



**ANÁLISIS DE LOS ÍNDICES DE INCUMPLIMIENTO DE LOS FALLOS DE TUTELA EN
SALUD EN COLOMBIA Y SUS POSIBLES CAUSAS: UNA APROXIMACIÓN SOCIO
JURÍDICA A TRAVÉS DE UNA METODOLOGÍA MIXTA**

ESTUDIANTE: DIANA MARÍA LÓPEZ AGUIRRE

**ASESOR: NICOLÁS SANTAMARÍA URIBE
CANDIDATO A DOCTOR EN DERECHO**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE MAGISTER EN
DERECHO**

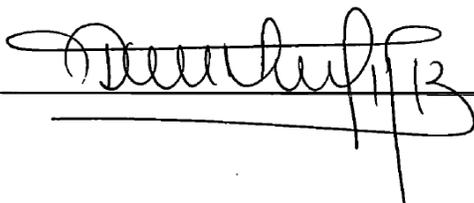
**MAESTRÍA EN DERECHO
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
MEDELLÍN
2019**

Declaración de originalidad

Noviembre 20 de 2019

Diana María López Aguirre

“Declaro que esta tesis (o trabajo de grado) no ha sido presentada para optar a un título, ya sea en igual forma o con variaciones, en esta o cualquier otra universidad” Art. 82 Régimen Discente de Formación Avanzada.



Análisis de los índices de incumplimiento de los fallos de tutela en salud en Colombia y sus posibles causas: Una aproximación socio jurídica a través de una metodología mixta

Nombre de la autora: Diana María López Aguirre¹

Nombre del Director: Nicolás Santamaría Uribe

Resumen. El presente trabajo de investigación busca responder a la pregunta ¿Cuáles son los índices de incumplimiento de los fallos que tutelan el derecho a la salud en Colombia y cuáles son las posibles causas que motivan ese incumplimiento a las órdenes de los jueces constitucionales? Frente a esta, ha de indicarse que se evidencian altos índices de incumplimiento y que las causas devienen de los más diversos orígenes. Para desarrollar esta investigación, se utiliza una metodología mixta, basada métodos cuantitativos y cualitativos, de forma complementaria; la primera parte, se basa en el reporte que hacen los despachos del país en el Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial - SIRJU; la segunda, en entrevistas semiestructuradas realizadas a jueces constitucionales. Como conclusiones relevantes, tenemos que los índices de incumplimiento se evidencian en la cantidad de demandas que buscan la tutela del derecho a la salud y la cantidad de desacatos que se presentan frente a esos fallos y, como posibles causas del incumplimiento, encontramos entre otras: algunas de índole económico, el trámite propio del incidente de desacato, la pérdida de vigencia de las sanciones y las fallas estructurales del sistema.

Palabras clave. Derecho a la salud, Tutela, Incidente de Desacato, Índices de cumplimiento, Causas de incumplimiento.

¹ C.C. 30.404.151 Abogada especializada en Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, e.mail ddianalopez@hotmail.com.

0. INTRODUCCIÓN

Si bien el derecho a la salud no fue reconocido de manera inmediata como derecho fundamental en la Constitución de 1991, paulatinamente se le fue reconociendo tal carácter, a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al punto que hoy es reconocido como tal, sin dubitación alguna, por todo el conglomerado social. Este reconocimiento ha hecho que las personas se sientan con derecho a reclamar su reivindicación, cuando consideran que los actores del sistema están vulnerando el mismo, por lo cual acuden a la acción de tutela para reclamar la protección de éste cuando se enfrentan a la negativa para al suministro de los medicamentos, insumos o procedimientos que les son prescritos por sus médicos tratantes. Prueba de ello son los cientos de demandas de tutela que se presentan diariamente, muchas de las cuales invocan la protección del derecho fundamental a la salud. Adicionalmente, el tema no se detiene allí, porque a pesar de que en muchos casos el juez constitucional tutela en sus fallos el derecho invocado, los pacientes no ven satisfechas sus pretensiones, por lo que deben promover múltiples incidentes de desacato que buscan coaccionar el cumplimiento de la sentencia y, aun así, en algunos casos, a pesar incluso de imponerse las sanciones de ley, el incumplimiento frente a la orden persiste.

