

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Referencia: seguimiento a la orden trigésima de la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: traslado del informe presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social al grupo de peritos constitucionales voluntarios y decreto de pruebas al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud.

Magistrado sustanciador:
JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá, D. C., catorce (14) de mayo de dos mil veinticinco (2025).

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, el Magistrado sustanciador profiere el presente auto con fundamento en las siguientes:

I. CONSIDERACIONES

1. La Sentencia T-760 de 2008 emitió el mandato trigésimo¹, mediante el que la Corte dispuso al entonces Ministerio de Protección Social² entregar una medición anual de las tutelas incoadas en materia de salud, e implementar las medidas necesarias para reducir la presentación de estas ante los despachos judiciales del país.

2. Mediante el Auto 1680 de 2022³, la Sala profirió la cuarta valoración del mandato en mención y calificó su cumplimiento en **medio**. Concluyó, entre otras cosas, que el Minsalud (i) no adoptó medidas para aumentar la muestra obtenida ni tampoco brindó detalles para conocer cómo la distribuyó, pues la obtenida fue del 1.4% mientras que en el 2020 fue de 1.33%, (ii) implementó medidas conducentes para avanzar en la creación de una base de datos autónoma. Sin embargo, no se obtuvieron resultados, (iii) no analizó los datos de las tutelas en los municipios. (iv) Las acciones de amparo se redujeron en un 26 % respecto del 2020 y (v) analizó el 44 % de los problemas jurídicos, mientras que, en el 2020, el 88%.

¹ “**Ordenar** al Ministerio de Protección Social que presente anualmente un informe a la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, en el que mida el número de acciones de tutela que resuelven los problemas jurídicos mencionados en esta sentencia y de no haber disminuido, explique las razones de ello. El primer informe deberá ser presentado antes del 1º de febrero de 2009”.

² Hoy es el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).

³ Mediante los autos 590 de 2016, 77A de 2020 y 440 de 2021 se valoró el mandato analizado.

3. El 5 de mayo de 2025, la cartera de salud dio a conocer el informe de tutelas para el 2024. El ente ministerial relató que el total de tutelas interpuestas fue de 912.639, en donde el 26 % correspondió al derecho a la salud, esto es 237.210. No obstante, el MSPS afirmó que solo 237.094 se presentaron en contra de actores del SGSSS (Sistema General de Seguridad Social en Salud), pues las demás se radicaron contra regímenes exceptuados, fondos de pensiones, administradoras de riesgos laborales y otros⁴.

4. Agregó que constató una tasa 4,50 de tutelas por cada 1.000 habitantes y de 4,75 de tutelas por cada 1.000 afiliados, lo que figura un incremento bruto del 0.94 en la tasa por 1000 afiliados y de 0.71 por 1000 habitantes. Además, dio a conocer el porcentaje de variación de las acciones de amparo radicadas respecto de la vigencia anterior, a saber, en un 19,9 %⁵.

5. Aunado a lo anterior, sostuvo que emitió la Circular 001 de 2025 “(base autónoma)”, en la cual indicó que las Entidades Promotoras de Salud de los Regímenes Contributivo y Subsidiado, las Entidades Promotoras de Salud Indígenas, las Entidades Adaptadas, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y las Entidades Territoriales deberán reportar la información relacionada con las acciones de tutela interpuestas en su contra para la protección del derecho a la salud⁶. Adicionalmente, utilizó como fuente la base nacional de las tutelas en salud suministrada por la Corte Constitucional. De ambas, concluyó que el comportamiento de la población -amparos constitucionales- era similar.

