en salud, según tipo de entidad demandada.....	37
Tabla N° 10.	Tutelas en entidades que prestan exclusivamente servicio en régimen contributivo.....	38
Tabla N° 11.	Número de tutelas por cada 10.000 Afiliados compensados entidades que prestan exclusivamente servicio en régimen contributivo ordenado por año.....	39
Tabla N° 12.	Tutelas en entidades que prestan servicio en los regímenes contributivo y subsidiado simultáneamente.....	40
Tabla N° 13.	Número de tutelas por cada 10.000 Afiliados en entidades que prestan servicio en los regímenes contributivo y subsidiado simultáneamente ordenado por año.....	41
Tabla N° 14.	Tutelas en entidades que prestan servicio exclusivamente en régimen subsidiado.....	42
Tabla N° 15.	Número de tutelas por cada 10.000 Afiliados entidades que prestan exclusivamente servicio en régimen subsidiado ordenado por año.....	43
Tabla N° 16.	Tutelas en salud contra entes territoriales.....	44
Tabla N° 17.	Tutelas contra clínicas, hospitales y otras IPS.....	45
Tabla N° 18.	Tutelas contra el Inpec, según penitenciarias.....	47
Tabla N° 19.	Tutelas contra el Inpec y penitenciarias, según departamento.....	48
Tabla N° 20.	Tutelas contra entidades con régimen especial.....	49
Tabla N° 21.	Tutelas contra Administradoras de Riesgos Profesionales.....	49
Tabla N° 22.	Contenido de las tutelas (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado.....	50
Tabla N° 23.	Tutelas sujetas a semanas mínimas de cotización.....	51
Tabla N° 24.	Contenido de las tutelas (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado según regiones.....	52
Tabla N° 25.	Contenido más frecuente en las tutelas interpuestas.....	52
Tabla N° 26.	Especialidades en las que se solicitan exámenes.....	54

Tabla N° 27.	Contenido de las tutelas por exámenes (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado	55
Tabla N° 28.	Tutelas en exámenes sujetos a semanas mínimas de cotización.....	56
Tabla N° 29.	Especialidades en las que se solicitan medicamentos.....	58
Tabla N° 30.	Contenido de las tutelas por medicamentos (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado	60
Tabla N° 31.	Tutelas en medicamentos sujetos a semanas mínimas de cotización.....	61
Tabla N° 32.	Especialidades en las que se solicitan cirugías.....	61
Tabla N° 33.	Contenido de las tutelas por cirugías (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado	62
Tabla N° 34.	Tutelas en cirugías sujetas a semanas mínimas de cotización	63
Tabla N° 35.	Especialidades en las que se solicitan tratamientos.....	64
Tabla N° 36.	Contenido de las tutelas por tratamientos (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado	65
Tabla N° 37.	Tutelas en tratamientos sujetos a semanas mínimas de cotización	66
Tabla N° 38.	Especialidades en las que se solicitan prótesis y órtesis.....	66
Tabla N° 39.	contenido de las tutelas por prótesis (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado	68
Tabla N° 40.	Tutelas en prótesis sujetas a semanas mínimas de cotización	68
Tabla N° 41.	Especialidades en las que se solicitan citas médicas.....	69
Tabla N° 42.	Contenido de las tutelas por citas médicas (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado	70
Tabla N° 43.	Especialidades en las que se solicitan procedimientos	71
Tabla N° 44.	Contenido de las tutelas por procedimientos (POS y no POS) en los regímenes contributivo y subsidiado	72
Tabla N° 45.	Tutelas en procedimientos (POS y no POS) sujetos a semanas mínimas de cotización	73
Tabla N° 46.	Otras solicitudes relacionadas con el sistema	74
Tabla N° 47.	Otras solicitudes diferentes de salud.....	75

ÍNDICE DE MAPAS Y GRÁFICAS

Mapa N° 1. Derecho más tutelado en cada departamento 27

Gráfica N° 1. Evolución del número de tutelas..... 30

Gráfica N° 2. Contenidos POS en las tutelas 51

Gráfica N° 3. Contenido más frecuente en las tutelas de salud..... 53

Gráfica N° 4. Contenidos POS en los exámenes 56

Gráfica N° 5. Contenidos POS en los medicamentos 60

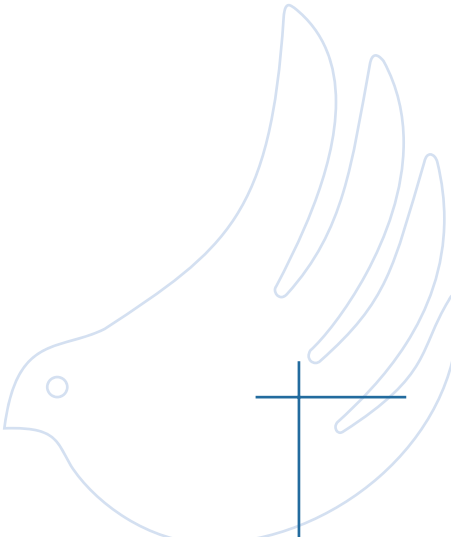
Gráfica N° 6. Contenidos POS en las cirugías 63

Gráfica N° 7. Contenidos POS en los tratamientos..... 65

Gráfica N° 8. Contenidos POS en prótesis y órtesis 68

Gráfica N° 9. Contenidos POS en las citas médicas especializadas 70

Gráfica N° 10. Contenidos POS en los procedimientos..... 72



AGRADECIMIENTOS

Al doctor Rodrigo Escobar Gil, Presidente de la Corte Constitucional; al doctor Manuel José Cepeda Espinosa, ex Presidente; a la doctora Martha Victoria Sáchica, Secretaria General, y al Ingeniero Isaac Sáenz Cruz, quienes facilitaron la base de datos sobre tutelas de la Corte Constitucional correspondientes a los años 2003-2005. Igualmente, a todos los jueces de la República que permitieron la inspección de los expedientes de tutela en sus respectivos juzgados.

A los defensores regionales y seccionales, defensores públicos, judicantes, estudiantes y demás personas que colaboraron en el diligenciamiento de los formatos de tutela en los distintos juzgados del país.

ANTIOQUIA

Dra. Sandra María Rojas Manrique. Defensora de la Regional Antioquia.

Alejandro Ruiz, Ana Lucía Montoya, Ana María Tobón, Ángela María García, Carlos E. Molina Peláez, Carlos Guevara, Carmen Leticia Patiño, Carolina Angulo, Carolina Lopera Vélez, Carolina López, Carolina Quijano Castro, Catalina López, David Ospina, Eduardo Arturo Gil Trigos, Elizabeth Giraldo Zuluaga, Germán Mejía Álvarez, Gloria Helena Vargas Sepúlveda, Gloria María Restrepo, Gustavo Salazar, Hernando Moncada Cano, Hugo Gómez Velásquez, Jaime Cano Vargas, Jairo Salamanca Moyano, Javier Cárdenas, Jhon Jairo Castro Ríos, Jorge Diego García Escobar, Jorge Isaac Echeverri Franco, Libia Mejía, Luis Calvete, Luz Marina Gil García, Manuel José Mejía C., Marcela Álvarez, Martha Cecilia Aguirre, Martha Cecilia Duque, Martha Ossaba, Mauricio Gómez, Nora Patricia Ramírez V., Orlando Sánchez, Patricia Ramírez Valencia, Ramiro González, Raúl Muñoz Galindo, Rossemay Suárez García, Sergio Mazo, Viviana Londoño, Yenny Marcela Vásquez.

ATLÁNTICO

Dra. Felisa María Salcedo Revollo. Defensora de la Regional Atlántico.

Dr. Alfredo E. Palencia Molina. Ex Defensor.

Alejandro Segundo García Cañavera, Cristian Acosta Arciniegas, Hernán Calvo Silva, Jesús Montero, José Luis Rodríguez Araújo, Julián R. Martínez Castaño, Julián Andrés García, Luis Rodrigo Ruiz Gutiérrez, Olsen Joseph Anteliz Bayona, Vera Castellanos, Yéssica Esther Rada Maury.

BOGOTÁ

Dr. Rubén Darío Montoya Mejía. Defensor de la Regional Bogotá.

Adriana María Castellanos M., Alejandro Portilla Portilla, Alexander Alzate, Álvaro Castellanos, Ana María Chaparro, Angélica Rubio, Argelli Atuesta, Blanca Lucía Hernández, Claudia Patricia Aguilar, Darío Rodríguez Torres, David Quiñones, Diana Margarita Díaz Sánchez, Édison Velásquez, Edwin Julián Angulo Herrera, Fallón Atuesta, Heiddy Gutiérrez R., Hemilson Camacho B., Jesús Orjuela R., Jhon Arciniegas, Jorge E. Rancel, José Manuel Jiménez, María Consuelo Herrera, José Manuel Rojas, José Martín Díaz V., Juan Manuel Possos, Luis Orjuela, Luisa F. Morales, María Cristina González, María Porras Peña, Óscar Mayorga, Rosa María Brito R., Verónica del Pilar Cruz, Víctor Hugo Perdomo, Yuli Milena Pereira.

BOLÍVAR

Dr. Arturo Nicolás Zea Lozano. Defensor de la Regional Bolívar.

Luis Humberto Rey Mantilla, Adriana Benito Revollo, Anselmo Mercado Vergara, Carlos José Ortega, Gerléin Yépez Romero, Germán Cure, Germán Cure Celis, Gustavo Martínez Durán, Larry González López, Lilian Ospina Buelvas, Martín Alfredo Jack Argel, Orlando Ordóñez Vergara, Shialys Palacio Simanca, Shirley Leal, Viñan Mogollón, Wadid Romero Cardoza.

BOYACÁ

Dr. Gustavo A. Tobo Rodríguez. Defensor de la Regional Boyacá.

Édgar Amado Balaquera, Gelma Rodríguez, Giovanni Alexander Parada González, Jenner Rubiano Olarte, Johana Ochoa, José Noé Barrera, Juan Gómez Medina, Julieth Carolina Pedroza Castro, Ladi Patricia Camacho, Leandro López Peña, Leidy Esmeralda Arévalo Corredor, Leonardo Andrés Fonseca, Marco A. Gómez, María Angélica Romero Medina, Óscar Javier Heredia Pérez, Pedro Humberto Vargas Gómez, Rocío Saavedra Guzmán, Sara María Franco, Slendy Rocío Saavedra, Victoria E. Granados Camacho, William Maximino Ayala.

CALDAS

Dr. Gustavo Restrepo Pérez. Defensor de la Regional Caldas.

Ángela María Velásquez Gallo, Beatriz Elena Misas Mariño, Claudia A. Munévar Quintero, Diego Tabasco, Esteban Restrepo, Fabio Alberto Ramírez Zuluaga, Felipe Calderón,

Ferney Buitrago González, Fredy A. Trujillo, José Conrado Ramírez Castro, Julián Echeverry Rincón, Julio César Parra Bacón, Lina Fernanda López Salazar, Luis Miguel Caro, Luisa Loaiza Castillo, Magdalena Echeverri Escobar, Manuel Mejía, Maritza Orozco Santos, Natalia Jiménez, Paula Ximena Muñoz Márquez, Valentina García Muñoz.

CAUCA

Dr. Víctor Javier Meléndez Guevara. Defensor de la Regional Cauca.

Alonso Muñoz, Ángela María Acosta Vallejo, Argemiro Ordóñez, Bernardo Tobar Morera, Carlos Andrés Chávez Ortiz, Carlos Fernando Valverde, Dumar Fernando Chasqui Pencue Ramírez, Giovanni Larrarte, Gloria Lucy Peña Salazar, Héctor Fernando Ortiz Rey, Juliana Torres González, María del Rosario Garzón Calderón, Martha Mireya Collazos Álvarez, Óscar Eduardo Muñoz Bermeo, Rodrigo Collazos, Teresa Fierro Trazan.

CÓRDOBA

Dra. Julia del C. Rodríguez Guerra. Defensora de la Regional Córdoba.

Dra. María Milene Andrade García. Ex Defensora

Anjeli Díaz Álvarez, Antonio José Vega Hoyos, Diego Olascuaga Brun, Jorge Luis Mosquera Mercado, Luz Stella Mejía Padilla, María Elvira Gámez Daza, Rosaura Medrano López.

CUNDINAMARCA

Dr. Luis Mauricio Vesga Carreño. Defensor (e) de la Regional Cundinamarca.

Carlos Ernesto Hoyos Medina, Constanza Ramírez B., Diana Carolina Sánchez, Héctor Julio Romero, Hugo Ernesto Figueroa, Humberto Cruz, José Alfredo Camargo Rueda, José Camargo, José Ómar Osorio, Luis Alejandro Vargas, Luis Guillermo Acevedo Sierra, Martha Haydée Villamizar Jaimes, Martha Patricia Navarrete, Martha Viviana Gil León, Mercedes Franco Cajiao, Mónica Jannett Fernández Corredor, Ricardo Díaz Cárdenas, Rocío Guevara.

CHOCÓ

Dr. Víctor Raúl Mosquera García. Defensor de la Regional Chocó.

Freddy Hurtado, Luis E. Chaparro, Nelson Gámez.

HUILA

Dra. Constanza Dorian Arias Perdomo. Defensora de la Regional Huila.

Alexandra Serrano Calderón, Ángel Reinaldo Luque Garzón, Blanca Eliana Ramírez Silva, Carlos Mosquera, Gustavo Adolfo Horta Cortés, Jorge Armando Álvarez, Juan

Pablo Guío Monje, Luis Fernando Claros Soto, Mónica María Ramille Martínez, Nicolás Ordóñez M., Ricardo Andrés Galindo G., Wilber Gonzalo Núñez Rosero.

MAGDALENA

Dra. Licet Peñaranda Peña. Defensora de la Regional Magdalena.

Alberto Escalante Bolaño, Alejandro Arango Díaz, Armando Castillo Castillo, Roque López Polo, Yeny Rocío González Mancilla.

META

Dr. Carlos Enrique Martínez Briceño. Defensor de la Regional Meta.

Andrea Carolina Lizcano, Andrea Paola Zuleta, Deisi Melo, Eliana Andrea Franco Vásquez, Eliana Andrea Vaca Rojas, Gladys Velásquez Céspedes, Marcela Solano, Milena Saavedra, Ruby Maritza Bustos Arroyo, Yenny Viviana Quiroga Parra.

NARIÑO

Dr. Álvaro Raúl Vallejos Yela. Defensor de la Regional Nariño.

Dr. Carlos Maya Aguirre. Ex Defensor.

Carlos Velasco Martínez, Juan Manuel Rodríguez Eraso, Nazareno Justin, Nicolai Quintana Insondara.

NORTE DE SANTANDER

Dra. Carmen Ligia Galvis G. Defensora de la Regional Norte de Santander.

Aleida María Pacheco, Alexis Johana Mantilla R., Álvaro Sarmiento Herrera, América Ramos Niño, Andrés Alfonso Figueroa, Ángel Fabián Hernández, Blanca Pery Velásquez García, Gilberto Tarazona Gelves, Jairo Alberto Soto Calderón, Jorge Enrique Ramírez Romero, Miguel Alberto Granados Contreras, Orlando Ruiz Torres, Pedro Julio Moros Granados, Ramiro Vargas Contreras, Rumaldo Gómez.

PUTUMAYO

Dra. Carmen Lozano Quintero. Defensora (e) de la Regional Putumayo.

Javier Tovar.

QUINDÍO

Dra. Piedad Correal Rubiano. Defensora de la Regional Quindío.

Alberto Murillo Wills, Alexander Vásquez Fernández, Armando López, Bernardo Velásquez Mahecha, Debbie Duque, Edison Puentes, Gloria Inés Agudelo, Gloria Nancy

Velásquez Grajales, Héctor Raúl Tovar Castrillón, Horacio Muñoz Echeverri, Jaime Patiño Santa, Jairo Moreno Buitrago, Javier Marín L., Jorge G. Álvarez, José Alejandro Arias Cruz, José Ferney Gutiérrez, Julián E. Murillas Bedoya, Ligia Patricia Sierra Arbeláez, Luis Alberto Balsero Contreras, Luis Fernando Hernández, Luz Adriana Gómez, Marco Alirio Triviño Rodríguez, María Consuelo Díaz Neira, Martha Cecilia Castaño Cortés, Martha Liliana Cortés Quintero, Miguel Antonio Medina Villa, Myriam Castillo Ariza, Mónica L. López Garavito, Óscar Arbeláez Londoño.

RISARALDA

Dr. Luis Carlos Leal Vélez. Defensor de la Regional Risaralda.

Adriana Patricia Díaz Ramírez, Alejandra Giraldo Osorio, Alejandra Zapata Díaz, Ángela María Delgado Duque, Arbey Pascual Betancourt C., Camilo Parra, Carolina Arango, Catalina Ardila García, Clarena Valencia, Diana Suárez, Edna Yulany Velásquez Quiñones, Gilberto Serna, Hernando Villanueva, Hugo Ramírez Restrepo, Ingrid Martínez, Jhon Edward Bustamante Saldarriaga, Johana Romana, John Osorio, Jorge Torres, José Daniel Martínez Villa, Juan Camilo Rave Restrepo, Kelis Moreno, Kelly Shuliana Gómez C., Lina Marcela Miranda Jaramillo, María Soelia Villada, María Alejandra Ramírez Machado, Néstor Quintero, Uriel Hincapié Montoya, Victoria Eugenia Rivera Mustafá, Yenny Alejandra Aristizábal Hernández, Yury Natalia Trujillo.

SANTANDER

Dra. Ana Felicia Barajas Barajas. Defensora de la Regional Santander.

César Mauricio Martínez Delgado, Edilma Pilonieta Silva, María Porras, Mario Carvajalino, Mónica Gutiérrez Toledo.

TOLIMA

Dr. Santiago Ramírez Calderón. Defensor de la Regional Tolima.

Adelaida López Brito, Adolfo Bernal Díaz, Alberto Asdrúbal Acosta Galindo, César Tulio Laserna Ruiz, Edna Margarita Rubio Cuéllar, Ernesto Arévalo González, Gustavo Lora, Héctor N. Canal, Henry Alfonso Valdés Franco, Hilda Constanza Ospina Peña, Jesús Giraldo, Jorge I. Amórtegui F., José Ricardo Correa Caro, José Triviño, Luis Evelio Gómez, Luis Viana, Mery Castaño, Miguel Ángel Bernal Jiménez, Miriam E. Restrepo, Mónica L. López Garavito, Óscar López, Patricia Castaño, Ramón Hernando Martínez, Rubiela Vidal, Sandra Ocampo.

VALLE DEL CAUCA

Dr. Andrés Santamaría Garrido. Defensor de la Regional Valle del Cauca.

Dr. Janier Rivera Cabal. Ex Defensor

Abraham Taborda, Agobardo Tascón Mendoza, Álvaro Pava, Álvaro Barreto, Aracelly Cliolanca, Aracelly Palencia, Arlex González, Armando Torres Gómez, Carlos Alfonso Coral, Carlos Rojas Caicedo, Carlos González, Claudia Patricia Muñoz, Dalila Pautt, Derliandrey Prieto, Diego Fernando Guevara, Diego Rivera, Elena Rodríguez, Esneda Ceballos, Eydy Arriaga, Fabio Gutiérrez, Ferley Oliveros, Fernando José Álvarez, Francisco Álvarez, Francisco Capacho, Francisco Torres, Gilberto Castrillon, Guadalupe Ceballos, Gustavo Gutiérrez, Hernán Ballesteros, Hader González, Inés Benítez, Ingrid Duque, Jaime A. Sánchez, Jaime Suárez, Jaime Villareal, Jairo H. Arana, Jenny Hoyos, José Bolaños, José Humberto Hernández, Juan Carlos Verutti, Julián Hernando Gutiérrez Díaz, Julio César Zambrano, Laura Cárdenas, Leonardo Franco, Luis Alberto Montenegro, Luis Edmundo Rivas, Luis Eduardo Castrillon, Luis Velásquez, Luz Dary Salazar, Luz López, María Noriela Madrid, María Constanza Morales, María Giraldo, Maricel Salguero, Marinela Buenaventura, Mario Germán Echeverri, Martha Vásquez, Martha Lucía Correa, Martha Lucía Echeverri, Mery Correa, Migdonio Hurtado, Miguel Ángel Peña, Miguel Ángel Hernández, Miguel Ángel Martínez, Miguel Ángel Peña, Mónica Cárdenas, Nelcy Daza, Nelson Serna, Norberto Riascos, Octavio González, Oscar Marino Posso Varela, Óscar René Calvachi E., Paulo Alejandro Gálviz, Renber to Zúñiga Sinisterra, Rodrigo González, Ruby Bolaños Gil, Sory Delgado Arboleda, William Piedrahíta, Wilmar García Marulanda, Yamileth Plaza, Zoraida Vargas.

AMAZONAS

Dra. Estella Rosa Tirado Alvis. Defensora de la Seccional Amazonas.

William Guzmán Aguilar.

CAQUETÁ

Dr. Álvaro Castelblanco Cardozo. Defensor de la Seccional Caquetá.

CASANARE

Dr. Mauricio Mojica Flórez. Defensor de la Seccional Casanare.

CESAR

Dr. Agustín Flórez Cuello. Defensor de la Seccional Cesar.

Dra. Eva María Castillo Vides. Ex Defensora.

Abdinago Pérez, Benjamín Aarón Difilippo, Carlo Sarmiento, Dignael Manzano García, Hermes Bracho, Humberto García Martínez, Ingrid Amaya Sáenz, Lilibeth Posada, Linda Rocío Jiménez, María José Martínez Maestre, Mayra Alejandra Moya, Olga Patricia Quiroz, Paulo César Montero Codina.

LA GUAJIRA

Dr. Fernando A. López Suárez. Defensor de la Seccional La Guajira.

Ahisne Pinedo, Pedro F. Mengual.

SAN ANDRÉS

Dr. Fidel Antonio Corpus Suárez. Defensor de la Seccional San Andrés.

Carlos Arturo Cantero, Marinella Kelly James, William Howard Newall.