Debido a lo anotado, surge la pregunta que da origen al presente trabajo de investigación, a saber: ¿Cuáles son los índices de incumplimiento de los fallos que tutelan el derecho a la salud en Colombia y cuáles son las posibles causas que motivan ese incumplimiento a las órdenes de los jueces constitucionales? Para responder a esta pregunta se utilizan, principalmente, los postulados teóricos sobre la Validez del Derecho de Robert Alexy. Esta investigación tiene un carácter socio jurídico y utiliza métodos de investigación mixtos.

Atendiendo la pregunta de investigación propuesta, se formula el objetivo general cuyo desarrollo conlleva a encontrar la respuesta a aquella. Por lo anterior, el objetivo planteado es determinar los índices de incumplimiento de los fallos constitucionales que tutelan el derecho a la salud en Colombia y determinar las posibles causas que motivan ese incumplimiento. Para alcanzar este objetivo, la presente investigación, además de la

información estadística reportada por los jueces en el Sistema de Información Sierju, toma como principal evidencia empírica la percepción de los jueces al respecto.

Así mismo, el desarrollo de los objetivos específicos, está encaminado a dilucidar las posibles respuestas a la pregunta de este trabajo de investigación, estos se plantean de la siguiente manera:

Primero, establecer el porcentaje de casos en los cuales el juez constitucional determina que se presenta vulneración al derecho fundamental a la salud de los demandantes, tutelando el derecho en sus fallos.

Seguidamente, determinar el porcentaje de casos en los que se desatiende la orden impartida en el fallo de tutela y no se logra satisfacer la prestación reclamada por el accionante por lo cual el juez debe imponer sanción dentro del incidente de desacato.

También es útil determinar las formas y los momentos en que las EPS responden a las órdenes dadas en los fallos de tutela y las causas de ello, lo cual permitirá hacerse una idea de las razones que inciden en el incumplimiento a los fallos de tutela, de acuerdo a lo que evidencian los jueces en el trámite de los incidentes de desacato.

Por último, ha de determinarse la relación que hay entre la interpretación que hace el juez de los mecanismos que tiene para lograr el cumplimiento efectivo del fallo y los niveles de eficiencia de la acción de tutela para la protección del derecho fundamental a la salud, tópicos que permitirán establecer la relación que hay entre la manera como el juez usa los mecanismos que tiene para proveer el cumplimiento de sus fallos y la protección efectiva del derecho fundamental a la salud.

El presente trabajo emplea una metodología mixta. En un primer momento, se basa en el análisis cuantitativo de los reportes estadísticos que hacen los diferentes juzgados del país y en un segundo momento, en la aplicación de entrevistas semi estructuradas a algunos jueces de la República, con el ánimo de conocer su percepción sobre el tema.

Los hallazgos encontrados sugieren un alto número de demandas de tutela que invocan la protección del derecho a la salud, las cuales terminan, en su mayoría, con fallos que

reconocen que los accionados han incurrido en vulneración a este derecho, a pesar de lo cual, en un alto porcentaje de casos, se hace necesario para los accionantes acudir al incidente de desacato en aras de propender porque se cumplan las órdenes impartidas por los jueces en sus fallos, ante el incumplimiento recurrente de los obligados en las sentencias².