6. Teniendo en cuenta que el contenido de los documentos recibidos dentro del seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008 es en su mayoría técnico, la Sala Especial conformó un grupo de peritos constitucionales voluntarios⁷ para que conceptuaran sobre los diferentes reportes presentados por las autoridades obligadas a dar cumplimiento a los mandatos generales. Con el fin de obtener material suficiente y de calidad para la toma de decisiones, se acudirá a este grupo de peritos, para que, dada su experticia, analicen el informe allegado a esta Sala y emitan los conceptos pertinentes, sin que ello afecte la autonomía de esta Corporación al momento de emitir sus providencias. Los peritos constitucionales voluntarios a quienes se les correrá traslado del reporte recibido son:

- i) Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760/08 y por una Reforma Estructural en Salud -CSR-,
- ii) Observatorio Así Vamos en Salud,
- iii) Dejusticia (Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad),
- iv) Fedesalud (Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social),
- v) Universidad Nacional de Colombia,
- vi) Universidad Javeriana: Facultad de Medicina, Dirección de Postgrados en Salud y Seguridad Social,

⁴ No se brindó más información.

⁵ Para la vigencia anterior fue de 26,4%.

⁶ La entidad precisó que de la que se tiene un análisis más detallado de las solicitudes de amparo constitucional por vulneración del derecho a la salud y permite realizar cruces de variables poblacionales, del aseguramiento, de los servicios y del curso de la tutela misma.

⁷ Autos 120 de 2011, 147 de 2011, 386 de 2014 y 119 de 2015.

- vii) ACEMI (Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral),
- viii) Gestarsalud (Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud),
- ix) ACHC (Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas),
- x) Asociación de Pacientes de Alto Costo,
- xi) ACESI (Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos).

7. Los **peritos mencionados** deberán dar a conocer su concepto respecto del informe de tutelas para la vigencia de 2024 y si sus resultados permiten concluir avances en la garantía del GEDS (Goce Efectivo del Derecho a la Salud). Asimismo, se les solicitará que absuelvan los interrogantes formulados dentro de la presente providencia, sin que ello les impida abordar otros aspectos oportunos para verificar la implementación y efectividad de las medidas adoptadas para solucionar los problemas jurídicos analizados en el fallo estructural. Así las cosas, deberán responder lo siguiente:

Datos aportados en la medición de las acciones de tutela en salud.

- a) ¿Considera que la recolección que se hace con base en la Circular 001 de 2025 resulta idónea para obtener el insumo para el análisis de las acciones de amparo?⁸ Explique su respuesta.
- b) ¿Estima que la medición efectuada por la autoridad obligada es adecuada para el fin propuesto? Sustente su respuesta.
- c) ¿Identifica vacíos de información relevantes en los reportes generados durante las últimas vigencias? En caso afirmativo, ¿considera que estos vacíos afectan la comparabilidad de los informes entre los años 2022, 2023 y 2024? Explique cómo podrían influir en la interpretación de las tendencias o resultados.
- d) ¿Cómo evalúa la consistencia y comparabilidad de los datos reportados en las últimas tres vigencias (2022, 2023 y 2024)?
- e) En el informe se comparan los resultados obtenidos a partir del muestreo realizado sobre la base de datos suministrada por la Corte Constitucional con los reportados en cumplimiento de la Circular 001 de 2025. Al respecto, ¿cuál es su opinión sobre los resultados de esta comparación? Argumente sus respuestas.
- f) Según la Tabla 4 (pág. 18), en 2024 se reportaron 38.344.465 personas atendidas en salud, lo que representa un incremento de aproximadamente 12 millones frente al año 2023 (26.400.975). ¿Cuáles podrían ser las razones que explican este aumento tan significativo? ¿Considera que este cambio afecta la interpretación de la tasa de tutelas por cada 1.000 personas atendidas? Sustente su respuesta.
- g) ¿Qué recomendaciones propondría para mejorar la calidad del insumo utilizado en la medición de estas acciones?

Problemas jurídicos planteados en la Sentencia T-760 de 2008.