SUCRE

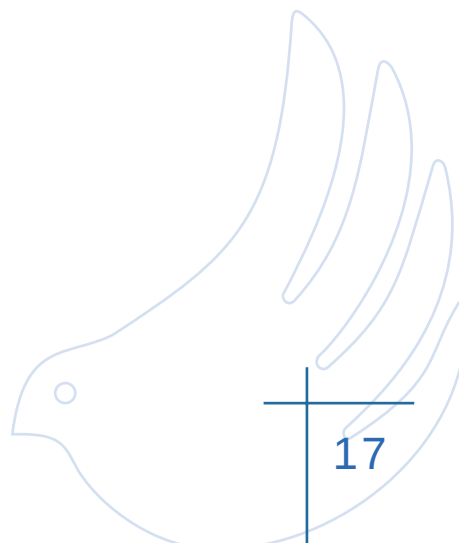
Dr. Óscar Luis Herrera Revollo. Defensor de la Seccional Sucre.

Anny Molina Patiño, Germán Montes Buelvas, Ludy Oscuide Franco, Manuel E. Pérez Díaz, María Narcisa Lora Pedroza, Roberto Sierra Quiroz.

VICHADA

Dra. Nancy Salamanca Fernández. Defensora de la Seccional Vichada

Miguel Ángel Afanador.



INTRODUCCIÓN

El presente estudio corresponde a la primera actualización de la investigación denominada *La tutela y el derecho a la salud*, realizada por la Defensoría del Pueblo en el año 2004, cuyo propósito fundamental era establecer un indicador objetivo que permitiera controvertir afirmaciones generales y juicios tendenciosos sobre la utilidad e importancia de la tutela como mecanismo de salvaguarda del derecho a la salud. El estudio arrojó un resultado inesperado e impactante: se comprobó la vulneración casi general del mencionado derecho, con sus obvias consecuencias para la salud, la vida y la integridad de los colombianos. Sesenta mil (60.000) tutelas anuales clamaban por una orden judicial para que se reconociera un plan de beneficios obligatorio, previamente pagado con una prima individual de salud –Unidad de Pago por Capitación, U.P.C.–, alimentada con recursos fiscales y parafiscales.

Con esta actualización se pretende de manera descriptiva diagnosticar una de las fisuras del funcionamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en especial la negación del acceso a los servicios sustentada por los responsables de administrar los recursos de un bien público delegado por el Estado.

Por último, hay que recordar que a la Corte Constitucional le bastaron ciento veintiocho (128) tutelas en el tema de desplazamiento forzado para decretar “*el estado de cosas inconstitucional*” respecto al tratamiento de los derechos de esta población vulnerable.

1. OBJETIVOS

1.1. OBJETIVO GENERAL

Verificar el grado de avance o retroceso de las violaciones al derecho a la salud medido a través de la cuantificación de las tutelas instauradas por los usuarios para solicitar servicios de salud.

1.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Establecer la tendencia numérica de las tutelas instauradas
- Especificar los derechos invocados en las tutelas
- Identificar las regiones de origen de las tutelas
- Delimitar la participación del derecho a la salud en el conjunto de las tutelas
- Precisar la orientación judicial en primera instancia de las tutelas en salud
- Establecer la conexidad de los derechos fundamentales con el derecho a la salud
- Identificar las entidades más tuteladas
- Señalar el contenido más frecuente de las tutelas en salud
- Establecer los contenidos del POS incluidos en las tutelas

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Al igual que en el estudio del año 2004, para la elaboración del presente trabajo se consultó la base de datos de todas las tutelas que se tramitan en el país y que por obligación normativa reposan en la Corte Constitucional, pero se encontró una dificultad inesperada: a la base de datos consultada para el anterior trabajo se le suprimió el aparte de los “hechos”. Para suplir esta carencia, la Defensoría del Pueblo, a través de sus 35 regionales y seccionales, montó un operativo de recolección de datos con el apoyo de los defensores públicos de todo el territorio nacional. No obstante lo anterior, se presentaron problemas en el diligenciamiento de las fichas por falta de cooperación inicial de algunos funcionarios judiciales.

El análisis descriptivo general se realizó con la información completa de la base de datos de la Corte Constitucional. El análisis específico de los hechos de las demandas se efectuó sobre una muestra representativa de 5.212 tutelas, seleccionada mediante el método de muestreo aleatorio estratificado.

2.1. CARACTERÍSTICAS DE LA MUESTRA

Población objetivo: Tutelas que durante el período 2003-2005 invocaron vulneraciones al derecho a la salud.

Marco muestral: Tutelas registradas en la base de datos de la Corte Constitucional para el período 2003-2005.

Modelo de muestreo: Tipo aleatorio estratificado por período y región¹ con asignación proporcional, con un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 3%. Bogotá, D.C., se tomó como región independiente.

Tamaño de la muestra: 5.212 tutelas en salud seleccionadas de juzgados de 184 municipios que incluye un estimado del 2% de “no respuesta”. La distribución selectiva tuvo en cuenta el número de tutelas en salud, por período y región, el cual sirvió como ponderador. El análisis crítico de la información y la no recolección de datos por los problemas planteados anteriormente, condujeron a que se eliminaran 80 unidades muestrales (1,5% del grupo denominado de no respuesta). De este modo, el número final de tutelas en salud válidas para el análisis fue de 5.132.

Unidad de análisis: Tutela en la cual el usuario invocó el derecho a la salud.

2.2. CAPACITACIÓN

La capacitación para los supervisores y recolectores de la información fue impartida por los asesores del grupo de salud de la sede central de la Defensoría, en cada una de las visitas efectuadas a las capitales de departamento. Como la gran mayoría de los recolectores de información era abogados o estudiantes de derecho, el énfasis de la capacitación se centró en aspectos relacionados con el Sistema de Seguridad Social en Salud y los planes de beneficio.

¹ Regiones determinadas en la Resolución 1013 de 2005 que define las zonas de operación del régimen subsidiado. Región Norte: departamentos de Córdoba, Sucre, Bolívar, Atlántico, Magdalena y La Guajira; Región Noroccidental: departamentos de Antioquia, San Andrés y Providencia, Chocó, Caldas, Risaralda, Quindío y Tolima; Región Nororiental: departamentos de Norte de Santander, Santander, Cesar, Boyacá, Arauca y Casanare; Región Centroriental: Bogotá, D. C., y los departamentos de Huila, Cundinamarca, Meta, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada; Región Sur: departamentos de Valle, Cauca, Nariño, Putumayo, Caquetá y Amazonas.

3. RESULTADOS

3.1. LA TUTELA EN GENERAL

La acción de tutela sigue siendo el mecanismo más utilizado por los colombianos para exigir sus derechos. En el año 2005 se interpuso un total de 224.270 tutelas, un 13% más que en el 2004 y un 160% más que en 1999.

Los mayores crecimientos se registraron en los períodos 1999-2000 y 2003-2004, con el 52,66% y 32,58% respectivamente. (Tabla N° 1).

TABLA N° 1

REGISTRO DE TUTELAS EN COLOMBIA PERÍODO 1999-2005		
AÑO	N° tutelas	Crecimiento anual
1999	86.313	-
2000	131.764	52,66%
2001	133.272	1,14%
2002	143.887	7,96%
2003	149.439	3,86%
2004	198.125	32,58%
2005	224.270	13,20%
Total	1'067.070	

Fuente: Corte Constitucional

3.1.1. LOS DERECHOS TUTELADOS

Los derechos a la vida (36,5%), de petición (36,4%) y a la salud (35,9%) –conjunta o separadamente– fueron los más invocados como fundamento de las acciones de tutela en el curso de los últimos tres (3) años (Tabla N° 2). Cabe mencionar que los derechos de petición, al debido proceso y a la dignidad humana presentan incrementos significa-

tivos en el mismo período. Dentro de las demandas de amparo judicial del derecho de petición se incluyen solicitudes de tratamientos, procedimientos clínicos, medicamentos que no invocan expresamente el derecho a la salud, pero que podrían incidir en el aumento de la participación de este derecho y convertirlo en el más amparado.

TABLA N° 2

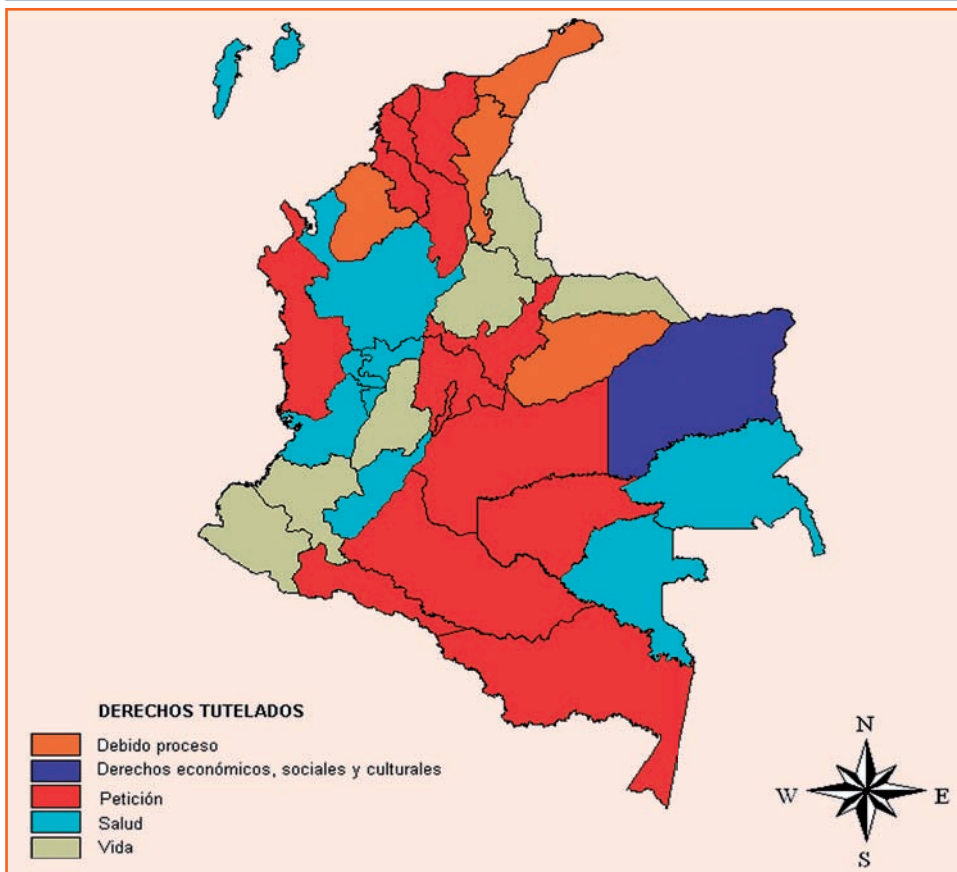
DERECHOS INVOCADOS EN LAS TUTELAS PERÍODO 2003 - 2005								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° Tutelas	% en Tutelas	N° Tutelas	% en Tutelas	N° Tutelas	% en Tutelas	N° Tutelas	% en Tutelas
Vida	53.003	35,5	73.997	37,3	81.838	36,5	208.838	36,5
Petición	53.213	35,6	71.794	36,2	83.047	37,0	208.054	36,4
Salud	51.944	34,8	72.033	36,4	81.017	36,1	204.994	35,8
Debido proceso y defensa	23.920	16,0	34.093	17,2	43.610	19,4	101.623	17,8
Igualdad	17.095	11,4	25.397	12,8	25.364	11,3	67.856	11,9
Derechos económicos, sociales y culturales	19.239	12,9	23.721	12,0	24.035	10,7	66.995	11,7
Trabajo	10.588	7,1	12.048	6,1	13.983	6,2	36.619	6,4
Dignidad humana	2.982	2,0	5.785	2,9	8.044	3,6	16.811	2,9
Intimidad, buen nombre y honra	3.348	2,2	3.612	1,9	3.352	1,7	10.312	1,8
Libertad de enseñanza, educación, investigación	3.046	2,0	3.370	1,7	3.035	1,4	9.451	1,7
Protección al menor y mujer embarazada	1.689	1,1	3.416	1,7	3.800	1,7	8.905	1,6
Integridad física	1.603	1,1	3.425	1,7	3.142	1,4	8.170	1,4
Libre desarrollo de la personalidad	700	0,5	1.062	0,5	896	0,4	2.658	0,5
Libertad de asociación	466	0,3	851	0,4	970	0,4	2.287	0,4
Libertad individual	585	0,4	681	0,3	620	0,3	1.886	0,3
Libertad de expresión e información	512	0,3	670	0,3	273	0,1	1.455	0,3
Derechos colectivos y del medio ambiente	353	0,2	377	0,2	359	0,2	1.089	0,2
Personalidad jurídica	163	0,1	350	0,2	471	0,2	984	0,2
Libertad de locomoción	215	0,1	317	0,2	181	0,1	713	0,1
Libertad de escoger profesión u oficio	136	0,1	106	0,1	109	0,0	351	0,1
Paz	130	0,1	139	0,1	72	0,0	341	0,1
Derechos políticos	99	0,1	125	0,1	74	0,0	298	0,1
Libertad de culto	20	0,0	33	0,0	70	0,0	123	0,0
Libertad de conciencia	24	0,0	24	0,0	27	0,0	75	0,0
Asilo	1	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0
Otros	178	0,1	292	0,1	351	0,2	821	0,1
TOTAL TUTELAS INTERPUESTAS	149.439		198.125		224.270		571.834	

3.1.1.1. Los derechos más protegidos por la acción de tutela en cada departamento

En Bogotá y en doce (12) de los departamentos de Colombia el derecho más tutelado es el de petición –que, como lo advertimos, también incluye el derecho a la salud– (Magdalena, Atlántico, Bolívar, Sucre, Chocó, Cundinamarca, Boyacá, Meta, Caquetá, Putumayo, Amazonas y Guaviare); le sigue el derecho a la salud, en nueve (9) departamentos (San Andrés, Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda, Valle, Huila, Guainía y Vaupés); el derecho a la vida prevalece en seis (6) departamentos (Nariño, Cauca, Tolima, Santander, Norte de Santander y Arauca), y el debido proceso en cuatro (4) (La Guajira, Córdoba, Cesar y Casanare). (Mapa N° 1).

MAPA N° 1

DERECHO MÁS TUTELADO EN CADA DEPARTAMENTO



PERIODO 2003-2005

3.1.2. ORIGEN DE LAS TUTELAS POR DEPARTAMENTO O DISTRITO

Bogotá, Antioquia, Valle, Atlántico y Santander originan el mayor número de tutelas con el 67%. A Bogotá le corresponde la mayor participación: el 25,4%. (Tabla N° 3).

TABLA N° 3

N° DE TUTELAS, SEGÚN DEPARTAMENTO								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° Tutelas	Part.	N° Tutelas	Part.	N° Tutelas	Part.	N° Tutelas	Part.
Bogotá, D. C.	38.837	26,0%	47.443	23,9%	58.686	26,2%	144.966	25,4%
Antioquia	27.185	18,2%	38.429	19,4%	43.947	19,6%	109.561	19,2%
Valle	18.035	12,1%	20.028	10,1%	21.592	9,6%	59.655	10,4%
Atlántico	8.368	5,6%	12.499	6,3%	13.637	6,1%	34.504	6,0%
Santander	7.673	5,1%	12.246	6,2%	11.264	5,0%	31.183	5,5%
Tolima	5.562	3,7%	7.020	3,5%	7.816	3,5%	20.398	3,6%
Bolívar	4.803	3,2%	6.576	3,3%	6.728	3,0%	18.107	3,2%
Caldas	3.541	2,4%	6.743	3,4%	6.986	3,1%	17.270	3,0%
Boyacá	3.448	2,3%	4.223	2,1%	4.059	1,8%	11.730	2,1%
Norte de Santander	3.018	2,0%	3.988	2,0%	4.417	2,0%	11.423	2,0%
Cesar	3.016	2,0%	3.671	1,9%	4.520	2,0%	11.207	2,0%
Cauca	3.042	2,0%	3.664	1,8%	4.444	2,0%	11.150	1,9%
Magdalena	2.681	1,8%	4.004	2,0%	4.423	2,0%	11.108	1,9%
Risaralda	2.413	1,6%	3.512	1,8%	4.437	2,0%	10.362	1,8%
Huila	2.304	1,5%	3.390	1,7%	3.915	1,7%	9.609	1,7%
Córdoba	2.250	1,5%	3.297	1,7%	3.582	1,6%	9.129	1,6%
Meta	2.243	1,5%	3.020	1,5%	3.448	1,5%	8.711	1,5%
Nariño	2.158	1,4%	2.830	1,4%	3.177	1,4%	8.165	1,4%
Sucre	2.448	1,6%	2.357	1,2%	2.920	1,3%	7.725	1,4%
Cundinamarca	1.701	1,1%	2.479	1,3%	2.469	1,1%	6.649	1,2%
Quindío	1.491	1,0%	2.012	1,0%	2.815	1,3%	6.318	1,1%
Chocó	1.189	0,8%	1.493	0,8%	1.482	0,7%	4.164	0,7%
La Guajira	595	0,4%	1.003	0,5%	1.306	0,6%	2.904	0,5%
Caquetá	561	0,4%	931	0,5%	690	0,3%	2.182	0,4%
Casanare	148	0,1%	249	0,1%	442	0,2%	839	0,1%
San Andrés	210	0,1%	300	0,2%	284	0,1%	794	0,1%
Putumayo	196	0,1%	244	0,1%	224	0,1%	664	0,1%
Arauca	127	0,1%	211	0,1%	255	0,1%	593	0,1%
Amazonas	85	0,1%	81	0,0%	116	0,1%	282	0,0%
Guaviare	43	0,0%	55	0,0%	58	0,0%	156	0,0%
Vichada	26	0,0%	40	0,0%	74	0,0%	140	0,0%
Guainía	17	0,0%	63	0,0%	28	0,0%	108	0,0%
Vaupés	25	0,0%	24	0,0%	29	0,0%	78	0,0%
Total	149.439	100,0%	198.125	100,0%	224.270	100,0%	571.834	100,0%

3.2. LA TUTELA Y EL DERECHO A LA SALUD

3.2.1. LA TUTELA EN SALUD DENTRO DEL MARCO GENERAL DE LA TUTELA

Los trámites administrativos a que son sometidos los usuarios, las barreras explícitas al acceso y la falta de control y vigilancia por parte de los organismos encargados de esa tarea han llevado a que la acción de tutela para reclamar derechos de salud se convierta en un “prerrequisito de trámite” para las autorizaciones. Desde 1999 hasta el 2005, las solicitudes por este concepto han aumentado cerca del 280%, mientras que el crecimiento general de la tutela fue del 160% en el mismo período. (Gráfica N° 1).

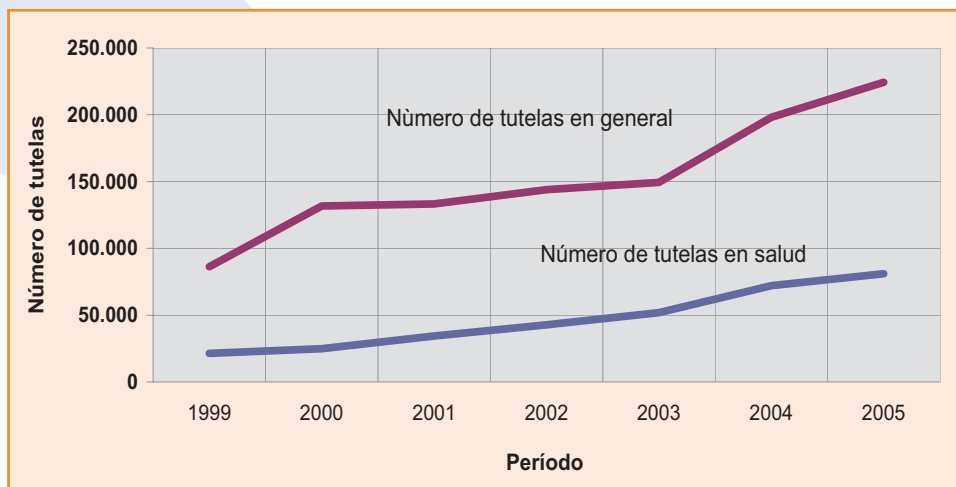
En este orden de ideas, en el año 2005 más de la tercera parte de las acciones de tutela interpuestas en Colombia demanda el derecho a la salud (36,12%) (Tabla N° 4). Las 81.017 tutelas correspondientes al señalado año se originan en la negación de servicios, por falta en la entrega de medicamentos y realización de cirugías, por falta de oportunidad en citas médicas con especialistas, por mala interpretación del Manual de Actividades, Procedimientos e Intervenciones del Plan Obligatorio de Salud –Mapipos–, por autorizaciones parciales, por negligencia de las EPS, por la entrega de planes de beneficios incompletos y por falta de determinados especialistas en algunas regiones –entre otras–.

PERIODO 2003-2005

TABLA N° 4

PARTICIPACIÓN DE LAS TUTELAS DE SALUD PERÍODO 1999-2005					
AÑO	TUTELAS		PARTICIPACIÓN	TASA DE CRECIMIENTO ANUAL	
	SALUD	TOTAL		SALUD	TOTAL
1999	21.301	86.313	24,68%	-	-
2000	24.843	131.764	18,85%	16,63%	52,66%
2001	34.319	133.272	25,75%	38,14%	1,14%
2002	42.734	143.887	29,70%	24,52%	7,96%
2003	51.944	149.439	34,76%	21,55%	3,86%
2004	72.033	198.125	36,36%	38,67%	32,58%
2005	81.017	224.270	36,12%	12,47%	13,20%
TOTAL	328.191	1'067.070	30,76%		

Fuente: Corte Constitucional

GRÁFICA N° 1**EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE TUTELAS
PERIODO 1999-2005****3.2.1.1. Número de tutelas en salud por departamento**

Antioquia sigue siendo el departamento que origina más de la tercera parte de este tipo de tutelas (33,4%), seguido en una menor proporción por Bogotá, Valle y Santander. Hay que resaltar el incremento significativo que presenta Bogotá con relación al estudio anterior² al pasar de un 11% del total en 1999 al 15,5 % en el 2005; en cambio, en Santander la participación disminuyó en un 3,2%. (Tabla N° 5).

² Defensoría del Pueblo. *La tutela y el derecho a la salud* – Causas de las Tutelas en Salud, 2004.