1. JUSTIFICACIÓN

El presente trabajo de investigación se justifica especialmente por tres motivos: el *primero* de ellos es el carácter fundamental que ostenta el derecho a la salud y la íntima relación que tiene, en muchos eventos, con el derecho a una vida digna, el *segundo*, está dado por la cantidad de casos en los que las personas ejercen la acción de tutela para reclamar la protección de este derecho, lo que pareciera indicar que el sistema no satisface de manera eficiente las necesidades de los pacientes y, el *tercero*, por la situación a que se enfrentan los operadores jurídicos cuando aquellas personas a las que se les ha tutelado su derecho a la salud, reclaman que se impongan las sanciones que consagra la ley, ante el incumplimiento de la orden impartida por un juez constitucional. Veamos cada una de estas razones.

Sea lo *primero* mencionar la importancia que ha reconocido nuestra Corte Constitucional al derecho a la salud, inicialmente, asignándole carácter de derecho fundamental por su conexidad con el derecho a la vida y, en muchos casos, como realizador del derecho a la vida digna, pero más aún desde que en la Sentencia T-760 de 2008 lo reconoció como derecho fundamental de manera autónoma. Posterior a ello, también la Ley Estatutaria 1751 de 2015, consagró de manera expresa el carácter de derecho fundamental del derecho a la salud, norma ésta que de manera textual dispone: “**Artículo 2°. Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la salud. El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo (...)”.**

En *segundo* término, debe indicarse que teniendo claro su carácter de derecho fundamental, es preocupante descubrir cómo año tras año, es más evidente la necesidad

² El presente trabajo tiene la pretensión de poner en práctica las útiles recomendaciones del autor Diego López Medina en su libro Manual de Escritura Jurídica en lo relacionado con la sencillez en el lenguaje.

que tienen las personas de que se les proteja este derecho a través de los mecanismos constitucionales dispuestos para el efecto. Para ilustrarlo, basta con referir que mientras en los años 2009 y 2010 se presentaron respectivamente 100.490 y 94.502 tutelas en procura de la protección del derecho a la salud, a partir del año 2012 los casos han venido aumentando exponencialmente, así: en 2012 se presentaron 114.313 demandas de este tipo, en 2013 115.147, en 2014 118.281, en 2015 151.213³, en 2016 193926 y en 2017 229760⁴. Es decir, a medida que pasan los años, ha aumentado la necesidad de las personas de acudir a mecanismos constitucionales para defender este derecho fundamental, lo que pudiera estar poniendo en evidencia las fallas del sistema para garantizar el derecho a la salud de las personas.

En *tercer* lugar, lo anteriormente referido se ve reflejado también en los vaivenes que enfrentan los operadores jurídicos, cuando, pese a tener clara la importancia de tutelar el derecho a la salud y, reconocerlo de esa manera en sus fallos, se ven avocados a conocer múltiples casos de desacatos a las órdenes que han impartido en sus sentencias, encontrado eventos en los que aún, a pesar de requerir a los obligados al cumplimiento y llegar incluso a imponerles las sanciones que para el efecto consagra la ley, no se logra que los accionantes vean reivindicado su derecho a la salud pues no se logra el cumplimiento efectivo de los fallos.

Para abundar en razones, es importante destacar que en el medio académico este es un tema que ha despertado el interés de muchos investigadores, razón por la cual se encuentran diversos estudios que han abordado el tema desde distintas aristas (Bautista O, Pinilla M, & Ingrid, Julio - diciembre 2015, Bernal & Gutierrez, 2012, et al), así: se encuentran múltiples textos que estudian las causas de las deficiencias en la prestación del servicio a la salud ,otro grupo de investigadores ha analizado el deber que tienen los jueces constitucionales de proteger los derechos fundamentales en general, para lo cual deben valerse de los mecanismos de que están dotados para el efecto y, un tercer grupo, a través del estudio de casos, analiza los niveles de eficacia de los mecanismos constitucionales

³ Fuente: Informe Defensoría del Pueblo: La Tutela y los Derechos a la Salud y la Seguridad Social. 2015.