⁸ Mediante la que se solicita información de acciones de tutela radicadas por el derecho a la salud a las EPS de ambos regímenes, EPS indígenas y entidades adaptadas.

h) En la muestra actual se analizan todos los problemas jurídicos identificados, a diferencia de los informes de 2022 y 2023, en los que no se abordaron en su totalidad. ¿Cómo valora este avance en la metodología del informe? ¿A qué factores considera que se debe esta ampliación del análisis y qué impacto considera que tiene en la calidad del estudio y sus conclusiones?

i) El informe de tutelas de 2024 dio cuenta de que 117.625 de las 237.094 acciones impetradas contra actores del SGSSS corresponden al problema jurídico 9. En contraste, en 2023 se registraron 90.481 casos de este problema sobre un total de 178.733 amparos. Teniendo en cuenta esta diferencia, ¿cuál es su opinión sobre la tendencia del problema jurídico 9? ¿Considera que este comportamiento refleja una variación significativa? Adicionalmente, ¿cómo considera que se visualizan los problemas jurídicos en el comportamiento general de las acciones de tutela? Argumente su respuesta.

j) ¿Considera que la forma en la que se reportan las tutelas por municipios es adecuada y permite verificar la garantía del acceso al derecho a la salud? Explique su respuesta.

Medidas adoptadas para mitigar los problemas jurídicos según el comportamiento de las acciones de tutela

k) ¿Las medidas implementadas para contrarrestar la radicación de tutelas han tenido efectos?, ¿han sido actualizadas con ocasión de las nuevas problemáticas relacionadas con la prestación de servicios de salud? Sustenten sus respuestas.

8. Adicionalmente, para continuar con el proceso de valoración del cumplimiento, se solicitará al **Minsalud** que responda lo siguiente⁹:

l) ¿Cuáles son las razones por las que ha variado la metodología de medición de las acciones de tutela en salud en las últimas tres vigencias, y de qué manera estos cambios han influido en resultados obtenidos?

m) ¿Considera que los datos utilizados en el informe son consistentes y permiten comparaciones válidas entre las vigencias 2022, 2023 y 2024? Explique claramente la comparabilidad de los resultados a partir de las diferentes metodologías.

n) Indique cuál será la metodología que se utilizará en adelante y si considera que esta representa una mejora frente a las anteriores. Explique la razón de ello.

o) En el informe se comparan los resultados obtenidos a partir del muestreo realizado sobre la base de datos suministrada por la Corte Constitucional con los reportados en cumplimiento de la Circular 001 de 2025. Al respecto, ¿cuál es su opinión sobre los resultados de esta comparación? Argumente su respuesta.

p) Según la Tabla 4 (pág. 18), en 2024 se reportaron 38.344.465 personas atendidas en salud, lo que representa un incremento de aproximadamente 12 millones frente al año

⁹ De conformidad con los parámetros contenidos en la orden trigésima del fallo estructural y los autos de valoración 077A de 2020, 440 de 2021 y 1680 de 2022.

2023 (26.400.975). ¿Cuáles podrían ser las razones que explican este aumento tan significativo? ¿Considera que este cambio afecta la interpretación de la tasa de tutelas por cada 1.000 personas atendidas? Sustente su respuesta.

q) En el informe remitido se indicó que en el 2024 se radicaron 912.639 tutelas en salud, pero que solo 237.094 corresponden a acciones de amparo presentadas contra actores del SGSSS. Al respecto deberá reportar:

(i) El número de tutelas radicadas en contra de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC-, otras entidades diferentes al sector salud, Magisterio, Administradoras de Riesgos Laborales -ARL-, otros ministerios y entidades el orden nacional, compañías de seguros, Fondos de Pensiones -AFP-, medicina prepagada y planes complementarios, juzgados, Fiduprevisora, Ecopetrol y Universidades.