TABLA N° 5

TUTELAS EN SALUD, SEGÚN DEPARTAMENTO								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° Tutelas	Part.	N° Tutelas	Part.	N° Tutelas	Part.	N° Tutelas	Part.
Antioquia	16.947	32,6%	24.374	33,8%	27.133	33,5%	68.454	33,4%
Bogotá, D. C.	7.634	14,7%	9.561	13,3%	12.538	15,5%	29.733	14,5%
Valle	6.319	12,2%	7.928	11,0%	9.256	11,4%	23.503	11,5%
Santander	3.736	7,2%	4.449	6,2%	4.193	5,2%	12.378	6,0%
Caldas	1.745	3,4%	3.193	4,4%	3.710	4,6%	8.648	4,2%
Risaralda	1.529	2,9%	2.340	3,2%	2.739	3,4%	6.608	3,2%
Tolima	1.749	3,4%	2.271	3,2%	2.464	3,0%	6.484	3,2%
Atlántico	1.379	2,7%	2.310	3,2%	2.632	3,2%	6.321	3,1%
Bolívar	1.297	2,5%	2.130	3,0%	1.877	2,3%	5.304	2,6%
Cauca	1.429	2,8%	1.470	2,0%	1.565	1,9%	4.464	2,2%
Norte de Santander	1.033	2,0%	1.636	2,3%	1.631	2,0%	4.300	2,1%
Huila	1.045	2,0%	1.430	2,0%	1.455	1,8%	3.930	1,9%
Quindío	843	1,6%	1.129	1,6%	1.357	1,7%	3.329	1,6%
Meta	816	1,6%	1.035	1,4%	1.093	1,3%	2.944	1,4%
Nariño	788	1,5%	1.081	1,5%	1.063	1,3%	2.932	1,4%
Cesar	505	1,0%	1.122	1,6%	1.179	1,5%	2.806	1,4%
Boyacá	755	1,5%	854	1,2%	966	1,2%	2.575	1,3%
Magdalena	557	1,1%	828	1,1%	966	1,2%	2.351	1,1%
Córdoba	507	1,0%	815	1,1%	861	1,1%	2.183	1,1%
Cundina- marca	274	0,5%	487	0,7%	588	0,7%	1.349	0,7%
Sucre	308	0,6%	396	0,5%	512	0,6%	1.216	0,6%
La Guajira	192	0,4%	378	0,5%	417	0,5%	987	0,5%
Chocó	238	0,5%	291	0,4%	302	0,4%	831	0,4%
Caquetá	89	0,2%	187	0,3%	168	0,2%	444	0,2%
San Andrés	93	0,2%	124	0,2%	102	0,1%	319	0,2%
Arauca	34	0,1%	61	0,1%	64	0,1%	159	0,1%
Putumayo	42	0,1%	53	0,1%	48	0,1%	143	0,1%
Casanare	18	0,0%	50	0,1%	64	0,1%	132	0,1%
Amazonas	19	0,0%	10	0,0%	34	0,0%	63	0,0%
Guaviare	9	0,0%	11	0,0%	14	0,0%	34	0,0%
Vaupés	6	0,0%	11	0,0%	8	0,0%	25	0,0%
Guainía	3	0,0%	12	0,0%	9	0,0%	24	0,0%
Vichada	6	0,0%	6	0,0%	9	0,0%	21	0,0%
Total	51.944	100,0%	72.033	100,0%	81.017	100,0%	204.994	100,0%

PERÍODO 2003-2005

Para hacer comparable el comportamiento regional se acude a una relación que coteja el número de acciones de tutela con el de habitantes de cada repartimiento territorial³. Así, Antioquia registra 40 tutelas –promedio año– por cada 10.000 habitantes y se ubica en primer lugar. Al comparar con las cifras del anterior estudio, se observa en el departamento un incremento de cerca del 100%; se pasó de 22 tutelas en el período 1999-2002 a 40 tutelas en el período 2003-2005, presentando en el último año la mayor tasa (47/10.000 hb.). Otros incrementos significativos se presentaron en los departamentos de Caldas, Risaralda, Santander, Quindío, Valle, Tolima, Huila y en la ciudad de Bogotá.

Otros departamentos que más ejercen la acción de tutela como mecanismo efectivo para garantizar el derecho a la salud son los del Eje Cafetero y Santander; en cambio en los nuevos departamentos y Cundinamarca se presentan una o dos tutelas por cada 10.000 habitantes. (Tabla N° 6).

TABLA N° 6

N° DE TUTELAS POR CADA 10.000 HABITANTES, SEGÚN DEPARTAMENTO				
	2003	Período 2004	2005	Promedio últimos 3 años
Antioquia	30,2	42,9	47,1	40,1
Caldas	15,2	27,5	31,6	24,9
Risaralda	15,4	23,2	26,7	21,8
Santander	18,3	21,6	20,1	20,0
Quindío	14,2	18,7	22,1	18,4
Valle	14,4	17,8	20,4	17,6
Tolima	13,4	17,3	18,7	16,5
Bogotá, D. C.	11,1	13,6	17,4	14,1
Huila	10,8	14,6	14,6	13,3
San Andrés	11,7	15,2	12,2	13,1
Meta	11,0	13,6	14,1	12,9
Cauca	10,8	10,9	11,4	11,1
Norte de Santander	7,2	11,2	10,9	9,8
Atlántico	6,1	10,0	11,1	9,1
Cesar	5,0	10,8	11,2	9,0
Bolívar	6,1	9,8	8,4	8,1
Chocó	5,8	7,0	7,3	6,7
La Guajira	3,8	7,3	7,9	6,4
Boyacá	5,4	6,1	6,8	6,1
Magdalena	4,1	6,0	6,9	5,7
Nariño	4,6	6,2	6,0	5,6
Córdoba	3,7	5,9	6,2	5,3
Sucre	3,7	4,6	5,9	4,7
Caquetá	2,0	4,1	3,6	3,2
Vaupés	2,2	4,0	2,8	3,0
Amazonas	1,8	1,3	4,2	2,5
Cundinamarca	1,2	2,1	2,5	2,0
Arauca	1,3	2,2	2,3	1,9
Guainía	0,7	2,9	2,1	1,9
Casanare	0,6	1,6	2,0	1,4
Putumayo	1,2	1,4	1,3	1,3
Guaviare	0,7	0,8	1,0	0,9
Vichada	0,7	0,6	0,9	0,7

³ Se tomó la proyección del DANE basada en el censo de 1993.

3.2.1.2. Orientación de las decisiones en primera instancia

En primera instancia los fallos de tutela –en su mayoría– favorecen a los accionantes. En el año 1999 las tutelas en salud se le concedieron al 72,2% de los solicitantes, mientras que en el año 2005 el amparo constitucional de este derecho ascendió a 83,5%. Ello debido a factores como: mayor conocimiento por parte de los jueces de la normativa de salud, empoderamiento de los usuarios que la Defensoría del Pueblo ha propiciado, mayor desarrollo doctrinario y mayor conocimiento de la acción de tutela por parte de los ciudadanos.

Por otro lado, el escaso número de tutelas negadas obedece a factores distintos del reconocimiento del derecho, como carencia de objeto (muerte del accionante) o hecho superado (cuando la entidad aseguradora resuelve la petición antes del fallo). De acuerdo con las denuncias presentadas ante la Defensoría del Pueblo, esta práctica se convierte en un habilidoso mecanismo de solución parcial para que el juez de conocimiento niegue la tutela sin condenar al asegurador, que posteriormente reincide, en detrimento del usuario que así queda inhabilitado para interponer una nueva acción por el mismo concepto.

No obstante el gran porcentaje de tutelas concedidas, la Defensoría ha logrado detectar otra práctica recurrente por parte de algunas entidades aseguradoras: el cumplimiento de la orden del juez solo se respeta durante el primer o primeros meses o cuando media nuevo apremio judicial, pero luego se incurre nuevamente en las mismas fallas de servicio. La Defensoría del Pueblo ha denunciado que tal práctica puede constituir un fraude a resolución judicial, conducta establecida en el Código Penal como delito contra la eficaz y recta impartición de justicia. (Art. 454.)⁴

3.2.1.3. Tutelas tramitadas por juzgados

Cerca del 45,5% de las tutelas en salud es tramitado en los juzgados penales, por considerar los accionantes que estos despachos interpretan y aplican las normas de forma más estricta que las otras especialidades de la rama judicial; le siguen las tutelas tramitadas en los juzgados civiles: el 35,6%. (Tabla N° 7).

⁴ Artículo 454. Fraude a resolución judicial. El que por cualquier medio se sustraiga al cumplimiento de obligación impuesta en resolución judicial, incurrirá en prisión de uno (1) a cuatro (4) años y multa de cinco (5) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

TABLA N° 7

TUTELAS EN SALUD TRAMITADAS, SEGÚN JUZGADO								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Juzgado Penal Municipal	10.132	19,5%	15.784	21,9%	22.422	27,7%	48.338	23,6%
Juzgado Penal del Circuito	13.884	26,7%	16.639	23,1%	14.292	17,6%	44.815	21,9%
Juzgado Civil Municipal	9.150	17,6%	14.502	20,1%	19.578	24,2%	43.230	21,1%
Juzgado Civil del Circuito	9.342	18,0%	10.710	14,9%	9.590	11,8%	29.642	14,5%
Juzgado Laboral del Circuito	2.905	5,6%	4.170	5,8%	3.904	4,8%	10.979	5,4%
Juzgado de Familia	2.175	4,2%	3.568	5,0%	3.694	4,6%	9.437	4,6%
Juzgado Promiscuo Municipal	1.090	2,1%	1.769	2,5%	2.166	2,7%	5.025	2,5%
Juzgado de Menores	910	1,8%	1.468	2,0%	1.403	1,7%	3.781	1,8%
Juzgado Promiscuo de Familia	600	1,2%	1.143	1,6%	1.167	1,4%	2.910	1,4%
Juzgado de Ejecución de Penas	551	1,1%	867	1,2%	1.291	1,6%	2.709	1,3%
Tribunal Superior	605	1,2%	602	0,8%	537	0,7%	1.744	0,9%
Juzgado Penal del Circuito Especializado	181	0,3%	288	0,4%	374	0,5%	843	0,4%
Juzgado Promiscuo del Circuito	123	0,2%	263	0,4%	323	0,4%	709	0,3%
Tribunal Administrativo	170	0,3%	167	0,2%	169	0,2%	506	0,2%
Consejo Seccional de la Judicatura	103	0,2%	68	0,1%	72	0,1%	243	0,1%
Corte Suprema de Justicia	19	0,0%	21	0,0%	25	0,0%	65	0,0%
Consejo de Estado	4	0,0%	4	0,0%	10	0,0%	18	0,0%
Total	51.944	100,0%	72.033	100,0%	81.017	100,0%	204.994	100,0%

3.2.1.4. El derecho a la salud y su conexidad con otros derechos fundamentales

El derecho a la salud es un derecho de tipo prestacional que se convierte en fundamental cuando su desconocimiento afecta y somete a riesgo a otro derecho fundamental. Es así como en el 92% del total de los casos analizados el tema de la salud

se asocia con el derecho a la vida, incluida la calidad de vida. Al respecto, la Corte ha mencionado:

En forma reiterada esta Corporación ha amparado el derecho a la salud como un derecho fundamental desde una doble dimensión, en la primera de ella en conexidad con el derecho a la vida, integridad o dignidad y, en la evolución más reciente de su jurisprudencia, como un derecho de carácter autónomo en lo atinente al derecho a recibir la atención de salud definidas en el Plan Básico de Salud, el Plan Obligatorio de Salud y el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado –Ley 100 de 1993 y sus normas complementarias–, respecto de los elementos derivados de las obligaciones básicas definidas en la Observación General N° 14, y sobre los sujetos de especial protección. Así por ejemplo, en el caso de la infancia, las personas con discapacidad y los adultos mayores, la jurisprudencia constitucional ha establecido que su derecho a la salud tiene el carácter de fundamental autónomo⁵.

Los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueron protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos. Es el caso de la salud, que no siendo en principio derecho fundamental, adquiere esta categoría cuando la desatención del enfermo amenaza con poner en peligro su derecho a la vida⁶.

La Corte Constitucional ha sido enfática en afirmar que tratándose de la negación o demora de un servicio, medicamento o procedimiento incluido en el Plan Obligatorio de Salud, puede acudirse a la acción de tutela para lograr la efectiva protección del derecho fundamental a la salud⁷.

Una conclusión se impone a partir de los dictados de esta Corporación, y es que, al definirse los contenidos precisos del derecho a la salud, se genera un derecho subjetivo a favor de quienes pertenecen a cada uno de los regímenes, contributivo y subsidiado. En consecuencia, cuando las entidades prestadoras de los servicios de salud se niegan a suministrar tratamientos, medicamentos o procedimientos incluidos en el POS, vulneran el derecho a la salud, el cual –como se ha reiterado– adquiere la condición de derecho fundamental autónomo⁸.

⁵ Sentencia T-984 de 2006.

⁶ Sentencias T-406 de 1992 y T-571 de 1992.

⁷ Sentencias T-261 de 2007.

⁸ Sentencia T-1185 de 2005.

Como complemento, hay que mencionar que los usuarios asocian –en una menor proporción– el derecho a la salud con otros derechos fundamentales como el derecho a la dignidad humana y a la igualdad, entre otros. (Tabla N° 8).

TABLA N° 8

CONEXIDAD DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES CON EL DERECHO A LA SALUD								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Salud	51.944	100,0%	72.033	100,0%	81.017	100,0%	204.994	100,0%
Vida	46.159	88,9%	65.803	91,4%	75.852	93,6%	187.814	91,6%
Dignidad humana	1.307	2,5%	3.358	4,7%	5.701	7,0%	10.366	5,1%
Igualdad	2.087	4,0%	3.825	5,3%	3.254	4,0%	9.166	4,5%
Derechos económicos, sociales y culturales	1.717	3,3%	2.743	3,8%	3.043	3,8%	7.503	3,7%
Integridad física	1.083	2,1%	2.709	3,8%	2.698	3,3%	6.490	3,2%
Protección al menor y mujer embarazada	618	1,2%	1.658	2,3%	2.296	2,8%	4.572	2,2%
Petición	1.256	2,4%	1.667	2,3%	1.491	1,8%	4.414	2,2%
Trabajo	820	1,6%	1.119	1,6%	672	0,8%	2.611	1,3%
Debido proceso y defensa	368	0,7%	680	0,9%	658	0,8%	1.706	0,8%
Libertad de enseñanza, educación e investigación	209	0,4%	303	0,4%	149	0,2%	661	0,3%
Derechos colectivos y del medio ambiente	154	0,3%	200	0,3%	180	0,2%	534	0,3%
Libre desarrollo de la personalidad	68	0,1%	232	0,3%	135	0,2%	435	0,2%
Intimidad, buen nombre y honra	67	0,1%	170	0,2%	82	0,1%	319	0,1%
Libertad de locomoción	27	0,1%	17	0,0%	8	0,0%	52	0,0%
Libertad individual	11	0,0%	21	0,0%	18	0,0%	50	0,0%
Paz	15	0,0%	21	0,0%	6	0,0%	42	0,0%
Libertad de expresión e información	7	0,0%	14	0,0%	4	0,0%	25	0,0%
Libertad de asociación	3	0,0%	7	0,0%	7	0,0%	17	0,0%
Personalidad jurídica	1	0,0%	7	0,0%	1	0,0%	9	0,0%
Libertad de escoger profesión u oficio	0	0,0%	2	0,0%	0	0,0%	2	0,0%
Derechos políticos	0	0,0%	0	0,0%	2	0,0%	2	0,0%
Libertad de conciencia	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Libertad de culto	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	1	0,0%
Otros	1	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Tutelas interpuestas	51.944		72.033		81.017		204.994	

3.2.1.5. Tipo de entidad demandada

Teniendo en cuenta que hay entidades que administran conjuntamente los regímenes contributivo y subsidiado y que en una gran cantidad de acciones de tutela no se identifica claramente el régimen al que pertenece el accionante, fue necesario abrir una categoría especial para este tipo de entidades, dejando en otras categorías a las entidades que administran exclusivamente, ya el régimen contributivo o el subsidiado.

En este orden de ideas, el 77% de las tutelas se instaura contra las entidades de aseguramiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que administran el régimen contributivo o subsidiado, bien sea con exclusividad o sin ella; el 14,6% procede contra entes territoriales y el 8,5% contra las demás entidades. (Tabla N° 9).

TABLA N° 9

TUTELAS EN SALUD, SEGÚN TIPO DE ENTIDAD DEMANDADA								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
EPS solamente en Régimen Contributivo	28.366	54,6%	37.175	51,6%	46.127	56,9%	111.668	54,5%
EPS en Regímenes Contributivo y Subsidiado	9.860	19,0%	14.353	19,9%	13.617	16,8%	37.830	18,5%
Entes territoriales	7.305	14,1%	11.414	15,8%	11.275	13,9%	29.994	14,6%
EPS solamente en Régimen Subsidiado	1.432	2,8%	2.575	3,6%	4.096	5,1%	8.103	4,0%
Instituciones Prestadoras de Salud - IPS	1.221	2,4%	1.872	2,6%	1.848	2,3%	4.941	2,4%
Entidades particulares	1.002	1,9%	1.216	1,7%	1.054	1,3%	3.272	1,6%
Entidades del Estado	967	1,9%	902	1,3%	737	0,9%	2.606	1,3%
Inpec/penitenciarias	647	1,2%	945	1,3%	943	1,2%	2.535	1,2%
Regímenes de excepción	559	1,1%	632	0,9%	609	0,8%	1.800	0,9%
Empresas de servicios públicos	239	0,5%	585	0,8%	251	0,3%	1.075	0,5%
Administradoras de Riesgos Profesionales -ARP	145	0,3%	176	0,2%	190	0,2%	511	0,2%
Empresas adaptadas al sistema	142	0,3%	121	0,2%	177	0,2%	440	0,2%
Empresas de medicina prepagada	59	0,1%	67	0,1%	93	0,1%	219	0,1%
Total	51.944	100,0%	72.033	100,0%	81.017	100,0%	204.994	100,0%

PERÍODO 2003-2005

3.2.1.5.1. Entidades que prestan servicios exclusivamente en el Régimen Contributivo

Catorce entidades de aseguramiento se dedican exclusivamente a prestar servicios en el régimen contributivo, destacándose el Instituto de Seguros Sociales y Saludcoop como las entidades que concentran el mayor número de acciones de tutela (66,7%), lo cual es proporcional al número de afiliados que poseen. (Tabla N° 10).

TABLA N° 10

TUTELAS EN ENTIDADES QUE PRESTAN EXCLUSIVAMENTE SERVICIO EN RÉGIMEN CONTRIBUTIVO								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Instituto de Seguros Sociales	17.831	62,9%	21.024	56,6%	18.871	40,9%	57.726	51,7%
Saludcoop	3.207	11,3%	5.947	16,0%	7.644	16,6%	16.798	15,0%
Cooameva					6.491	14,1%	6.491	5,8%
Sánitas	655	2,3%	2.008	5,4%	3.624	7,9%	6.287	5,6%
Cajanal*	2.517	8,9%	2.363	6,4%	446	1,0%	5.326	4,8%
Susalud	1.156	4,1%	1.496	4,0%	2.212	4,8%	4.864	4,4%
Cruz Blanca	597	2,1%	1.117	3,0%	1.343	2,9%	3.057	2,7%
Servicio Occidental de Salud, S.O.S.	455	1,6%	685	1,8%	1.319	2,9%	2.459	2,2%
Salud Colmena / Colmédica	546	1,9%	732	2,0%	1.178	2,6%	2.456	2,2%
Famisanar	585	2,1%	607	1,6%	1.135	2,5%	2.327	2,1%
Compensar	328	1,2%	526	1,4%	812	1,8%	1.666	1,5%
Comfenalco Valle	165	0,6%	296	0,8%	401	0,9%	862	0,8%
Salud Colpatria	135	0,5%	198	0,5%	256	0,6%	589	0,5%
Salud Colombia EPS	13	0,0%	85	0,2%	270	0,6%	368	0,3%
Red Salud	17	0,1%	61	0,2%	109	0,2%	187	0,2%
Colseguros*	149	0,5%	23	0,1%	12	0,0%	184	0,2%
EPS de Caldas*	7	0,0%	2	0,0%	1	0,0%	10	0,0%
Capresoca*	0	0,0%	4	0,0%	2	0,0%	6	0,0%
Unimec*	3	0,0%	1	0,0%	1	0,0%	5	0,0%
Total	28.366	100%	37.175	100%	46.127	100%	111.668	100%

* Liquidada o en liquidación

Al hacer la corrección por número de afiliados, el Instituto de Seguros Sociales continúa como la entidad que mayor número de tutelas recibe, con un promedio anual de 71,8 tutelas por cada 10.000 afiliados en los últimos tres años, seguido de Salud Colombia (entidad relativamente nueva en el mercado) y Sánitas, cada una con un promedio anual de 40,6 y 34,1 respectivamente. (Tabla N° 11). Conviene, asimismo, destacar que al realizar el análisis sobre el año 2005 se advierte un comportamiento similar al observado al promedio de los últimos tres años. Hay que anotar que el mayor número de tutelas por cada 10.000 afiliados se presenta en este año para todas las entidades.

TABLA N° 11

NÚMERO DE TUTELAS POR CADA 10.000 AFILIADOS COMPENSADOS ENTIDADES QUE PRESTAN EXCLUSIVAMENTE SERVICIO EN RÉGIMEN CONTRIBUTIVO ORDENADO POR AÑO															
	1999	2000	variación 1999/2000	2001	variación 2000/2001	2002	variación 2001/2002	2003	variación 2002/2003	2004	variación 2003/2004	2005	variación 2004/2005	Promedio anual últimos 7 años	Promedio anual últimos 3 años
Instituto de Seguros Sociales	17,2	29,9	74,1%	41,9	39,8%	57,5	37,4%	63,1	9,7%	74,8	18,6%	77,3	3,3%	51,7	71,8
Salud Colombia EPS	-	-	-	-	-	-	-	17,8	-	32,5	82,5%	71,6	120,4%	40,6	40,6
Sánitas	2,8	3,4	23,5%	5,5	61,1%	10,1	82,4%	12,0	19,8%	33,9	181,1%	56,4	66,5%	17,7	34,1
Salud Colmena / Colmédica	4,5	8,1	80,5%	6,9	-13,8%	13,3	91,8%	17,6	32,5%	21,7	23,0%	32,8	51,2%	15,0	24,0
Salud Colpatría	1,3	4,1	216,0%	17,6	326,1%	17,0	-3,5%	20,9	22,9%	26,9	28,9%	32,7	21,4%	17,2	26,9
Coomeva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	29,4	-	29,4	29,4
Red Salud	-	-	-	-	-	-	-	16,3	-	22,7	39,4%	29,3	29,2%	22,8	22,8
Saludcoop	3,4	3,0	-11,8%	5,6	85,6%	8,1	45,8%	12,4	53,4%	22,1	77,9%	27,6	25,1%	11,7	20,7
Servicio Occidental de Salud, S.O.S.	2,1	3,4	64,4%	5,5	61,1%	10,1	82,4%	11,8	17,3%	15,3	29,9%	25,1	63,8%	10,5	17,4
Susalud	3,5	5,5	57,1%	9,3	68,5%	13,2	42,7%	14,3	7,9%	17,6	23,0%	24,9	42,0%	12,6	18,9
Cruz Blanca	1,9	2,2	14,8%	3,7	68,7%	6,3	71,3%	11,3	80,1%	20,2	79,1%	23,5	16,3%	9,9	18,3
Comfenalco Valle	3,4	2,6	-21,8%	4,1	56,5%	5,6	36,1%	8,6	53,9%	13,6	57,8%	17,1	26,3%	7,8	13,1
Compensar	1,4	1,9	31,9%	2,2	16,3%	4,5	105,4%	7,1	55,4%	10,1	42,7%	14,0	39,5%	5,9	10,4
Famisanar	1,5	2,2	43,3%	3,1	45,6%	5,6	79,9%	7,2	28,6%	7,8	7,4%	13,0	67,6%	5,8	9,3
Cajanal*	8,4	56,5	575,0%	48,9	-13,5%	99,0	102,6%	78,8	-20,4%	170,7	116,8%	-	-	-	-
EPS de Caldas*	2,7	9,0	237,3%	29,9	230,9%	20,6	-31,2%	69,6	237,9%	-	-	-	-	-	-
Colseguros*	5,4	5,6	3,7%	3,9	-30,0%	11,3	185,8%	22,1	96,0%	-	-	-	-	-	-

* Entidades liquidadas o en liquidación

PERIODO 2003-2005

3.2.1.5.2. Entidades que prestan servicios conjuntamente en los Regímenes Contributivo y Subsidiado

De siete entidades que administraban conjuntamente los regímenes contributivo y subsidiado en el año 2005, tres concentran el 62,4% de las tutelas. Ellas son: Cafesalud (25,5%), Salud Total (22,8%) y Humana Vivir (14,1%). (Tabla N° 12).

TABLA N° 12

TUTELAS EN ENTIDADES QUE PRESTAN SERVICIO EN LOS REGÍMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO SIMULTÁNEAMENTE								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Cafesalud	2.433	24,7%	3.170	22,1%	3.472	25,5%	9.075	24,0%
Coomeva*	2.785	28,2%	4.469	31,1%	-	-	7.254	19,2%
Salud Total	1.425	14,5%	2.148	15,0%	3.106	22,8%	6.679	17,7%
Humana Vivir	943	9,6%	1.133	7,9%	1.926	14,1%	4.002	10,6%
Solsalud	520	5,3%	1.234	8,6%	1.812	13,3%	3.566	9,4%
Comfenalco Antioquia	575	5,8%	864	6,0%	1.630	12,0%	3.069	8,1%
Caprecom	850	8,6%	681	4,7%	845	6,2%	2.376	6,3%
Saludvida	329	3,3%	654	4,6%	826	6,1%	1.809	4,8%
Total	9.860	100,0%	14.353	100,0%	13.617	100,0%	37.830	100,0%

*Prestó servicio simultáneamente en los dos regímenes hasta 2004

Al hacer la corrección por número de afiliados, Cafesalud es la entidad que en los últimos tres años presenta el mayor número de tutelas por cada 10.000 afiliados con 22 acciones. (Tabla N° 13).

TABLA N° 13

NÚMERO DE TUTELAS POR CADA 10.000 AFILIADOS EN ENTIDADES QUE PRESTAN SERVICIO EN LOS RÉGIMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO SIMULTÁNEAMENTE ORDENADO POR AÑO				
	2003	2004	2005	Promedio anual últimos 3 años
Cafesalud	18,3	23,4	24,2	22,0
Humana Vivir	10,1	12,1	20,0	14,1
Salud Total	12,1	15,9	19,8	16,3
Comfenalco Antioquia	13,3	14,4	15,7	14,8
Solsalud	5,8	10,2	12,7	10,1
Saludvida	5,5	8,7	10,1	8,3
Caprecom	7,5	5,1	5,3	5,9
Cooameva *	16,4	22,4	-	19,4

* En el 2005 prestó servicio solamente en el Régimen Contributivo

PERIODO 2003-2005

3.2.1.5.3. Entidades que prestan servicios exclusivamente en el Régimen Subsidiado

La baja frecuencia de instauración de tutelas por parte de la población afiliada al régimen subsidiado, el 4% del total de tutelas del período, se atribuye –entre otras razones– a que dicha población reconoce que el Régimen Subsidiado es limitado o que lo ven como gratuidad del Estado y no como un derecho. Otra razón es que las acciones se instauran contra las entidades territoriales debido a la limitación del Plan Obligatorio de Salud Subsidiado –POSS– y que la gente reconoce más el Sisbén como una institución del Estado y no lo relaciona con la aseguradora –ARS–. Coosalud, con el 12%, es la entidad que más tutelas presenta en los últimos tres años, seguida de Asmet Salud y Emssanar. (Tabla N° 14).

TABLA N° 14

TUTELAS EN ENTIDADES QUE PRESTAN SERVICIO EXCLUSIVAMENTE EN RÉGIMEN SUBSIDIADO								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Coosalud	187	13,1%	294	11,4%	483	11,8%	964	11,9%
Asociación Mutual La Esperanza "Asmet Salud"	97	6,8%	254	9,9%	352	8,6%	703	8,7%
Asociación Mutual Empresa Solidaria de Salud de Nariño E.S.S. "Emssanar"	145	10,1%	230	8,9%	277	6,8%	652	8,0%
Comfama	85	5,9%	151	5,9%	410	10,0%	646	8,0%
Empresa Cooperativa Solidaria de Salud "Ecoopsos"	92	6,4%	166	6,4%	344	8,4%	602	7,4%
Calisalud	75	5,2%	202	7,8%	263	6,4%	540	6,7%
Caja Salud	103	7,2%	177	6,9%	258	6,3%	538	6,6%
Comparta	76	5,3%	118	4,6%	191	4,7%	385	4,8%
Cóndor	53	3,7%	73	2,8%	231	5,6%	357	4,4%
Comfenalco Quindío	64	4,5%	103	4,0%	152	3,7%	319	3,9%
Emdis Salud	56	3,9%	68	2,6%	140	3,4%	264	3,3%
Comfenalco Tolima	40	2,8%	86	3,3%	107	2,6%	233	2,9%
Asociación Mutual Ser	30	2,1%	72	2,8%	96	2,3%	198	2,4%
Comfenalco Cundinamarca	36	2,5%	57	2,2%	66	1,6%	159	2,0%
Cafam	26	1,8%	60	2,3%	62	1,5%	148	1,8%
Comfamiliar Camacol	28	2,0%	56	2,2%	49	1,2%	133	1,6%
Comfacor	10	0,7%	51	2,0%	69	1,7%	130	1,6%
Comfenalco Santander	44	3,1%	48	1,9%	32	0,8%	124	1,5%
Selvasalud	21	1,5%	33	1,3%	68	1,7%	122	1,5%
Convida	18	1,3%	21	0,8%	80	2,0%	119	1,5%
ComfaOriente	20	1,4%	39	1,5%	36	0,9%	95	1,2%
Cajacopi	1	0,1%	1	0,0%	87	2,1%	89	1,1%
Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó	21	1,5%	28	1,1%	37	0,9%	86	1,1%
Comfanorte	12	0,8%	26	1,0%	28	0,7%	66	0,8%
Tayrona	13	0,9%	27	1,0%	11	0,3%	51	0,6%
Mallamas EPSI	14	1,0%	12	0,5%	22	0,5%	48	0,6%
Comfamiliar Huila	17	1,2%	18	0,7%	11	0,3%	46	0,6%
Comfamiliar Risaralda	6	0,5%	17	0,7%	17	0,4%	40	0,5%
Manexka	2	0,1%	10	0,4%	23	0,6%	35	0,4%
Cafaba	7	0,5%	6	0,2%	14	0,3%	27	0,3%
Promotora de Salud Guaitara	0	0,0%	12	0,5%	14	0,3%	26	0,3%
Comfamiliar - Bolívar	5	0,3%	11	0,4%	9	0,2%	25	0,3%
Comfachocó	5	0,3%	12	0,5%	7	0,2%	24	0,3%
PijaoSalud EPSI	0	0,0%	6	0,2%	10	0,2%	16	0,2%
Comfacundi-Unicajas	5	0,3%	6	0,2%	4	0,1%	15	0,2%
Comfamiliar de Nariño	1	0,1%	7	0,3%	3	0,1%	11	0,1%
Asociación Indígena del Cauca	1	0,1%	5	0,2%	4	0,1%	10	0,1%
Cajasan	3	0,2%	3	0,1%	3	0,1%	9	0,1%
Anas Wayuu EPS indígena	0	0,0%	2	0,1%	6	0,1%	8	0,1%
Colsubsidio	1	0,1%	0	0,0%	5	0,1%	6	0,1%
Comfasucre	1	0,1%	2	0,1%	3	0,1%	6	0,1%
Comfacartago	1	0,1%	2	0,1%	2	0,0%	5	0,1%
Comcaja	2	0,1%	0	0,0%	3	0,1%	5	0,1%
Comfaboy	4	0,3%	0	0,0%	1	0,0%	5	0,1%
Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar "Dasakawi"	1	0,1%	1	0,0%	1	0,0%	3	0,0%
Emmanuel	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
Caja de Compensación del Caquetá	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	1	0,0%
Comfamiliar de La Guajira	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%	1	0,0%
Asfamillas	1	0,1%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
No mencionada	1	0,0%	2	0,0%	3	0,1%	6	0,1%
Total	1.432	100,0%	2.575	100,0%	4.096	100,0%	8.103	100,0%

Al hacer la corrección por número de afiliados, Comfamiliar Risaralda, Comfenalco Quindío y Comfenalco Santander son las entidades que en promedio de los últimos tres años tienen el mayor número de tutelas por cada 10.000 afiliados (Tabla N° 15). Al observar el período más reciente (2005), Comfenalco Quindío presenta el valor más elevado.

TABLA N° 15

NÚMERO DE TUTELAS POR CADA 10.000 AFILIADOS ENTIDADES QUE PRESTAN EXCLUSIVAMENTE SERVICIO EN RÉGIMEN SUBSIDIADO ORDENADO POR AÑO				
	2003	2004	2005	Promedio anual últimos 3 años
Comfenalco Quindío	8,8	12,6	18,1	13,4
Comfamiliar Risaralda	11,5	16,5	16,5	15,0
Comfenalco Tolima	5,4	10,2	11,1	9,1
Comfama	5,7	6,5	9,7	8,1
Comfacartago	8,6	18,3	8,8	11,1
Calisalud	4,3	6,7	8,4	6,8
Comfenalco Santander	14,1	14,2	8,4	12,0
Empresa Cooperativa Solidaria de Salud "Ecoopsos"	2,5	3,4	5,5	4,1
Cóndor	2,5	2,1	5,1	3,5
Comfamiliar Camacol	9,9	38,1	4,8	9,1
Coosalud	2,5	2,9	4,2	3,3
Asociación Mutual La Esperanza "Asmet Salud"	1,7	3,3	3,7	3,1
Asociación Mutual Empresa Solidaria de Salud de Nariño E.S.S. "Emssanar"	2,7	2,9	3,1	2,9
Manexka	0,3	1,1	2,7	1,4
Comfacor	1,0	2,4	2,6	2,2
Cajacopi	1,4	0,0	2,4	1,5
Comfanorte	-	-	2,2	2,2
ComfaOriente	-	-	2,2	2,2
Cafam	1,0	2,1	2,0	1,8
Convida	0,6	0,5	1,9	1,1
Comfachocó	-	-	1,9	1,9
Comparta	1,1	1,3	1,7	1,4
Selvasalud	0,8	1,0	1,6	1,2
Emdis Salud	1,0	1,0	1,6	1,2
PijaoSalud EPSI	0,0	1,0	1,5	0,9
Cafaba	1,8	0,7	1,5	1,3
Asociación Mutual Ser	0,6	1,2	1,4	1,1
Mallamas EPSI	1,5	0,9	1,2	1,2
Asociación Mutual Barrios Unidos de Quibdó	0,9	0,8	1,1	0,9
Anas Wayuu EPS indígena	0,0	0,4	0,8	0,5
Comfamiliar - Bolívar	0,6	1,0	0,7	0,7
Comfasucre	-	-	0,6	0,6
Cajasan	-	-	0,5	0,5
Comfamiliar de Nariño	-	-	0,4	0,4
Comfacundi-Unicajas	-	-	0,3	0,3
Comfamiliar Huila	-	-	0,3	0,3
Colsubsidio	-	-	0,3	0,3
Asociación Indígena del Cauca	0,1	0,3	0,2	0,2
Caja de Compensación del Caquetá	-	-	0,2	0,2
Comfaboy	-	-	0,2	0,2
Comfamiliar de La Guajira	-	-	0,1	0,1
Asociación de Cabildos Indígenas del Cesar "Dasakawi"	0,1	0,1	0,1	0,1
Comfenalco Cundinamarca	2,2	3,3	-	-
Tayrona	3,4	3,2	-	-
Promotora de Salud Guaitara	0,0	0,8	-	-
Caja Salud	1,3	1,9	-	-
Comcaja	0,9	0,0	-	-

3.2.1.5.4. Entes territoriales

Las secretarías de salud departamentales o municipales son las entidades más tuteladas, con el 85%, seguidas por las alcaldías municipales (*Tabla N° 16*). Las solicitudes más frecuentes son exámenes (26,4%), cirugías (17,5%), citas médicas con especialistas (12,9%), tratamientos (12,3%) y medicamentos (11,2%). Hay que anotar que las dependencias que administran el Sisbén son las áreas más tuteladas en los municipios, básicamente para ser incluidos en una EPS que administre régimen subsidiado.

TABLA N° 16

TUTELAS EN SALUD CONTRA ENTES TERRITORIALES								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Secretarías de Salud/Direcciones de Salud	6.012	82,3%	9.568	83,8%	9.792	86,8%	25.372	84,6%
Alcaldías	979	13,4%	1.367	12,0%	1.108	9,8%	3.454	11,5%
Gobernaciones	314	4,3%	479	4,2%	375	3,3%	1.168	3,9%
Total	7.305	100,0%	11.414	100,0%	11.275	100,0%	29.994	100,0%

3.2.1.5.5. Instituciones Prestadoras de Salud –IPS–

Del total de tutelas en salud, el 2,4% corresponde a acciones instauradas contra instituciones prestadoras de salud. De ellas podrían mencionarse –dentro de las 26 que registran mayor frecuencia de demandas– (*Tabla N° 17*) a cuatro entidades de las que contratan bajo la modalidad de capitación (Fundación Médico Preventiva, Cosmitet, Comsalud y Servir S.A.). La contratación por capitación es una fórmula referida al cubrimiento de contingencias de salud de la población asignada. Cada médico o IPS tiene a su cargo un conjunto determinado de personas. Por cada persona inscrita, el prestador recibe un giro periódico, sin importar el número de veces que estos individuos acudan al médico.

Este sistema demanda un amplio conocimiento de las características de la población atendida, pues para poder calcular el pago por usuario es necesario que se conozca de manera aproximada cuál es el volumen de servicios que requerirá esa población, edad asociada a la demanda de servicios y perfil epidemiológico. Ello implica que se oriente ante todo a los servicios de primer nivel, a los casos en que se conocen esos patrones de comportamiento y se quiere garantizar cobertura universal.

El monto de la capitación determina en gran medida la calidad del servicio y la adquisición de tecnología. La circunstancia de que el riesgo recaiga sobre el prestador del servicio favorece la adquisición de tecnología, con buena relación costo-beneficio.

Según un documento sobre formas de contratación, la debilidad de este sistema de negociación radica en que puede favorecer el aplazamiento de los tratamientos y la dilución de responsabilidades, al remitir innecesariamente servicios a niveles superiores de atención médica a cargo de otras entidades, neutralizando de esta forma los efectos de la atención preventiva y tornando crítico el manejo de las remisiones.⁹

Las solicitudes más frecuentes en las tutelas contra las IPS son: cirugías (19,4%), medicamentos (18,2%), exámenes (15,3%) y tratamientos (11,4%). Igualmente, hay que destacar el número de tutelas para reclamar pagos salariales y mesadas pensionales especialmente en aquellas IPS de carácter público.

TABLA N° 17

TUTELAS CONTRA CLÍNICAS, HOSPITALES Y OTRAS IPS								
	PERIODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Fundación Médico Preventiva	108	8,8%	165	8,8%	156	8,4%	429	8,7%
Cosmitet	39	3,2%	80	4,3%	233	12,6%	352	7,1%
Hospital Universitario del Valle	93	7,6%	126	6,7%	95	5,1%	314	6,4%
Hospital Ramón González Valencia	68	5,6%	111	5,9%	60	3,2%	239	4,8%
Hospital de Caldas	6	0,5%	116	6,2%	11	0,6%	133	2,7%
Hospital San Jorge de Pereira	5	0,4%	35	1,9%	90	4,9%	130	2,6%
Hospital Federico Lleras Acosta	31	2,5%	31	1,7%	53	2,9%	115	2,3%
Hospital Erasmo Meóz	11	0,9%	47	2,5%	49	2,7%	107	2,2%
Hospital Militar	28	2,3%	25	1,3%	25	1,4%	78	1,6%
Hospital Simón Bolívar	17	1,4%	37	2,0%	15	0,8%	69	1,4%
Comsalud	26	2,1%	32	1,7%	3	0,2%	61	1,2%
Emcosalud	15	1,2%	18	1,0%	21	1,1%	54	1,1%
Hospital Universitario de Barranquilla	10	0,8%	21	1,1%	19	1,0%	50	1,0%
Hospital Hernando Moncaleano	13	1,1%	15	0,8%	19	1,0%	47	1,0%
Hospital Naval de Cartagena	7	0,6%	16	0,9%	20	1,1%	43	0,9%
Servir S.A.	17	1,4%	14	0,7%	9	0,5%	40	0,8%
Hospital San Vicente de Paul	11	0,9%	20	1,1%	7	0,4%	38	0,8%
Clinica Rafael Uribe Uribe	15	1,2%	8	0,4%	9	0,5%	32	0,6%
Clinica General del Norte	7	0,6%	11	0,6%	10	0,5%	28	0,6%
Colombiana de Salud	10	0,8%	6	0,3%	11	0,6%	27	0,5%
Hospital El Tunal	11	0,9%	9	0,5%	6	0,3%	26	0,5%
Hospital Psiquiátrico San Camilo	1	0,1%	8	0,4%	16	0,9%	25	0,5%
Hospital San Juan de Dios de Armenia	7	0,6%	6	0,3%	9	0,5%	22	0,4%
Clinica San Pedro Claver	2	0,2%	9	0,5%	10	0,5%	21	0,4%
Clinica Las Peñitas	8	0,7%	4	0,2%	4	0,2%	16	0,3%
Otras IPS	655	53,6%	902	48,2%	888	48,1%	2.445	49,5%
Total	1.221	100,0%	1.872	100,0%	1.848	100,0%	4.941	100,0%

⁹ FEDESARROLLO. *Las formas de contratación entre prestadoras y administradoras de salud*. Estudio elaborado para el Programa de Mejoramiento de la Gestión Hospitalaria GEHOS y para la Fundación Social. Bogotá. 1996

3.2.1.5.6. Entidades del Estado

Aunque solamente el 1,3% de las tutelas en salud se dirige contra entidades del Estado, hay que mencionar que una gran mayoría de ellas va en contra de la Red de Solidaridad –hoy Consejería de Acción Social¹⁰– y en una menor proporción contra los ministerios. La principal solicitud en las tutelas es el acceso y prestación de servicios médicos a la población desplazada y el reconocimiento de la pensión.

3.2.1.5.7. Inpec/penitenciarias

Cerca de 950 tutelas anuales fueron incoadas por los reclusos o sus familiares en contra del Inpec o contra los directores de las distintas penitenciarias para solicitar servicios médicos (Tabla N° 18). Las solicitudes más frecuentes de los reclusos son cirugías (28,7%), citas médicas especializadas (12,9%), prótesis y órtesis (12,1%) y exámenes (10,4%). Igualmente, hay que destacar una frecuencia elevada en solicitudes de traslado de penitenciarias.

En una de sus últimas investigaciones, la Defensoría recomendó al Ministerio de la Protección Social lo siguiente: *“El Ministerio de la Protección Social, a través del Consejo de Seguridad Social, debe diseñar una estrategia que se adapte a las condiciones intracarcelarias y sea eficaz en la prevención de vulneraciones al derecho a la salud de las personas reclusas”*¹¹.

La anterior recomendación fue acogida por el Gobierno y en la última reforma del SGSSS, Ley 1122 del 9 de enero de 2007, incluyó en el capítulo IV “Del aseguramiento”, artículo 14, literal m): *“La población reclusa del país se afiliará al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Gobierno Nacional determinará los mecanismos que permitan la operatividad para que esta población reciba adecuadamente sus servicios. La población reclusa del país será afiliada al Sistema General de Seguridad Social en Salud”*.

Sin duda, esta disposición representa un importante avance en materia de salud para las personas privadas de libertad. La Defensoría del Pueblo buscará que se agilice la expedición de la respectiva reglamentación de la norma para que entre en vigencia lo más pronto posible.

¹⁰ Presidencia de la República. Acción Social. “La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional es la entidad creada por el Gobierno Nacional con el fin de canalizar los recursos nacionales e internacionales para ejecutar todos los programas sociales que dependen de la Presidencia de la República y que atienden a poblaciones vulnerables afectadas por la pobreza, el narcotráfico y la violencia. De esta manera, se integran la Red de Solidaridad Social (RSS) y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI). También asume los programas de la Red de Solidaridad Social (RSS), Atención a Víctimas de la Violencia, Apoyo Integral a la Población Desplazada y Red de Seguridad Alimentaria, entre otros. Como tal, es igualmente la encargada de coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD”.

¹¹ Defensoría del Pueblo, Delegada de Política Criminal y Penitenciaria. *Informe prestación de servicios de salud en centros penitenciarios y carcelarios de Colombia*. 2006.