(ii) El proceso utilizado para determinar que, a pesar de los sujetos accionados, las pretensiones de las acciones de tutela excluidas del estudio no tenían relación con la el derecho a la salud y el SGSSS¹⁰.

r) El Ministerio de Salud y Protección Social “mostró que 237.094 corresponden a tutelas impetradas contra actores del SGSSS”; sin embargo, en el análisis del capítulo 5 (pág. 37) se utilizó la cifra de 237.210 tutelas, que se entiende que incluye también tutelas contra regímenes exceptuados, fondos de pensiones, administradoras de riesgos laborales y otros actores (*supra* 3). Teniendo en cuenta esta diferencia, ¿cuál es la cifra de referencia que deberá ser objeto de estudio al momento de evaluar el contenido del informe de las tutelas en salud en 2024? Sustente su respuesta.

s) Allegue un comparativo del comportamiento de las acciones de amparo radicadas durante los años 2022, 2023 y 2024 respecto de cada problema jurídico.

t) ¿Los indicadores del GED están siendo aplicados a las EPS y entidades territoriales del orden municipal y departamental? En caso de que la respuesta sea afirmativa deberá allegar la ficha técnica y de ser negativa, informará la razón por la que no se han implementado.

u) ¿Ha puesto en conocimiento de la Supersalud la información relacionada con aquellas EPS que reportan el mayor número de tutelas en su contra¹¹? Sustente su respuesta.

9. Es preciso señalar que los datos allegados y las respuestas a las preguntas formuladas en el presente auto deben permitir identificar los avances, rezagos y retrocesos respecto de los asuntos estudiados. Asimismo, deben tener como sustento fáctico datos claros, precisos y pertinentes en relación con la orden que se analiza.

10. Finalmente, la **Superintendencia Nacional de Salud** deberá responder lo siguiente:

¹⁰ Como se había solicitado desde el Auto 1680 de 2022.

¹¹ En la página 20, la cartera de salud reportó que según la muestra analizada el primer lugar lo ocupa la Nueva EPS, pero no precisó una cifra específica.

v) ¿Qué acciones ha implementado respecto de las EPS que reportan el mayor número de acciones de amparo en su contra? Sustente su respuesta.

11. Las entidades deben tener en cuenta que *el contenido mínimo de la información solicitada no obsta para que se entreguen datos adicionales* que consideren pertinentes para que, esta Corporación avance en la labor de seguimiento de la orden trigésima. Adicionalmente, una vez los peritos constitucionales voluntarios, el Minsalud, y la Supersalud alleguen la información solicitada, la Sala Especial de Seguimiento evaluará su contenido y si lo considera necesario decretará pruebas o dispondrá correr traslado a las diferentes entidades gubernamentales.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Sustanciador:

II. RESUELVE:

Primero: Correr traslado del informe de medición de tutelas presentado por el Ministerio de Salud y que corresponde al año 2024¹² a la Comisión de Seguimiento a la Sentencia T-760/08 y por una Reforma Estructural en Salud -CSR-; el Observatorio Así Vamos en Salud; al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia; la Fundación para la Investigación y Desarrollo de la Salud y la Seguridad Social - Fedesalud-; la Universidad Nacional de Colombia; la Dirección de Postgrados en Salud y Seguridad Social de la Facultad de Medicina de la Universidad Javeriana; la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI-; la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento de la Salud -Gestarsalud-; la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas -ACHC-; Asociación de Pacientes de Alto Costo y la Asociación Colombiana de Empresas Sociales del Estado y Hospitales Públicos - ACESI-, en su calidad de peritos constitucionales voluntarios, para que dentro de los cinco días siguientes a la comunicación de esta decisión, respondan los interrogantes contenidos el numeral 7 de las consideraciones del presente auto.

Segundo: Solicitar al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Supersalud que, en el término de cinco días contados a partir de la comunicación del presente proveído, remitan a esta Sala las respuestas a las preguntas planteadas en los numeral 8 y 10 de la parte motiva.

Tercero: Recordar a las entidades involucradas que el contenido mínimo de la información solicitada no obsta para que se entreguen datos adicionales que consideren pertinentes para que, esta Corporación avance en la labor de seguimiento y verificación del cumplimiento de la orden trigésima.

Cuarto: Proceda la Secretaría General de esta Corporación a comunicar la presente decisión, remitiendo copia de este auto.

Comuníquese y cúmplase,

¹² Informe electrónico allegado el 5 de mayo de 2025.



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f68c2e4b64cd1143e4d5481b73f927b246e54f1a8d1f3d71eaf38a828b54d3a5**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>