TABLA N° 18

TUTELAS CONTRA EL INPEC, SEGÚN PENITENCIARIAS								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Inpec *	258	39,9%	340	36,0%	341	36,2%	939	37,0%
Penitenciaría de Acacias	91	14,1%	74	7,8%	62	6,6%	227	9,0%
Cárcel Doña Juana de La Dorada	0	0,0%	88	9,3%	130	13,8%	218	8,6%
Penitenciaría Nacional de Valledupar	44	6,8%	73	7,7%	97	10,3%	214	8,4%
Cárcel de San Isidro de Popayán	62	9,6%	90	9,5%	43	4,6%	195	7,7%
Cárcel El Barne	35	5,4%	44	4,7%	30	3,2%	109	4,3%
Cárcel Palogordo de Girón	1	0,2%	62	6,6%	41	4,3%	104	4,1%
Cárcel de Cómbita	19	2,9%	23	2,4%	41	4,3%	83	3,3%
Cárcel de Villahermosa	13	2,0%	22	2,3%	28	3,0%	63	2,5%
Cárcel de Bellavista de Medellín	18	2,8%	12	1,3%	14	1,5%	44	1,7%
Penitenciaría La Picota	17	2,6%	9	1,0%	15	1,6%	41	1,6%
Cárcel Modelo de Cúcuta	16	2,5%	12	1,3%	7	0,7%	35	1,4%
Cárcel de Varones de Manizales	8	1,2%	6	0,6%	21	2,2%	35	1,4%
Cárcel Nacional Modelo	9	1,4%	4	0,4%	12	1,3%	25	1,0%
Cárcel Picalaña	8	1,2%	7	0,7%	6	0,6%	21	0,8%
Cárcel de Neiva	4	0,6%	9	1,0%	8	0,8%	21	0,8%
Cárcel de Las Mercedes de Montería	5	0,8%	5	0,5%	3	0,3%	13	0,5%
Penitenciaría Nacional El Bosque	3	0,5%	4	0,4%	3	0,3%	10	0,4%
Cárcel de Mujeres El Buen Pastor	0	0,0%	1	0,1%	1	0,1%	2	0,1%
Otras penitenciarías	36	5,6%	60	6,3%	40	4,2%	136	5,4%
Total	647	100,0%	945	100,0%	943	100,0%	2.535	100,0%

* No se especifica penitenciaría

Igualmente, la Defensoría encontró que el mayor número de las tutelas de la población carcelaria se origina en los departamentos de Caldas, Boyacá, Meta y Cesar y

en Bogotá, D. C. (Tabla N° 19) justamente donde se encuentran las penitenciarías de máxima seguridad.

TABLA N° 19

TUTELAS CONTRA EL INPEC Y PENITENCIARIÁS, SEGÚN DEPARTAMENTO								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Caldas	13	2,0%	140	14,8%	231	24,5%	384	15,1%
Bogotá, D. C.	110	17,0%	91	9,6%	127	13,5%	328	12,9%
Boyacá	100	15,5%	95	10,1%	91	9,7%	286	11,3%
Meta	101	15,6%	88	9,3%	68	7,2%	257	10,1%
Cesar	54	8,3%	88	9,3%	110	11,7%	252	9,9%
Cauca	68	10,5%	97	10,3%	53	5,6%	218	8,6%
Santander	9	1,4%	98	10,4%	62	6,6%	169	6,7%
Valle	30	4,6%	54	5,7%	52	5,5%	136	5,4%
Antioquia	45	7,0%	49	5,2%	41	4,3%	135	5,3%
Tolima	24	3,7%	29	3,1%	12	1,3%	65	2,6%
Risaralda	11	1,7%	29	3,1%	23	2,4%	63	2,5%
Huila	10	1,5%	23	2,4%	20	2,1%	53	2,1%
Norte de Santander	24	3,7%	16	1,7%	11	1,2%	51	2,0%
Atlántico	13	2,0%	14	1,5%	10	1,1%	37	1,5%
Quindío	7	1,1%	8	0,8%	14	1,5%	29	1,1%
Nariño	6	0,9%	4	0,4%	5	0,5%	15	0,6%
Cundinamarca	7	1,1%	4	0,4%	2	0,2%	13	0,5%
Córdoba	5	0,8%	5	0,5%	3	0,3%	13	0,5%
Caquetá	5	0,8%	3	0,3%	4	0,4%	12	0,5%
Bolívar	2	0,3%	2	0,2%	0	0,0%	4	0,2%
Putumayo	0	0,0%	2	0,2%	1	0,1%	3	0,1%
Casanare	1	0,2%	1	0,1%	1	0,1%	3	0,1%
Magdalena	1	0,2%	1	0,1%	1	0,1%	3	0,1%
Arauca	0	0,0%	2	0,2%	0	0,0%	2	0,1%
Chocó	0	0,0%	2	0,2%	0	0,0%	2	0,1%
San Andrés	1	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	1	0,0%
La Guajira	0	0,0%	0	0,0%	1	0,1%	1	0,0%
Total	647	100,0%	945	100,0%	943	100,0%	2,535	100,0%

3.2.1.5.8. Regímenes de excepción

Aunque en esta área el número de tutelas es inferior al 1%, el mayor número de las reclamaciones fue presentado por los pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía afiliados al plan de servicios de salud de dichas entidades (Tabla N° 20). Las solicitudes más frecuentes hacen referencia a medicamentos (22,4%), citas médicas especializadas (11%), cirugías (9,8%) y prótesis y órtesis (9,6%).

TABLA N° 20

TUTELAS CONTRA ENTIDADES CON RÉGIMEN ESPECIAL								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Fuerzas Militares y Policía	466	83,4%	545	86,2%	515	84,6%	1.526	84,8%
Magisterio	73	13,1%	70	11,1%	71	11,7%	214	11,9%
Ecopetrol	20	3,6%	17	2,7%	23	3,8%	60	3,3%
Total	559	100,0%	632	100,0%	609	100,0%	1.800	100,0%

3.2.1.5.9. Otras entidades

Hay una menor proporción de tutelas en las empresas de servicios públicos. Las empresas de acueductos son las más tuteladas por fallas en el servicio o inconvenientes en los sistemas de alcantarillado que ocasionan problemas de salubridad. En el conjunto de las administradoras de riesgos profesionales –ARP–, se destaca Suratep con el mayor número de tutelas en su contra (Tabla N° 21) y su principal solicitud es el reconocimiento y pago de pensiones de invalidez.

TABLA N° 21

TUTELAS CONTRA ADMINISTRADORAS DE RIESGOS PROFESIONALES								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.	N° de Tutelas	Part.
Suratep	32	22,1%	44	25,0%	40	21,1%	116	22,7%
Compañía de Seguros Colmena	27	18,6%	27	15,3%	39	20,5%	93	18,2%
Seguros de Vida Colpatria	21	14,5%	38	21,6%	23	12,1%	82	16,0%
Compañía de Seguros Bolívar	19	13,1%	22	12,5%	28	14,7%	69	13,5%
Instituto de Seguros Sociales	21	14,5%	14	8,0%	22	11,6%	57	11,2%
Liberty Seguros	6	4,1%	13	7,4%	12	6,3%	31	6,1%
La Equidad Seguros de Vida	5	3,4%	7	4,0%	5	2,6%	17	3,3%
La Previsora Vida S.A.	4	2,8%	2	1,1%	7	3,7%	13	2,5%
Colseguros	4	2,8%	3	1,7%	5	2,6%	12	2,3%
Compañía Agrícola de Seguros	0	0,0%	2	1,1%	5	2,6%	7	1,4%
La Ganadera	3	2,1%	2	1,1%	1	0,5%	6	1,2%
Seguros de Vida Alfa	1	0,7%	1	0,6%	2	1,1%	4	0,8%
Seguros del Estado S.A.	2	1,4%	1	0,6%	1	0,5%	4	0,8%
Total	145	100,0%	176	100,0%	190	100,0%	511	100,0%

3.2.2. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DE LA TUTELA EN SALUD

Esta fase del estudio comprende el análisis de 5.132 tutelas seleccionadas a través de una muestra estratificada por año y región geográfica. Los resultados se presentan utilizando un factor de expansión en función del número de tutelas por año y región. El análisis fundamental se centró en el estudio de los hechos para determinar las pretensiones más recurrentes de los usuarios y si las referidas pretensiones se encontraban dentro del POS para las entidades que administran los regímenes contributivo y subsidiado.

3.2.2.1. Tutelas para exigir contenidos del POS en los Regímenes Contributivo y Subsidiado

Durante el período analizado, 2003-2005, se encontró que el 56,4% de las tutelas se interponía para reclamar servicios que se encontraban dentro del POS (Gráfica N° 2). Y de las cuales el 93,4% no se hallaba limitado por la causal “semanas mínimas de cotización”. Aunque la cifra encontrada es menor en 14 puntos a la del estudio anterior, se sigue demostrando que tanto las EPS que prestan servicios en el régimen contributivo como en el subsidiado continúan negando servicios incluidos en el POS, especialmente exámenes paraclínicos, medicamentos y cirugías, amparadas en el permisivo margen de interpretación que, de mediar voluntad, habría podido desaparecer con una juiciosa reglamentación del Mapipos¹², con el agravante de que los usuarios del régimen contributivo no se encontraban limitados por períodos mínimos de cotización (Tabla N° 23). Adicionalmente se encontró que el 29,7% es exclusivamente para reclamar servicios y procedimientos NO POS y el 13,3% de las tutelas demandan simultáneamente servicios POS y NO POS (Tabla N° 22). En este último caso hay que advertir que en los fallos de tutela los jueces no hacen ninguna discriminación, y solicitan recobrar todo ante el Fosyga.

TABLA N° 22

CONTENIDO DE LAS TUTELAS (POS Y NO POS) EN LOS RÉGIMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO								
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	20.623	56,0%	31.163	60,4%	31.237	53,1%	83.023	56,4%
NO POS	10.857	29,5%	14.676	28,4%	18.253	31,0%	43.786	29,7%
POS Y NO POS	5.153	14,0%	5.461	10,6%	8.943	15,2%	19.557	13,3%
No específico	171	0,5%	334	0,6%	432	0,7%	937	0,6%
Total	36.804	100,0%	51.634	100,0%	58.865	100,0%	147.303	100,0%

¹² Resolución 5261 de 1994. Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos del Plan Obligatorio de Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud y demás Acuerdos del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud que lo actualizan.

GRÁFICA N° 2

CONTENIDOS POS EN LAS TUTELAS

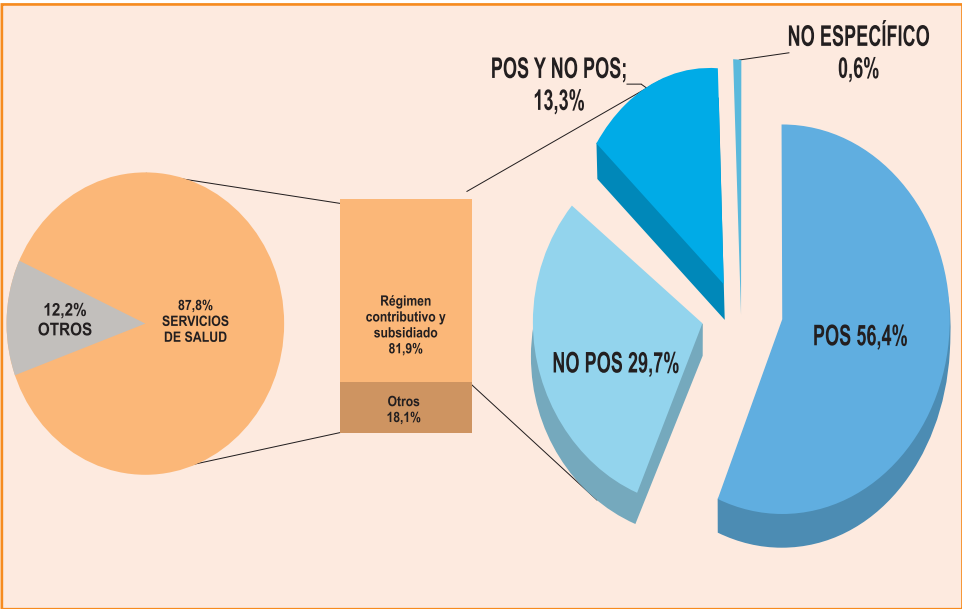


TABLA N° 23

TUTELAS SUJETAS A SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN PERÍODO 2003-2005						
	SEMANAS					
	SÍ		NO		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	
POS	5,438	6.5%	77,585	93.5%	83,023	100.0%
NO POS	448	1.0%	43,338	99.0%	43,786	100.0%
POS Y NO POS	336	1.7%	19,221	98.3%	19,557	100.0%
No específico	0	0.0%	937	100.0%	937	100.0%
Total	6,222	4.2%	141,081	95.8%	147,303	100.0%

Con relación a la negación de servicios POS por región geográfica, se encontró que la Región Noroccidental, conformada en buena parte por los departamentos de Antioquia y el Eje Cafetero, es la que más presenta negaciones de este tipo en un 65,3%, seguida por la Región nororiental, donde Santander es el departamento que más ocasiona tutelas (Tabla N° 24).

TABLA N° 24

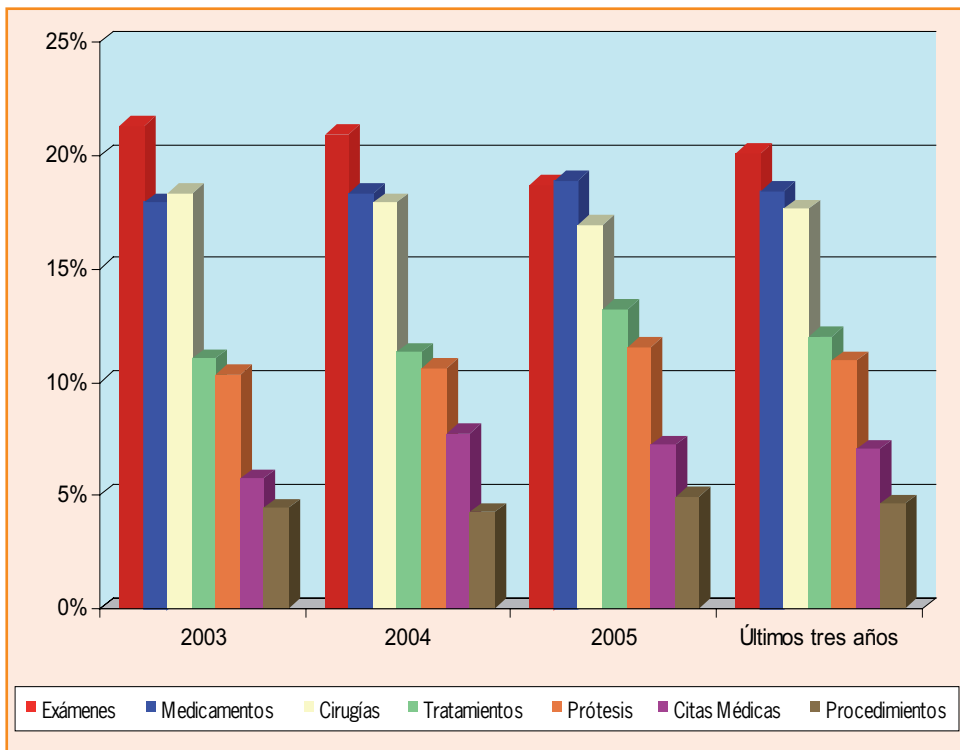
CONTENIDO DE LAS TUTELAS (POS Y NO POS) EN LOS RÉGIMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO SEGÚN REGIONES PERÍODO 2003-2005										
	POS		NO POS		POS Y NO POS		No específico		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Región Noroccidental	43.571	65,3%	15.245	22,9%	7.395	11,1%	495	0,7%	66.706	100%
Región Sur	11.804	46,9%	9.289	36,9%	3.844	15,3%	242	1,0%	25.179	100%
Región Bogotá	11.119	48,7%	7.499	32,8%	4.204	18,4%	25	0,1%	22.847	100%
Región Nororiental	8.065	55,2%	4.904	33,6%	1.635	11,2%	0	0,0%	14.604	100%
Región Norte	5.419	45,9%	4.668	39,5%	1.553	13,1%	176	1,5%	11.816	100%
Región Centrooriental	3.045	49,5%	2.181	35,5%	926	15,1%	0	0,0%	6.152	100%
Total	83.023	56,4%	43.786	29,7%	19.557	13,3%	937	0,6%	147.303	100%

3.2.2.2. Contenidos más frecuentes en las tutelas interpuestas

Una vez revisadas las pretensiones de los tutelantes, se encontró que un gran porcentaje incluía en la misma acción judicial uno o varios requerimientos con el fin de que la entidad demandada los suministrara. Durante los últimos tres años se halló que los exámenes paraclínicos con un 20,1% son los más solicitados; les siguen los medicamentos (18,4%) y las cirugías (17,6%) (Tabla N° 25). No obstante lo anterior hay que apreciar que las tutelas por medicamentos vienen en constante ascenso, al punto de que en el año 2005 superaron a los exámenes y se constituyeron como la primera causa de reclamaciones (18,9%) (Gráfica N° 3). Entre las razones que explican dicho comportamiento se hallan: negaciones de entregas totales o parciales de las fórmulas y los posibles cambios de prescripciones por el desarrollo de nuevas moléculas.

TABLA N° 25

CONTENIDO MÁS FRECUENTE EN LAS TUTELAS INTERPUESTAS								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Exámenes paraclínicos	14.173	21,3%	19.348	20,9%	20.745	18,7%	54.266	20,1%
Medicamentos	11.894	17,9%	16.945	18,3%	20.914	18,9%	49.753	18,4%
Cirugías	12.152	18,3%	16.543	17,9%	18.796	16,9%	47.491	17,6%
Tratamientos	7.332	11,0%	10.416	11,3%	14.645	13,2%	32.393	12,0%
Prótesis y órtesis	6.864	10,3%	9.783	10,6%	12.707	11,5%	29.354	10,9%
Citas médicas	3.768	5,7%	7.094	7,7%	8.004	7,2%	18.866	7,0%
Procedimientos	2.861	4,4%	3.919	4,2%	5.432	4,9%	12.212	4,6%
Otras relacionadas con el sistema	3.913	5,9%	4.348	4,7%	4.794	4,3%	13.055	4,8%
Otras	3.524	5,3%	4.148	4,5%	4.899	4,4%	12.571	4,7%
Total	66.481	100,0%	92.544	100,0%	110.936	100,0%	269.961	100,0%

GRÁFICA N° 3**CONTENIDO MÁS FRECUENTE EN LAS TUTELAS DE SALUD**

PERIODO 2003-2005

3.2.2.2.1. Tutelas por exámenes paraclínicos

Hasta el año 2004 los exámenes paraclínicos eran la principal pretensión de las tutelas, superados en el año 2005 por los medicamentos. La inclusión en el POS de la carga viral, a partir del Acuerdo 282 de 2004, determinó la disminución de tutelas por este concepto.

Hay cinco especialidades que concentran el 54,7% de los exámenes demandados judicialmente. Estas especialidades, en su orden, son: cardiología, neurología, oncología, VIH/sida, ortopedia y traumatología; todas en ascenso, a excepción de los exámenes para el VIH/sida, por el efecto ya explicado. (Tabla N° 26).

TABLA N° 26

ESPECIALIDADES EN LAS QUE SE SOLICITAN EXÁMENES								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Cardiología	1.802	12,7%	3.494	18,1%	3.829	18,5%	9.125	16,8%
Neurología	1.904	11,0%	2.819	14,6%	3.016	14,5%	7.739	14,3%
Oncología	880	6,2%	1.985	10,3%	1.919	9,3%	4.784	8,8%
VIH / sida	2.305	16,3%	1.175	6,1%	911	4,4%	4.391	8,1%
Ortopedia y traumatología	924	6,5%	1.205	6,2%	1.484	7,2%	3.613	6,7%
Gastroenterología	1.144	8,1%	1.107	5,7%	1.084	5,2%	3.335	6,1%
Oftalmología	586	4,1%	739	3,8%	1.136	5,5%	2.461	4,5%
Urología	610	4,3%	950	4,9%	657	3,2%	2.217	4,1%
Endocrinología	488	3,4%	658	3,4%	904	4,4%	2.050	3,8%
Ginecobstetricia	538	3,8%	762	3,9%	718	3,5%	2.018	3,7%
Otorrinolaringología	485	3,4%	826	4,3%	640	3,1%	1.951	3,6%
Vascular	461	3,3%	404	2,1%	995	4,8%	1.860	3,4%
Nefrología	364	2,6%	585	3,0%	856	4,1%	1.805	3,3%
Cirugía general	365	2,6%	421	2,2%	576	2,8%	1.362	2,5%
Reumatología	194	1,4%	455	2,4%	244	1,2%	893	1,6%
Medicina interna	195	1,4%	389	2,0%	93	0,4%	677	1,2%
Neurocirugía	146	1,0%	240	1,2%	246	1,2%	632	1,2%
Neumología	49	0,3%	242	1,3%	279	1,3%	570	1,1%
Multi	218	1,5%	192	1,0%	141	0,7%	551	1,0%
Promoción y prevención	121	0,9%	188	1,0%	187	0,9%	496	0,9%
Hematología	49	0,3%	59	0,3%	188	0,9%	296	0,5%
Inmunología	49	0,3%	0	0,0%	156	0,8%	205	0,4%
Dermatología	49	0,3%	47	0,2%	98	0,5%	194	0,4%
Genética	50	0,4%	96	0,5%	47	0,2%	193	0,4%
Pediatría	25	0,2%	110	0,6%	48	0,2%	183	0,3%
Psiquiatría	25	0,2%	47	0,2%	95	0,5%	167	0,3%
Fisiatría	0	0,0%	47	0,2%	0	0,0%	47	0,1%
Cirugía plástica	0	0,0%	47	0,2%	0	0,0%	47	0,1%
Odontología	25	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	25	0,0%
Otros / No específico	122	0,9%	59	0,3%	198	1,0%	379	0,7%
Total	14.173	100,0%	19.348	100,0%	20.745	100,0%	54.266	100,0%

3.2.2.2.1.1. Tutelas por exámenes paraclínicos en los Regímenes Contributivo y Subsidiado

Se encontró que el 73,7% de los exámenes con solicitud de amparo hacía parte del POS (*Gráfica N° 4*), de los cuales únicamente el 2,8% se hallaba limitado por la causal “semanas mínimas de cotización” (*Tabla N° 28*). Cabe advertir que una gran cantidad de estos exámenes POS es negada con el argumento de que el medio de contraste o medicamento requerido no hace parte del POS, como es el caso del Uromiron como medio de contraste para urografía y la Dobutamina para pruebas de estrés o esfuerzo por electrocardiograma, desconociendo lo establecido en el Acuerdo 228 del CNSSS¹³. En este sentido, no es admisible que un examen haga parte del plan de beneficios, pero algunos de los elementos indispensables para su realización se consideren excluidos, por lo que es necesario revisar el alcance de los contenidos del POS, de tal manera que su inclusión tenga algún sentido y sea de manera integral.

Por otro lado, solamente el 19,9% de las tutelas solicitaba únicamente contenidos NO POS (*Tabla N° 27*). El 2,1% incorporaba en la misma tutela contenidos POS y NO POS.

TABLA N° 27

CONTENIDO DE LAS TUTELAS POR EXÁMENES (POS Y NO POS) EN LOS REGÍMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO								
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	7.800	67,1%	12.212	79,2%	11.380	73,0%	31.392	73,7%
NO POS	3.309	28,5%	2.075	13,5%	3.109	20,0%	8.493	19,9%
POS Y NO POS	171	1,5%	490	3,2%	237	1,5%	898	2,1%
No específico	341	2,9%	635	4,1%	855	5,5%	1.831	4,3%
Total	11.621	100,0%	15.412	100,0%	15.581	100,0%	42.614	100,0%

¹³ Artículo 8° “Para garantizar el derecho a la vida y a la salud en las personas, podrán formularse medicamentos no incluidos en el manual de que trata el presente Acuerdo, previa aprobación del Comité Técnico Científico”.

GRÁFICA N° 4

CONTENIDOS POS EN LOS EXÁMENES

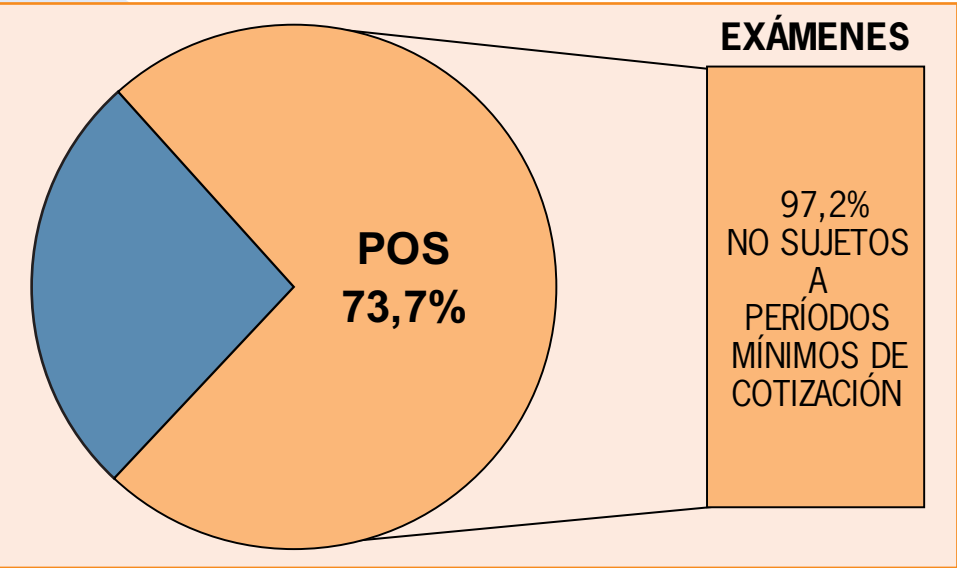


TABLA N° 28

TUTELAS EN EXÁMENES SUJETOS A SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN PERÍODO 2003-2005						
	SEMANAS					
	SÍ		NO		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	892	2,8%	30.500	97,2%	31.392	100,0%
NO POS	223	2,6%	8.270	97,4%	8.493	100,0%
POS Y NO POS	0	0,0%	898	100,0%	898	100,0%
No específico	47	2,6%	1.784	97,4%	1.831	100,0%
Total	1.162	2,7%	41.452	97,3%	42.614	100,0%

En cardiología, el 64,8% de los exámenes solicitados se encuentra en el POS, destacándose entre los más pedidos: angiografías, estudios electrofisiológicos, pruebas de esfuerzo, ecocardiogramas y los cateterismos. En solicitudes exclusivas NO POS (13,2%) se recalca especialmente el test de mesa inclinada.

En neurología, el 68,1% de los exámenes solicitados se encuentran en el POS, destacándose entre los más pedidos: Tomografías Axiales Computarizadas (TAC) y las resonancias magnéticas. En solicitudes exclusivas NO POS (22,1%) se recalca especialmente en las telemetrías, las cuales están excluidas del POS por avance tecnológico.

En oncología, el 65,7% de los exámenes solicitados se encuentra en el POS, destacándose entre los más pedidos: biopsias, tomografías, gammagrafías y resonancias magnéticas. En solicitudes exclusivas NO POS (11,8%) se recalca especialmente en la genotipificación, examen de vital importancia para diagnóstico temprano del cáncer.

Los exámenes para VIH/sida¹⁴ tuvieron un descenso significativo en las solicitudes analizadas en el presente estudio ya que después de representar el 16,3% en el año 2003, pasaron a ser solamente el 4,4% en el 2005, básicamente por la inclusión de la carga viral en el plan de beneficios en diciembre del 2004¹⁵. Sin embargo, en el 34,4% de los casos aún se continúa tutelando por exámenes incluidos en el POS tales como cd3, cd4 y cd8 básicos en el recuento de linfocitos y cuadro hemático para el recuento de leucocitos. La genotipificación se constituyó como el examen NO POS más solicitado, incorporado al POS expresamente para esta patología a partir del primero de enero de 2007¹⁶, excluyéndolo del resto de patologías como es el caso de oncología como se había enunciado anteriormente.

En el caso de ortopedia y traumatología, el 81,1% de las tutelas incluía exámenes POS siendo los más frecuentes: las radiografías en general, resonancias magnéticas, tomografías axiales computarizadas (TAC), artroscopias y gammagrafías óseas.

Como caso importante de mencionar en los contenidos de las tutelas, se señalan los exámenes básicos de promoción y prevención (P&P), tales como citologías, mamografías y antígenos prostáticos¹⁷ que son de vital importancia en la detección temprana de cáncer, enfermedad que en los últimos años viene creciendo de manera alarmante.

Los TAC y las resonancias magnéticas son un denominador constante en el contenido de las tutelas en todas las especialidades.

3.2.2.2.2. Tutelas por medicamentos

A pesar de haber sido la segunda solicitud más frecuente en el período 2003-2005, en el último año se convirtió como la primera causa de tutela en salud llegando al 18,9% del total. Este comportamiento ascendente se venía presentando desde el año 2002.

Las primeras cinco especialidades en las que se tutelan medicamentos concentran el 52,91% y son: oncología, neurología, medicina interna, endocrinología y reumatología (Tabla N° 29). Dos de las especialidades (cardiología y VIH/sida) que en el primer estudio ocuparon el primer y tercer lugar, se desplazaron a sexto y séptimo lugar, respecti-

¹⁴ A pesar de no ser una especialidad se tomó como tal dada la importancia que representa en el análisis.

¹⁵ Acuerdo 282 de diciembre 22 de 2004 del CNSSS.

¹⁶ Acuerdo 336 de agosto 18 de 2006 del CNSSS.

¹⁷ Este examen no se encuentra considerado dentro de las actividades de promoción y prevención (P&P)

vamente. La disminución de VIH/sida se debe a la inclusión de algunos medicamentos propios de esta patología en el POS¹⁸.

TABLA N° 29

ESPECIALIDADES EN LAS QUE SE SOLICITAN MEDICAMENTOS								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Oncología	1.539	12,9%	2.317	13,7%	3.489	16,7%	7.345	14,8%
Neurología	1.733	14,6%	2.372	14,0%	2.468	11,8%	6.573	13,2%
Medicina interna	877	7,4%	1.613	9,5%	2.263	10,5%	4.753	9,4%
Endocrinología	1.075	9,0%	1.346	7,9%	1.483	7,1%	3.904	7,8%
Reumatología	707	5,9%	1.571	9,3%	1.564	7,5%	3.842	7,7%
Cardiología	782	6,6%	1.021	6,0%	1.386	6,6%	3.189	6,4%
VIH / sida	955	8,0%	839	5,0%	989	4,7%	2.783	5,6%
Psiquiatría	804	6,8%	789	4,7%	897	4,3%	2.490	5,0%
Oftalmología	220	1,9%	566	3,3%	876	4,2%	1.662	3,3%
Gastroenterología	341	2,9%	553	3,3%	672	3,2%	1.566	3,1%
Urología	342	2,9%	538	3,2%	606	2,9%	1.486	3,0%
Nefrología	465	3,9%	340	2,0%	584	2,8%	1.389	2,8%
Neumología	488	4,1%	332	2,0%	567	2,7%	1.387	2,8%
Ortopedia y traumatología	197	1,7%	403	2,4%	578	2,8%	1.178	2,4%
Dermatología	97	0,8%	453	2,7%	477	2,3%	1.027	2,1%
Gineco-obstetricia	171	1,4%	258	1,5%	412	2,0%	841	1,7%
Vascular	195	1,6%	393	2,3%	152	0,7%	740	1,5%
Otorrinolaringología	97	0,8%	310	1,8%	286	1,4%	693	1,4%
Hematología	97	0,8%	255	1,5%	188	0,9%	540	1,1%
Multi	121	1,0%	149	0,9%	136	0,6%	406	0,8%
Cirugía general	73	0,6%	47	0,3%	104	0,5%	224	0,5%
Inmunología	24	0,2%	47	0,3%	109	0,5%	180	0,4%
Promoción y prevención	24	0,2%	0	0,0%	140	0,7%	164	0,3%
Pediatría	0	0,0%	47	0,3%	94	0,4%	141	0,3%
Infectología	76	0,6%	48	0,3%	0	0,0%	124	0,2%
Neurocirugía	25	0,2%	51	0,3%	47	0,2%	123	0,2%
Cirugía plástica	25	0,2%	0	0,0%	58	0,3%	83	0,2%
Genética	25	0,2%	0	0,0%	42	0,2%	67	0,1%
Medicina interna	25	0,2%	0	0,0%	0	0,0%	25	0,0%
Otros / No específico	294	2,5%	287	1,7%	247	1,2%	828	1,7%
Total	11.894	100,0%	16.945	100,0%	20.914	100,0%	49.753	100,0%

¹⁸ Acuerdo 282 del 22 de diciembre de 2004 y Acuerdo 336 del 18 de agosto de 2006 del CNSSS.

3.2.2.2.1. Tutelas por medicamentos en los Regímenes Contributivo y Subsidiado

Se encontró que el 15,3% de los medicamentos solicitados se encontraba en el POS (*Tabla N° 30 y Gráfica N° 5*) y de estos solamente el 4,1% estaba sujeto a semanas mínimas de cotización (*Tabla N° 31*). En el caso de los medicamentos considerados NO POS, la mayoría corresponde a prescripciones por marca. Para su clasificación se tuvo en cuenta el principio activo, la forma farmacéutica y la concentración, de acuerdo con las normas que las regulan.

En oncología, los medicamentos POS más exigidos son: ciclofosfamida antineoplásico, acetato de ciproterona –utilizada para manifestaciones de androgenización en la mujer– y ondansetron, este último antiemético que ayuda a mejorar la calidad de vida de los pacientes pues evita los efectos secundarios de la radioterapia y quimioterapia. En solicitudes exclusivas NO POS se recalca especialmente el acetato de leuprolide, paliativo en el cáncer prostático, imatinib para el tratamiento de la leucemia mieloide crónica y paclitaxel¹⁹ un agente antineoplásico. Como caso especial hay que mencionar la inclusión al POS del ácido zoledrónico, que a pesar de no ser representativo en las solicitudes, se incorporó mediante el Acuerdo 263 del 14 de abril de 2004 en cumplimiento de un fallo proferido por el Consejo de Estado.

Para el caso de neurología el medicamento POS más solicitado es el ácido valproico que se utiliza en el tratamiento de la epilepsia. En solicitudes exclusivas NO POS se recalca especialmente la memantina (akatinol) para manejo de la demencia tipo Alzheimer y vascular, la toxina botulínica (botox) utilizada en parálisis facial y en espasticidad muscular, la oxcarbamacepina (trileptal) y la carbamazepina (tegretol), que a pesar de que el principio activo se encuentra en el POS, sus altas concentraciones no lo están.

En medicina interna, la mayoría de los medicamentos tutelados corresponde a antihipertensivos tales como el captopril, nifedipino que hacen parte del POS. En solicitudes exclusivas NO POS se encuentra los antihipertensivos amlodipino, valsartan (diovan) y losartan²⁰, el risedronato (actonel), y el alendronato utilizado en el manejo de la osteoporosis por ser inhibidores de la resorción ósea y modulador del metabolismo óseo. Adicionalmente, hay que mencionar la alta frecuencia de las tutelas presentadas para reclamar oxígeno.

En endocrinología, los medicamentos POS para el manejo de la diabetes como la insulina y la glibenclamida y para el manejo de hipertiroidismo como la tiroxina son los más solicitados. En los NO POS se destacan las hormonas de crecimiento y el acetato de leuprolide para el manejo de la pubertad precoz.

En el caso de reumatología, se solicitan medicamentos NO POS tales como el interferón beta (inmunomodulador para el tratamiento de la esclerosis múltiple) y los utilizados para tratamientos de artritis reumatoidea como la leflunomida, el etanercept, adalimumab (humira) e infliximab.

¹⁹ Ingresado al POS mediante Acuerdo 336 de 2006 del CNSSS.

²⁰ Ibidem.

Adicionalmente, hay que mencionar la constante negación del medicamento denominado clopidogrel, el cual es un antiagregante plaquetario indicado para la reducción de la tasa de eventos aterotrombóticos (infarto de miocardio, ataque cerebrovascular –ACV– isquémico o muerte vascular), en los pacientes con síndromes coronarios agudos: angina inestable y aquellos a quienes les fueron implantados stent coronarios.

Hay que resaltar que los usuarios siguen presentando tutelas por medicamentos de uso frecuente tales como asa, acetaminofén, ibuprofeno, entre otros, en razón de que las EPS no los entregan por desabastecimiento de sus farmacias, lo que obliga al usuario a interponer tutelas o a comprarlos con recursos propios, incrementando de esta manera sus gastos de bolsillo. Igualmente, prefieren comprar los medicamentos, pues resulta más económico que pagar la cuota moderadora. Adicionalmente, se observa que hay una tendencia a solicitar medicamentos de marca cuyo principio activo se encuentra dentro del POS.

TABLA N° 30

CONTENIDO DE LAS TUTELAS POR MEDICAMENTOS (POS Y NO POS) EN LOS RÉGIMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO								
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	1.806	17,8%	2.739	18,9%	2.133	11,3%	6.678	15,3%
NO POS	7.356	72,4%	10.276	70,9%	14.674	77,7%	32.306	74,2%
POS Y NO POS	997	9,8%	1.478	10,2%	2.090	11,1%	4.565	10,5%
Total	10.159	100,0%	14.493	100,0%	18.897	100,0%	43.549	100,0%

GRÁFICA N° 5

CONTENIDOS POS EN LOS MEDICAMENTOS

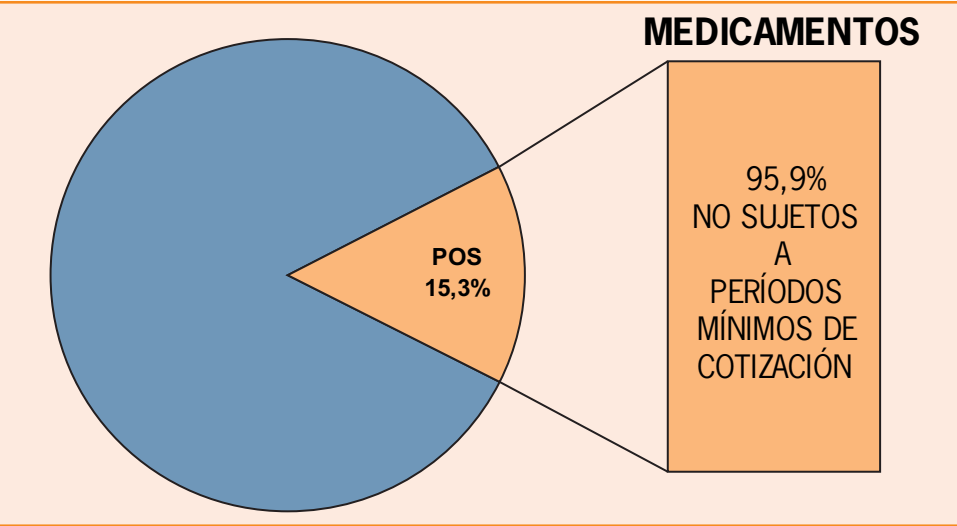


TABLA N° 31

TUTELAS EN MEDICAMENTOS SUJETOS A SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN PERÍODO 2003-2005						
	SEMANAS					
	SÍ		NO		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	276	4,1%	6.402	95,9%	6.678	100,0%
NO POS	444	1,4%	31.862	98,6%	32.306	100,0%
POS Y NO POS	93	2,0%	4.472	98,0%	4.565	100,0%
Total	813	1,9%	42.736	98,1%	43.549	100,0%

3.2.2.2.3. Tutelas por cirugías

Las cirugías se constituyen como la tercera solicitud más frecuente en las tutelas, con una participación del 17,6%. El 63% de las solicitudes está concentrado en las especialidades de ortopedia y traumatología, cardiología, oftalmología, oncología y cirugía general. (Tabla N° 32).

TABLA N° 32

ESPECIALIDADES EN LAS QUE SE SOLICITAN CIRUGÍAS								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Ortopedia y traumatología	1.928	15,9%	2.751	16,6%	3.425	18,2%	8.104	17,1%
Cardiología	2.510	20,7%	2.573	15,6%	2.649	14,1%	7.732	16,3%
Oftalmología	1.540	12,7%	2.457	14,9%	2.737	14,6%	6.734	14,2%
Oncología	927	7,6%	1.451	8,8%	1.375	7,3%	3.753	7,9%
Cirugía general	829	6,8%	1.309	7,9%	1.479	7,9%	3.617	7,6%
Neurocirugía	806	6,6%	1.238	7,5%	1.110	5,9%	3.154	6,6%
Otorrinolaringología	658	5,4%	818	4,9%	1.086	5,8%	2.562	5,4%
Gineco-obstetricia	632	5,2%	772	4,7%	899	4,8%	2.303	4,9%
Urología	489	4,0%	978	5,9%	595	3,2%	2.062	4,3%
Cirugía plástica	439	3,6%	651	3,9%	479	2,5%	1.569	3,3%
Endocrinología	147	1,2%	341	2,1%	893	4,8%	1.381	2,9%
Nefrología	438	3,6%	196	1,2%	662	3,5%	1.296	2,7%
Vascular	218	1,8%	412	2,5%	647	3,4%	1.277	2,7%
Gastroenterología	295	2,4%	388	2,3%	386	2,1%	1.069	2,2%
Odontología	50	0,4%	162	1,0%	141	0,7%	353	0,7%
Neumología	122	1,0%	0	0,0%	187	1,0%	309	0,6%
Dermatología	50	0,4%	0	0,0%	46	0,2%	96	0,2%
Genética	25	0,2%	46	0,3%	0	0,0%	71	0,1%
Hematología	49	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	49	0,1%
Total	12.152	100,0%	16.543	100,0%	18.796	100,0%	47.491	100,0%

3.2.2.2.3.1. Tutelas por cirugías en los Regímenes Contributivo y Subsidiado

Al verificar las solicitudes en los Regímenes Contributivo y Subsidiado se encontró que el 89% de las cirugías se encontraba dentro del POS (Tabla N° 33 y Gráfica N° 6). De este porcentaje únicamente el 6,8% se hallaba limitado por la causal “semanas mínimas de cotización” (Tabla N° 34). Por otro lado, solamente el 10,7% de las tutelas era exclusivo para solicitar contenidos NO POS.

Las especialidades que más tutelas presentan por este concepto son ortopedia y traumatología en las que el 93,8% de las solicitudes se encuentra dentro del POS y predominan los reemplazos articulares de cadera y rodilla, reducciones de fractura que requieren material de osteosíntesis y/o prótesis y las artroplastias y cirugías artroscópicas.

La segunda especialidad en que más se solicitan cirugías por tutelas es cardiología: predominan las angioplastias, que hacen parte del POS, pero son que negadas en razón de que el dispositivo prescrito es considerado NO POS.

Las cirugías tuteladas de oftalmología hacen referencia a cataratas, procedimiento que incluye lente intraocular, transplantes de córnea y pterigios que hacen parte del POS. En lo relacionado con las cirugías no incluidas en el POS se debe mencionar la refractiva con láser, que por ser un procedimiento de avance tecnológico se considera que no hace parte del mismo.

En oncología, más del 80% corresponde a cirugías POS, predominando las prostatectomías y mastectomías. En el caso de las cirugías NO POS corresponde al transplante hepático, incorporado al POS en el año 2005²¹.

En cirugía general, las tutelas más frecuentes son las herniorrafias y las colecistectomías, las cuales hacen parte del plan de beneficios. En lo que corresponde a las solicitudes por NO POS se destaca la colecistectomía por laparoscopia la cual se incluyó mediante el Acuerdo 313 de diciembre 13 de 2005.

Adicional a lo anterior hay que mencionar el crecimiento de tutelas en endocrinología, básicamente en solicitudes de cirugías bariátricas asociadas al diagnóstico de obesidad mórbida, patología controlable con programas de promoción y prevención.

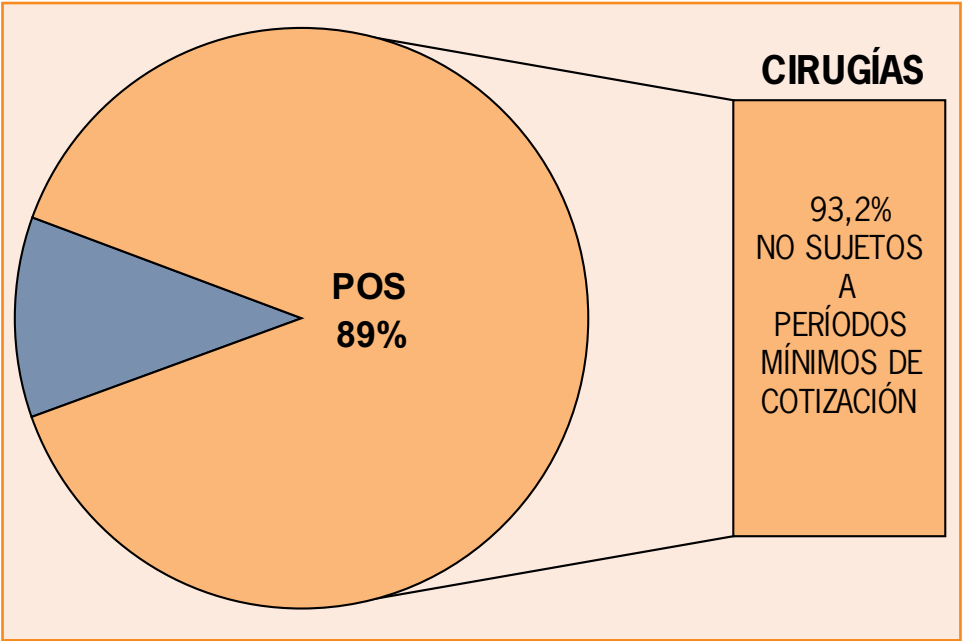
TABLA N° 33

CONTENIDO DE LAS TUTELAS POR CIRUGÍAS (POS Y NO POS) EN LOS REGÍMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO								
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	9.224	92,0%	11.830	88,1%	12.730	87,9%	33.784	89,0%
NO POS	757	7,5%	1.556	11,6%	1.756	12,1%	4.069	10,7%
POS Y NO POS	49	0,5%	47	0,3%	0	0,0%	96	0,3%
Total	10.030	100,0%	13.433	100,0%	14.486	100,0%	37.949	100,0%

²¹ Acuerdo 228 del 7 de enero de 2005 del CNSSS.

GRÁFICA N° 6

CONTENIDOS POS EN LAS CIRUGÍAS



PERÍODO 2003-2005

TABLA N° 34

TUTELAS EN CIRUGÍAS SUJETAS A SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN PERÍODO 2003-2005						
	SEMANAS					
	SÍ		NO		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	2.298	6,8%	31.486	93,2%	33.784	100,0%
NO POS	25	0,6%	4.044	99,4%	4.069	100,0%
POS Y NO POS	0	0,0%	96	100,0%	96	100,0%
Total	2.323	6,1%	35.626	93,9%	37.949	100,0%

3.2.2.2.4. Tutelas por tratamientos

La negación de tratamientos constituye la cuarta causa más frecuente de interposición de tutelas con el 12%. Cinco especialidades concentran el 60% de los tratamientos. Estas, en su orden, son: oncología, cardiología, ortopedia y traumatología, neurología y nefrología. (Tabla N° 35).

TABLA N° 35

ESPECIALIDADES EN LAS QUE SE SOLICITAN TRATAMIENTOS								
	PERIODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Oncología	2.105	28,7%	3.392	32,6%	3.952	27,0%	9.449	29,2%
Cardiología	1.025	14,0%	1.038	10,0%	1.324	9,0%	3.387	10,5%
Ortopedia y traumatología	512	7,0%	787	7,6%	1.522	10,4%	2.821	8,7%
Neurología	488	6,7%	890	8,5%	756	5,2%	2.134	6,6%
Nefrología	709	9,7%	455	4,4%	484	3,3%	1.648	5,1%
VIH / sida	196	2,7%	842	8,1%	433	3,0%	1.471	4,5%
Oftalmología	366	5,0%	395	3,8%	418	2,9%	1.179	3,6%
Gineco-obstetricia	147	2,0%	309	3,0%	705	4,8%	1.161	3,6%
Otorrinolaringología	49	0,7%	349	3,3%	620	4,2%	1.018	3,1%
Endocrinología	292	4,0%	153	1,5%	380	2,6%	825	2,5%
Neumología	171	2,3%	230	2,2%	383	2,6%	784	2,4%
Medicina interna	174	2,4%	98	0,9%	424	2,9%	696	2,1%
Urología	170	2,3%	0	0,0%	517	3,5%	687	2,1%
Psiquiatría	99	1,3%	145	1,4%	428	2,9%	672	2,1%
Reumatología	48	0,7%	259	2,5%	337	2,3%	644	2,0%
Cirugía general	98	1,3%	96	0,9%	428	2,9%	622	1,9%
Vascular	146	2,0%	200	1,9%	192	1,3%	538	1,7%
Odontología	123	1,7%	94	0,9%	281	1,9%	498	1,5%
Neurocirugía	73	1,0%	200	1,9%	187	1,3%	460	1,4%
Gastroenterología	97	1,3%	94	0,9%	235	1,6%	426	1,3%
Multi	49	0,7%	149	1,4%	199	1,4%	397	1,2%
Dermatología	0	0,0%	0	0,0%	196	1,3%	196	0,6%
Pediatría	24	0,3%	147	1,4%	0	0,0%	171	0,5%
Hematología	49	0,7%	47	0,5%	57	0,4%	153	0,5%
Genética	25	0,3%	47	0,5%	43	0,3%	115	0,4%
Inmunología	25	0,3%	0	0,0%	48	0,3%	73	0,2%
Cirugía plástica	24	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	24	0,1%
Infectología	24	0,3%	0	0,0%	0	0,0%	24	0,1%
Otros / No específico	24	0,3%	0	0,0%	96	0,6%	120	0,4%
Total	7.332	100,0%	10.416	100,0%	14.645	100,0%	32.393	100,0%

3.2.2.2.4.1. Tutelas por tratamientos en los Regímenes Contributivo y Subsidiado

Al analizar los requerimientos en los Regímenes Contributivo y Subsidiado se encontró que el 92,7% de los tratamientos correspondía a contenidos del POS, de los cuales el 9,5% se hallaba limitado por la causal “semanas mínimas de cotización” (Tabla N° 37). Por otro lado, solamente el 7,2% de las tutelas era exclusivo para solicitar contenidos NO POS (Tabla N° 36).

En todas las especialidades los usuarios solicitan tratamiento integral con el fin de asegurar los demás requerimientos asociados a su enfermedad como medicamentos, cirugías y exámenes; sin embargo, hay que mencionar que en oncología se especifican los tratamientos por quimioterapias y radioterapias los cuales hacen parte del POS. Igualmente, hay que señalar la solicitud de tratamientos intrahospitalarios, y en la unidad de cuidados intensivos para asegurar el cubrimiento integral de la patología presentada.

TABLA N° 36

CONTENIDO DE LAS TUTELAS POR TRATAMIENTOS (POS Y NO POS) EN LOS REGÍMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO								
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	5.651	93,2%	7.733	93,6%	11.031	92,0%	24.415	92,7%
NO POS	391	6,4%	530	6,4%	965	8,0%	1.886	7,2%
POS Y NO POS	24	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	24	0,1%
Total	6.066	100,0%	8.263	100,0%	11.996	100,0%	26.325	100,0%

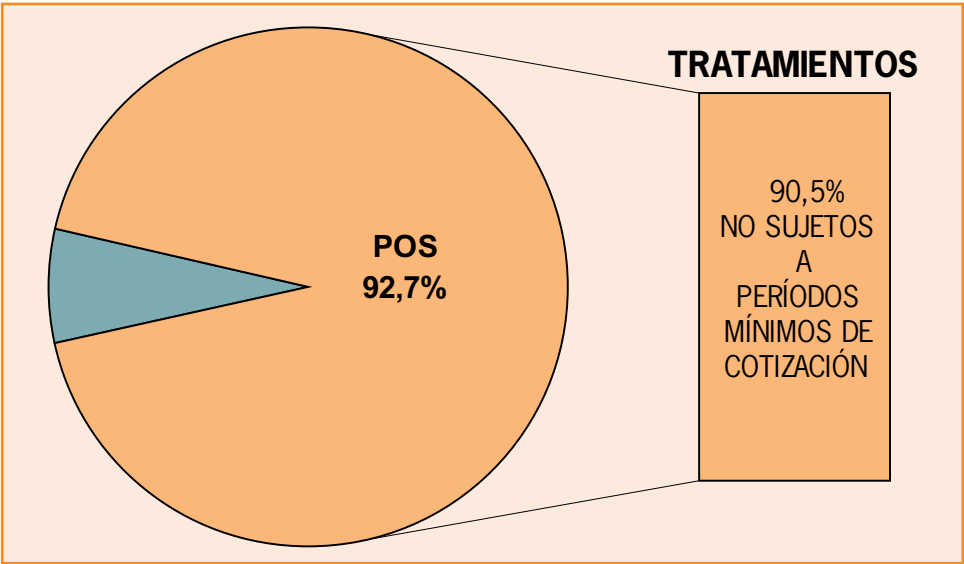


TABLA N° 37

TUTELAS EN TRATAMIENTOS SUJETOS A SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN PERÍODO 2003-2005						
	SEMANAS					
	SÍ		NO		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	2.328	9,5%	22.087	90,5%	24.415	100,0%
NO POS	0	0,0%	1.886	100,0%	1.886	100,0%
POS Y NO POS	0	0,0%	24	100,0%	24	100,0%
Total	2.328	8,8%	23.997	91,2%	26.325	100,0%

3.2.2.2.5. Tutelas por prótesis y órtesis

La solicitud de prótesis y órtesis, con el 10,9%, constituye la quinta causa más reiterada de interposición de acciones de tutelas. El 81,6% de las solicitudes está concentrado en las especialidades de ortopedia y traumatología, cardiología, oftalmología, otorrinolaringología y oncología. (Tabla N° 38).

TABLA N° 38

ESPECIALIDADES EN LAS QUE SE SOLICITAN PRÓTESIS Y ÓRTESIS								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Ortopedia y traumatología	1.490	21,7%	2.330	23,8%	2.833	22,3%	6.653	22,7%
Cardiología	1.973	28,7%	1.951	19,9%	2.495	19,6%	6.419	21,9%
Oftalmología	882	12,9%	1.883	19,2%	2.200	17,3%	4.965	16,9%
Otorrinolaringología	1.125	16,4%	1.507	15,4%	1.728	13,6%	4.360	14,9%
Oncología	317	4,6%	475	4,9%	753	5,9%	1.545	5,3%
Nefrología	269	3,9%	157	1,6%	376	3,0%	802	2,7%
Endocrinología	147	2,1%	47	0,5%	606	4,8%	800	2,7%
Neurocirugía	172	2,5%	354	3,6%	141	1,1%	667	2,3%
Gastroenterología	50	0,7%	315	3,2%	283	2,2%	648	2,2%
Cirugía general	48	0,7%	251	2,6%	344	2,7%	643	2,2%
Vascular	73	1,1%	110	1,1%	199	1,6%	382	1,3%
Neurología	24	0,4%	55	0,6%	186	1,5%	265	0,9%
Cirugía plástica	98	1,4%	47	0,5%	104	0,8%	249	0,8%
Neumología	74	1,1%	51	0,5%	89	0,7%	214	0,7%
Multi	0	0,0%	106	1,1%	93	0,7%	199	0,7%
Urología	25	0,4%	94	1,0%	0	0,0%	119	0,4%
Odontología	0	0,0%	50	0,5%	47	0,4%	97	0,3%
Reumatología	0	0,0%	0	0,0%	93	0,7%	93	0,3%
Medicina interna	25	0,4%	0	0,0%	47	0,4%	72	0,2%
Gineco-obstetricia	24	0,4%	0	0,0%	47	0,4%	71	0,2%
VIH / sida	0	0,0%	0	0,0%	43	0,3%	43	0,1%
Fisiatría	25	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	25	0,1%
Genética	23	0,4%	0	0,0%	0	0,0%	23	0,1%
Total	6.864	100,0%	9.783	100,0%	12.707	100,0%	29.354	100,0%

3.2.2.2.5.1. Tutelas por prótesis y órtesis en los Regímenes Contributivo y Subsidiado

Al verificar en los Regímenes Contributivo y Subsidiado se encontró que el 52,3% de las prótesis y órtesis solicitadas se encontraba en el POS (Tabla N° 39 y Gráfica N° 8) y de este porcentaje el 9,9% estaba sujeto a semanas mínimas de cotización (Tabla N° 40).

En ortopedia y traumatología los reemplazos articulares de rodilla y de cadera y la solicitud de materiales de osteosíntesis –todos incluidos en el POS– son las prótesis e insumos más solicitados. En lo NO POS se identifican las prótesis de extremidades adaptables como las más solicitadas en las tutelas y las prótesis de rodillas y caderas que al caracterizarlas de una manera especial las hacen ser NO POS, al igual que algunas fajas y corsés para corrección de columna.

En cardiología, se destacan las válvulas, marcapasos y los stent convencionales como las prótesis POS más solicitadas. En el caso NO POS sobresalen los dispositivos amplatzer y los stent medicalizados. Es de precisar que también algunos marcapasos por sus características especiales son negados por considerarlos NO POS.

En oftalmología, los lentes intraoculares y los trasplantes de córneas son las solicitudes más reiteradas en las tutelas para este ítem. En el primero de los casos las negaciones se deben a las características especiales que algunos lentes deben tener, razón por la cual las aseguradoras aducen que se encuentran fuera del POS; en el caso de los trasplantes de córnea, las largas listas de espera y difícil consecución de donantes hacen que los usuarios acudan a la tutela como medio de presión.

En otorrinolaringología, aunque en el presente estudio los audífonos de mayor tecnología fueron considerados fuera del POS, en el sector de las aseguradoras ha sido uno de los temas más discutidos por hacer parte de la denominada zona gris del Mapipos ya que su negación obedece al tolerado margen de interpretación subjetiva de las EPS. Adicionalmente, junto con los audífonos se encuentran los implantes cocleares como otra de las solicitudes más frecuentes en las tutelas.

En oncología predominan las solicitudes NO POS del stent esofágico y las bolsas y barreras para colostomía.

En el concepto de la agremiación que representa a las EPS privadas, las anteriores negaciones obedecen a que las nuevas tecnologías son mucho más costosas y por lo tanto no deberían considerarse incluidas dentro del POS. Para la Defensoría es necesario que se desarrolle explícitamente el artículo 12 del Mapipos, de tal manera que no deje dudas en su interpretación, a la vez que se precise y actualice permanentemente ajustado a los desarrollos tecnológicos.

TABLA N° 39

CONTENIDO DE LAS TUTELAS POR PRÓTESIS (POS Y NO POS) EN LOS RÉGIMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO								
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	2.689	44,9%	4.940	57,4%	5.803	52,2%	13.432	52,3%
NO POS	3.296	55,1%	3.663	42,6%	5.316	47,8%	12.275	47,7%
Total	5.985	100,0%	8.603	100,0%	11.119	100,0%	25.707	100,0%

GRÁFICA N° 8

CONTENIDOS POS EN PRÓTESIS Y ÓRTESIS

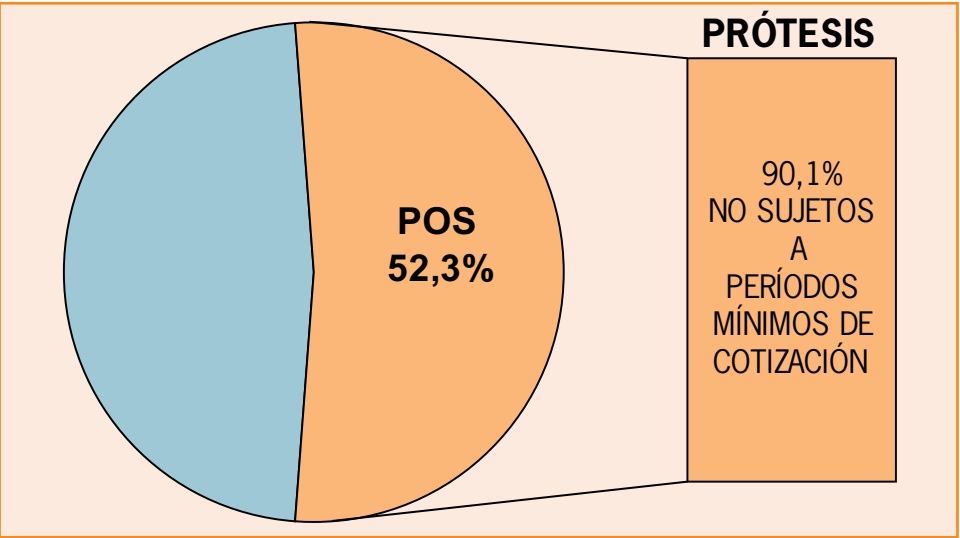


TABLA N° 40

TUTELAS EN PRÓTESIS SUJETAS A SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN PERÍODO 2003-2005						
	SEMANAS					
	SÍ		NO		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	1.332	9,9%	12.100	90,1%	13.432	100,0%
NO POS	0	0,0%	12.275	100,0%	12.275	100,0%
Total	1.332	5,2%	24.375	94,8%	25.707	100,0%

3.2.2.2.6. Tutelas por citas médicas

La solicitud de citas con especialistas, con el 7% es la sexta causa de interposición de acciones de tutela. El 54,6% de las solicitudes está concentrado en las especialidades de neurología, oftalmología, cardiología, oncología y ortopedia y traumatología (Tabla N° 41). Curiosamente, todas estas citas relacionadas con las mencionadas patologías ocasionan importantes gastos, no solo en el tratamiento sino en los demás insumos con ellas asociados, como prótesis, órtesis y demás dispositivos. A lo anterior se suma la falta de especialistas y subespecialistas en algunas regiones del país²², que afecta la oportunidad de los requerimientos del paciente. Adicionalmente, hay que mencionar solicitudes reiteradas de citas con el neuropsicólogo que para este análisis fueron clasificadas como NO POS y corresponden al 2% (Tabla N° 42).

TABLA N° 41

ESPECIALIDADES EN LAS QUE SE SOLICITAN CITAS MÉDICAS								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Neurología	583	15,5%	893	12,6%	1.322	16,5%	2.798	14,8%
Oftalmología	730	19,4%	911	12,8%	809	10,1%	2.450	13,0%
Cardiología	194	5,2%	813	11,5%	979	12,2%	1.986	10,5%
Oncología	341	9,1%	694	9,8%	526	6,6%	1.561	8,3%
Ortopedia y traumatología	268	7,1%	281	4,0%	960	12,0%	1.509	8,0%
Otorrinolaringología	243	6,4%	610	8,6%	568	7,1%	1.421	7,5%
Urología	146	3,9%	383	5,4%	470	5,9%	999	5,3%
Endocrinología	97	2,6%	337	4,7%	329	4,1%	763	4,0%
Nefrología	194	5,2%	141	2,0%	339	4,2%	674	3,6%
Gineco-obstetricia	97	2,6%	235	3,3%	188	2,4%	520	2,8%
Multi	97	2,6%	330	4,7%	47	0,6%	474	2,5%
Reumatología	121	3,2%	290	4,1%	47	0,6%	458	2,4%
Medicina interna	49	1,3%	145	2,0%	235	2,9%	429	2,3%
Psiquiatría	122	3,2%	143	2,0%	141	1,8%	406	2,1%
Vascular	24	0,6%	141	2,0%	235	2,9%	400	2,1%
Gastroenterología	97	2,6%	94	1,3%	94	1,2%	285	1,5%
Cirugía general	48	1,3%	141	2,0%	94	1,2%	283	1,5%
Pediatría	24	0,6%	102	1,4%	146	1,8%	272	1,4%
Dermatología	24	0,6%	94	1,3%	151	1,9%	269	1,4%
Ortopedia y traumología	0	0,0%	47	0,7%	141	1,8%	188	1,0%
VIH / sida	25	0,7%	119	1,7%	42	0,5%	186	1,0%
Neumología	97	2,6%	0	0,0%	47	0,6%	144	0,8%
Odontología	49	1,3%	0	0,0%	47	0,6%	96	0,5%
Hematología	49	1,3%	0	0,0%	0	0,0%	49	0,3%
Gastroenterología	0	0,0%	0	0,0%	47	0,6%	47	0,2%
Genética	0	0,0%	46	0,7%	0	0,0%	46	0,2%
Fisiatría	0	0,0%	46	0,7%	0	0,0%	46	0,2%
Neurocirugía	24	0,6%	0	0,0%	0	0,0%	24	0,1%
Otros / No específico	25	0,6%	58	0,8%	0	0,0%	83	0,3%
Total	3.768	100,0%	7.094	100,0%	8.004	100,0%	18.866	100,0%

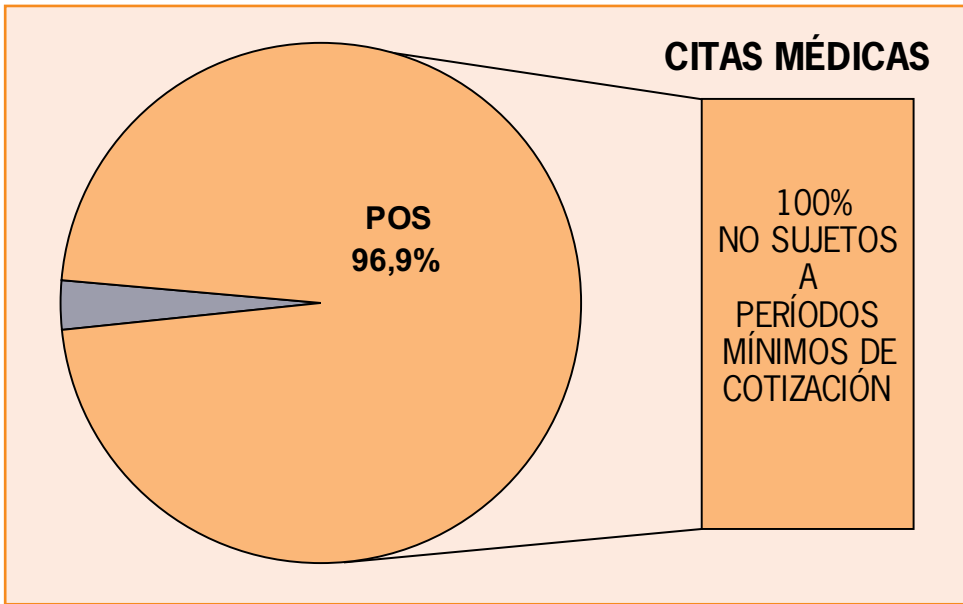
²² Defensoría del Pueblo. Análisis de la prestación de los servicios de salud de la EPS Seguro Social. Bogotá, diciembre de 2006.

TABLA N° 42

CONTENIDO DE LAS TUTELAS POR CITAS MÉDICAS (POS Y NO POS) EN LOS RÉGIMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO								
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	2.383	95,2%	5.018	99,1%	5.196	95,7%	12.597	96,9%
NO POS	121	4,8%	0	0,0%	140	2,6%	261	2,0%
POS Y NO POS	0	0,0%	47	0,9%	94	1,7%	141	1,1%
Total	2.504	100,0%	5.065	100,0%	5.430	100,0%	12.999	100,0%

GRÁFICA N° 9

CONTENIDOS POS EN LAS CITAS MÉDICAS ESPECIALIZADAS



3.2.2.2.7. Tutelas por procedimientos

La solicitudes por procedimientos, con el 4,6% son las de menor frecuencia en las tutelas. El 74,3% se concentra en cardiología, nefrología, neurología, oncología y oftalmología. (Tabla N° 43).

TABLA N° 43

ESPECIALIDADES EN LAS QUE SE SOLICITAN PROCEDIMIENTOS								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Cardiología	856	29,9%	1.774	45,3%	2.328	42,9%	4.958	40,6%
Nefrología	881	30,8%	416	10,6%	770	14,2%	2.067	16,9%
Neurología	146	5,1%	310	7,9%	339	6,2%	795	6,5%
Oncología	98	3,4%	178	4,5%	470	8,6%	746	6,1%
Oftalmología	121	4,2%	294	7,5%	99	1,8%	514	4,2%
Ortopedia y traumatología	147	5,1%	200	5,1%	151	2,8%	498	4,1%
Gineco-obstetricia	49	1,7%	189	4,8%	144	2,7%	382	3,1%
Vascular	24	0,8%	149	3,8%	189	3,5%	362	3,0%
Urología	220	7,7%	94	2,4%	47	0,9%	361	3,0%
Multi	0	0,0%	59	1,5%	140	2,6%	199	1,6%
Gastroenterología	24	0,8%	47	1,2%	94	1,7%	165	1,4%
Otorrinolaringología	75	2,6%	43	1,1%	47	0,9%	165	1,3%
Endocrinología	0	0,0%	0	0,0%	141	2,6%	141	1,2%
Neumología	24	0,9%	59	1,5%	51	0,9%	134	1,1%
Dermatología	24	0,8%	0	0,0%	94	1,7%	118	1,0%
Medicina interna	0	0,0%	0	0,0%	94	1,7%	94	0,8%
Neurocirugía	0	0,0%	0	0,0%	93	1,7%	93	0,8%
VIH / sida	24	0,9%	59	1,5%	0	0,0%	83	0,7%
Reumatología	24	0,8%	0	0,0%	47	0,9%	71	0,6%
Psiquiatría	24	0,8%	0	0,0%	47	0,9%	71	0,6%
Cirugía plástica	49	1,7%	0	0,0%	0	0,0%	49	0,4%
Pediatría	0	0,0%	0	0,0%	47	0,9%	47	0,4%
Inmunología	0	0,0%	48	1,2%	0	0,0%	48	0,4%
Fisiatría	26	0,9%	0	0,0%	0	0,0%	26	0,2%
Cirugía general	25	0,9%	0	0,0%	0	0,0%	25	0,2%
Total	2.861	100,0%	3.919	100,0%	5.432	100,0%	12.212	100,0%

PERÍODO 2003-2005

3.2.2.2.7.1. Tutelas por Procedimientos en los Regímenes Contributivo y Subsidiado

Al hacer un análisis del Régimen Contributivo y Subsidiado se encontró que el 84,1% de los procedimientos se encuentra en el POS (Tabla N° 44 y Gráfica N° 10) y de estos el 9,9% estaba sujeto a semanas mínimas de cotización (Tabla N° 45).

En cardiología, el cateterismo cardiaco es el más demandado en lo que respecta al contenido del POS y en lo NO POS la ablación y el mapeo.

En nefrología los procedimientos de diálisis, hemodiálisis y litotripcias extracorpóreas son las más frecuentemente tuteladas, todas pertenecientes al POS.

En neurología las terapias neurales y los procedimientos para la rehabilitación de los pacientes son las más habituales.

En oncología los procedimientos más exigidos son las biopsias, desde las simples hasta las estereotáxicas.

En la especialidad de oftalmología es reiterada la solicitud de la panfotocoagulación y la terapia fotodinámica, ambas incluidas en el POS.

TABLA N° 44

CONTENIDO DE LAS TUTELAS POR PROCEDIMIENTOS (POS Y NO POS) EN LOS RÉGIMENES CONTRIBUTIVO Y SUBSIDIADO								
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	2.201	89,1%	2.686	77,5%	4.182	86,2%	9.069	84,1%
NO POS	270	10,9%	734	21,2%	669	13,8%	1.673	15,5%
POS Y NO POS	0	0,0%	47	1,4%	0	0,0%	47	0,4%
Total	2.471	100,0%	3.467	100,0%	4.851	100,0%	10.789	100,0%

GRÁFICA N° 10

CONTENIDOS POS EN LOS PROCEDIMIENTOS

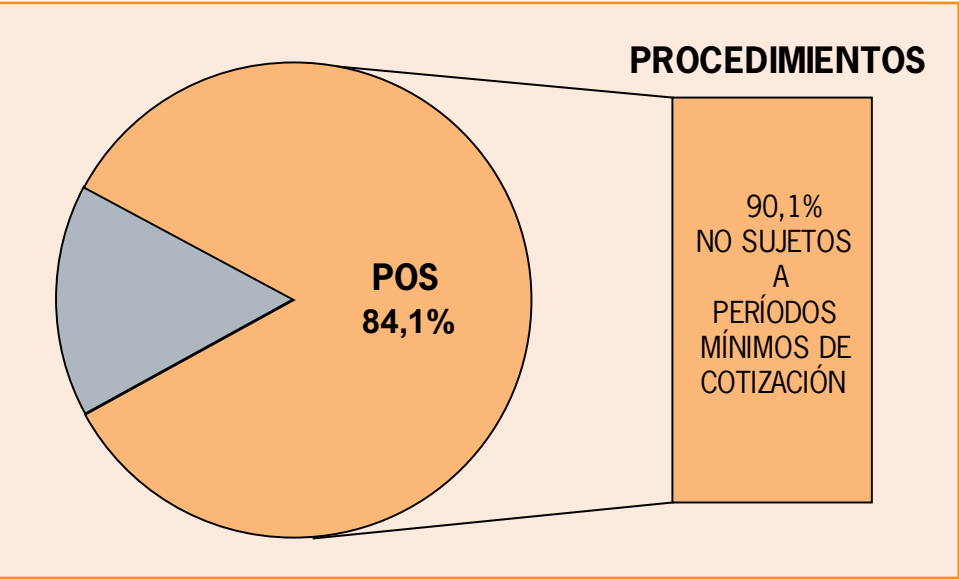


TABLA N° 45

TUTELAS EN PROCEDIMIENTOS (POS Y NO POS) SUJETOS A SEMANAS MÍNIMAS DE COTIZACIÓN PERÍODO 2003-2005						
	SEMANAS					
	SÍ		NO		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
POS	898	9,9%	8.170	90,1%	9.068	100,0%
NO POS	0	0,0%	1,674	100,0%	1,674	100,0%
POS Y NO POS	0	0,0%	47	100,0%	47	100,0%
Total	898	8,3%	9.891	91,7%	10.789	100,0%

3.2.2.2.8. Tutelas por otras solicitudes relacionadas con el sistema

En este aparte se incluyen aquellas tutelas interpuestas por causas que, aunque los usuarios no soliciten directamente la atención en salud, les impiden de alguna forma tener acceso a los servicios, bien sea por negligencia de los patronos en la afiliación o en el pago de los aportes a la seguridad social, lo que ocasiona que el usuario tenga que recurrir a servicios médicos particulares y posteriormente solicitar el respectivo reintegro. En el caso de prestaciones económicas, los usuarios recurren a la tutela para solicitar el reconocimiento y pago de licencias de maternidad e incapacidades (Tabla N° 46).

Otro aspecto importante es la solicitud de los usuarios de la exoneración de copagos o cuotas moderadoras para aquellos tratamientos crónicos, en razón de la carencia de recursos económicos. Hay que anotar que existen normas²³ que establecen los montos máximos que se deben pagar por este concepto y, a su vez, exoneran de estos pagos a pacientes inscritos en programas especiales con planes rutinarios²⁴. Además, se interponen tutelas para resolver casos de multiafiliación, pues esta se evidencia en el momento en que el usuario solicita servicios de salud y la respectiva entidad aseguradora le niega los servicios a pesar de estar recibiendo la cotización del usuario. La Defensoría del Pueblo espera que en el futuro no existan tutelas por este concepto en razón de las funciones jurisdiccionales otorgadas a la Superintendencia Nacional de Salud en la última reforma a la seguridad social en salud²⁵.

²³ Acuerdo 260 del 4 de febrero de 2004 del CNSSS.

²⁴ Parágrafo 2° del artículo 6 del Acuerdo 260.

²⁵ Literal C, artículo 41 de la Ley 1122 del 9 de enero de 2007.

TABLA N° 46

OTRAS SOLICITUDES RELACIONADAS CON EL SISTEMA								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Afiliaciones	759	19,4%	741	17,0%	717	14,9%	2.217	17,0%
Atención médica	442	11,3%	799	18,4%	735	15,3%	1.976	15,1%
Reintegro por pagos médicos	660	16,9%	450	10,4%	515	10,7%	1.625	12,4%
Pago de licencia de maternidad	269	6,9%	598	13,8%	687	14,3%	1.554	11,9%
Exoneración de copagos o cuotas moderadoras	295	7,5%	259	6,0%	633	13,2%	1.187	9,1%
Medio ambiente y salubridad pública	369	9,4%	360	8,3%	109	2,3%	838	6,4%
Sisbén	364	9,3%	110	2,5%	335	7,0%	809	6,2%
Multiafiliación	146	3,7%	283	6,5%	337	7,0%	766	5,9%
Traslado a otra ciudad para atención médica	49	1,2%	343	7,9%	184	3,8%	576	4,4%
Pago de incapacidad	98	2,5%	153	3,5%	305	6,4%	556	4,3%
Salud desplazados	390	10,0%	107	2,4%	46	1,0%	543	4,2%
Pago de aportes a salud	72	1,9%	145	3,3%	191	4,0%	408	3,1%
Total	3.913	100,0%	4.348	100,0%	4.794	100,0%	13.055	100,0%

3.2.2.2.9. Tutelas por otras solicitudes diferentes de salud

El 4,7% de las tutelas que invocan el derecho a la salud corresponde a asuntos que no involucran de manera directa la prestación de un servicio de salud; sin embargo los ciudadanos las asocian a la imposibilidad de acceder a dichos servicios. La principal solicitud en dichas tutelas es el reconocimiento de la pensión (Tabla N° 47).

TABLA N° 47

OTRAS SOLICITUDES DIFERENTES DE SALUD								
	PERÍODO							
	2003		2004		2005		Total	
	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.	N° tutelas	Part.
Reconocimiento de pensión	1.152	32,7%	2.096	50,5%	2.174	44,4%	5.422	43,1%
Respuesta a derecho de petición	343	9,7%	349	8,4%	489	10,0%	1.181	9,4%
Pago de mesadas pensionales	342	9,7%	96	2,3%	399	8,1%	837	6,7%
Pago de prestaciones económicas	269	7,6%	370	8,9%	192	3,9%	831	6,6%
Pago de salarios	293	8,3%	196	4,7%	196	4,0%	685	5,4%
Traslado de penitenciaría	49	1,4%	94	2,3%	312	6,4%	455	3,6%
Auxilio económico	170	4,8%	141	3,4%	135	2,7%	446	3,5%
Reintegro laboral	99	2,8%	104	2,5%	191	3,9%	394	3,1%
Traslado laboral	73	2,1%	106	2,6%	104	2,1%	283	2,3%
Retén social	0	0,0%	59	1,4%	192	3,9%	251	2,0%
Reinstalación de servicios públicos	221	6,3%	0	0,0%	0	0,0%	221	1,8%
Cuota alimentaria	73	2,1%	0	0,0%	57	1,2%	130	1,0%
Otros	440	12,5%	537	13,0%	458	9,3%	1.435	11,4%
Total	3.524	100,0%	4.148	100,0%	4.899	100,0%	12.571	100,0%

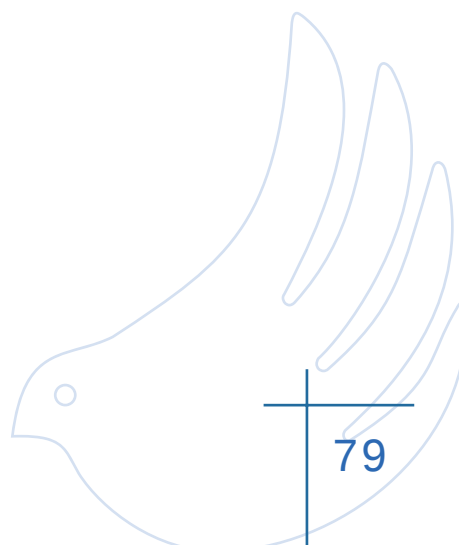
PERÍODO 2003-2005

CONCLUSIONES

- La tutela sigue siendo el mecanismo más utilizado por los ciudadanos para reclamar sus derechos: desde el año 1999 hasta el 2005 su crecimiento general fue del 160%, mientras que el crecimiento de las tutelas específicas de salud, en el mismo período, fue del 280%.
- Los derechos más invocados por acción de tutela son el derecho a la vida, de petición y a la salud, este último invocado en más de la tercera parte de las tutelas.
- Antioquia origina más de la tercera parte de las tutelas en salud; le siguen Bogotá, Valle y Santander. En el caso de Antioquia, se invocan en promedio 47 tutelas por cada 10.000 habitantes, cada año.
- Más del 87% de las tutelas en salud favorece a los accionantes y una gran parte de las denegadas obedece a factores distintos del reconocimiento del derecho, como carencia de objeto (*muerte del accionante*) o hecho superado (*cuando la entidad aseguradora resuelve la petición antes del fallo*).
- El 77% de las tutelas se instaura contra las entidades de aseguramiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) que administran el régimen contributivo y subsidiado.
- En los últimos tres años, el Instituto de Seguros Sociales con 72 tutelas anuales por cada 10.000 afiliados compensados es la EPS que mayor número de acciones recibe; le siguen Salud Colombia con 41 y Sánitas con 34. No obstante, en el año 2005 todas las entidades tienen el indicador más alto del período.
- El indicador de número de tutelas por cada 10.000 afiliados es más bajo en las EPS que prestan servicios en el régimen subsidiado que en aquellas que lo prestan en el contributivo.

- La falta de cobertura en el aseguramiento y lo limitado del POS subsidiado –entre los aspectos más destacados– hacen que el 14,6% de las tutelas en salud se instaure contra los entes territoriales.
- Alrededor de 1.000 tutelas anuales son interpuestas por la población carcelaria para acceder a los servicios de salud, especialmente para solicitar cirugías.
- El 20,1% de las tutelas solicita exámenes paraclínicos, seguido de medicamentos (18,4%) y cirugías (17,6%). La solicitud de medicamentos pasó a ser la más reiterada en el año 2005.
- El 56,4% de las solicitudes de tutelas en salud contra las entidades de aseguramiento corresponde a contenidos del POS, debido en gran parte al permisivo margen de interpretación que, de mediar voluntad, habría podido desaparecer con una juiciosa reglamentación del Mapipos.
- Las semanas mínimas de cotización no son factor preponderante para la negación de los servicios de salud incluidos en el POS.
- La inclusión de la carga viral y los antirretrovirales abacavir, efavirenz y lopinavir+ritonavir, incluidos en el Acuerdo 282 de 2004, redujeron el número de tutelas interpuestas por los pacientes con VIH/sida.
- Las solicitudes en las tutelas de exámenes contenidos en el POS (73,7%) van desde aquellos básicos como cuadros hemáticos y glicemias hasta los más complejos como tomografías axiales computarizadas (TAC) y resonancias magnéticas.
- A pesar del alto porcentaje de exámenes contenidos en el POS algunos de ellos son negados porque el medio de contraste requerido no se considera incluido en el mismo.
- Las EPS no les están dando la importancia necesaria a los programas de promoción y prevención, pues siguen apareciendo en las tutelas exámenes para la detección temprana de enfermedades (como citologías, mamografías y antígenos prostáticos).
- Más del 80% de los medicamentos tutelados corresponde a medicamentos NO POS, siendo los más reiterados los de marca, a pesar de que, en algunos casos, el principio activo se encuentra dentro del POS.
- El 89% de las cirugías solicitadas por tutelas está contemplado en el POS y su negación se debe principalmente a la no autorización de dispositivos (prótesis, válvulas, lente intraocular, grapas etc.) considerados, en algunos casos, por fuera del POS. En otros casos su negación se debe a la solicitud de nuevas tecnologías (laparoscopias).

- El 92,7% de los tratamientos tutelados se encuentra en el POS y corresponde a tratamientos integrales de patologías de alto costo (cáncer, angioplastias, reemplazos de cadera y diálisis).
- La negación de prótesis y órtesis se centran en aquellas que requieren mayores especificaciones a las contempladas en el POS (stent medicalizado, marcapasos, prótesis articuladas y de material determinado).
- La negación de citas médicas especializadas está asociada a patologías que en el futuro pueden ocasionar gastos, no solo en el tratamiento sino en otros insumos relacionados.
- El 84,1% de los procedimientos se encuentra dentro del POS y corresponde a cateterismos, mapeos, litotripcias y terapias neurales, entre las más frecuentes.
- Los ciudadanos continúan haciendo uso de la tutela para reclamar de su empleador los aportes a la seguridad social y el reconocimiento de prestaciones sociales.



RECOMENDACIONES

- Conminar a la Superintendencia Nacional de Salud a que en desarrollo de sus facultades, en especial las conferidas por la Ley 1122 de 2007, ejerza el poder sancionatorio de manera ejemplarizante contra las entidades que, de manera reiterada, nieguen contenidos del plan de beneficios que administran.
- Sugerir a las entidades que coadyuvan en el acceso efectivo a los servicios de salud y la exigencia del derecho a la salud de los ciudadanos, que adopten mecanismos o procedimientos de gestión directa ante las entidades vulneradoras del derecho, antes de utilizar la tutela como medio de protección, con el fin de que este instrumento constitucional no se vicie.
- Conminar al Gobierno Nacional y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, mientras se conforma y operativiza la Comisión de Regulación en Salud (Cres), a que se revise y ajuste el Plan Obligatorio de Salud de ambos regímenes, teniendo en cuenta criterios de equidad, costo-efectividad y avances tecnológicos.
- Recomendar al Gobierno Nacional y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, mientras se conforma y operativiza la Comisión de Regulación en Salud (Cres), que se considere el presente estudio para la inclusión de procedimientos, actividades, intervenciones y medicamentos NO POS hallados con mayor frecuencia.
- Modificar la Resolución 5261 de 1994 (Mapipos) con el fin de lograr un instrumento que describa cabalmente los procedimientos y actividades que se encuentran en el POS y POS-S, de tal forma que no quede en manos de los funcionarios de las entidades aseguradoras la interpretación de su contenido para negar solicitudes que “en su concepto” no hacen parte del Plan Obligatorio de Salud.
- Instar al Gobierno Nacional a establecer la obligatoriedad de las entidades de aseguramiento para que las actividades consideradas como de promoción y prevención estén bien determinadas, de forma tal que casos como el examen de antígeno prostático sean considerados uno de ellas.

- Conminar al Gobierno Nacional a que modifique el Decreto 1485 de 1994, incluyendo dentro de las causales previstas en el artículo 14 sobre prácticas no autorizadas la negación de procedimientos, actividades e intervenciones que se encuentren en el Plan Obligatorio de Salud y respecto de las cuales el afiliado no se encuentre en períodos mínimos de cotización.
- Conminar al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud a que, de conformidad con el fallo SU-819 de 1999, reglamente los procedimientos, actividades e intervenciones que no se encuentren contenidos en el POS, evitando con ello las negaciones a los afiliados. Para tal efecto, deberá conformar Comités Técnicos Científicos similares al de medicamentos que permitan efectuar el recobro correspondiente.
- Recomendar al Gobierno Nacional que establezca, dentro del sistema general de seguridad en salud, la obligatoriedad de un programa de farmacovigilancia de los medicamentos, con el fin de establecer la calidad de los que hacen parte del POS, como responsabilidad de los profesionales médicos y el deber de los pacientes de informar a su médico los efectos adversos de los medicamentos que consumen.
- Conminar al Gobierno Nacional que expida la reglamentación de la Ley 972 de 2005 con el fin de garantizar la aplicación obligatoria de la misma por parte de las entidades de aseguramiento, estableciendo el procedimiento para los recobros de aquellos procedimientos que no sean POS, sin que el paciente deba acudir al mecanismo de la tutela.
- Conminar a la Superintendencia de Salud a vigilar exhaustivamente el cumplimiento –por parte de las entidades de aseguramiento– del artículo 3º de la Ley 972 de 2005 y a ejercer lo dispuesto en materia de sanciones en la citada ley.
- Recomendar al Gobierno Nacional la realización de programas de difusión de derechos y deberes de los asegurados y demás ciudadanos para su protección.
- Instar a las entidades administradoras de planes de beneficio (EAPB) a que cumplan a cabalidad con el compromiso social delegado por el Estado de prestar los servicios de salud a los ciudadanos, dentro del marco normativo.
- Conminar a las entidades de aseguramiento para que se diseñen incentivos y campañas para garantizar que los afiliados accedan a las actividades de promoción y prevención.
- Recomendar al Gobierno Nacional la expedición de una reglamentación para la atención de pacientes que padezcan de las enfermedades clasificadas como huérfanas.
- Exhortar al Estado a crear una justicia especializada en materia de seguridad social, para así mitigar la congestión del sistema judicial por el incremento de la acción de tutela como instrumento de protección de los derechos fundamentales, entre estos la salud por conexidad con la vida y los prestacionales cuando afectan el mínimo vital.



Calle 55 No. 10-32
Tel. +571 314 4000
+571 314 7300
Fax. +571 640 0491
Bogotá, D.C. - Colombia

www.defensoria.org.co
info@defensoria.org.co