⁴ Fuente: Sistema de Información SIERJU Consejo Superior de la Judicatura.

existentes para la protección del derecho fundamental a la salud, siendo este último grupo de investigaciones el que se relaciona más íntimamente con el objeto que motiva el presente trabajo de investigación.

Con respecto al último grupo de investigaciones, cabe mencionar que se hallan en el medio trabajos que han indagado por casos limitados a ciertos territorios, de allí que se encuentran estudios en Neiva, Manizales, Leticia, Medellín, Bogotá, o inclusive investigaciones que han limitado su estudio a unos cuantos casos específicos, pero ninguno de estos estudios ha abordado el tema analizando los datos a nivel nacional, cual es la pretensión del presente trabajo, en aras de evidenciar si los casos y los índices de incumplimiento observan un comportamiento similar en todo el país y, a su vez, explorar las posibles causas de ese incumplimiento, de acuerdo a la percepción de los jueces que participaron de esta investigación.

2. MARCO TÉORICO: UNA EXPOSICIÓN DESDE LA TEORÍA DE LA VALIDEZ DEL DERECHO DE ROBERT ALEXY

En este apartado, el lector se encontrará con una síntesis de la Teoría de la Validez del Derecho de Robert Alexy, la cual servirá de base para el desarrollo del trabajo de investigación. Por otro lado, se encontrará con un resumen de estado del arte que recoge los trabajos de investigación que se han adelantado en la materia que sustenta este estudio.

2.1 SÍNTESIS DE LA TEORÍA DE LA VALIDEZ DEL DERECHO DE ALEXY

El autor en su teoría, hace la distinción entre el concepto sociológico de validez, el concepto ético de validez y el concepto jurídico de validez.

En relación con el concepto sociológico de validez, indica que en éste el grado de eficacia social presupone una determinación del peso que le corresponde a la obediencia de una norma y a la aplicación de la sanción en caso de desobediencia, puesto que, dependiendo de ello, puede considerarse más eficaz una norma que es obedecida por el 85% pero solo se aplica sanción al 1% de los casos de desobediencia, que una que es obedecida solo por el 20% pero se aplica sanción en el 98% de los casos de desobediencia, o viceversa. Anota

que, entorno de la investigación de la eficacia, bastan tres conocimientos, a saber; (i) que la validez social es un asunto de grado, (ii) que es cognoscible a través de dos criterios: el de la obediencia y el de la aplicación de la sanción en caso de desobediencia y, (iii) que en este último caso, se incluye el ejercicio de la coacción física, estatalmente organizada en sistemas jurídicos desarrollados. (Alexy, 2004)

En cuanto al concepto ético de validez, refiere que el objeto de ésta es la validez moral y considera que puede hablarse de una norma válida moralmente si está moralmente justificada, lo cual se verifica de acuerdo a la corrección, la cual debe ser demostrada a través de una justificación moral.

Considera el autor que los conceptos sociológico y ético de validez son puros, por cuanto no requieren elementos de otros conceptos de validez para ser entendidos como tales.

Por último, en torno del concepto jurídico de validez, indica que éste debe necesariamente incluir elementos de validez social puesto que, si no logra la menor eficacia social, este sistema de normas tampoco puede valer jurídicamente, así mismo, debe incluir elementos de validez moral para que sea, a su vez, un concepto positivista y no positivista de la validez jurídica. Pese a lo anterior, indica que existe la posibilidad de construir un concepto de validez jurídica en sentido estricto que se refiera solo a propiedades específicas de ésta y que permita contrastarlo con los conceptos de validez social y de validez moral y, para ello, anota que una norma vale jurídicamente cuando es dictada por órgano competente, de acuerdo al procedimiento previsto y no lesiona un derecho de rango superior, es decir, cuando es dictada conforme al ordenamiento.

Seguidamente, (Alexy, 2004) hace algunas consideraciones en cuanto a las colisiones de validez. En torno de la validez jurídica y la validez social, se refiere primero a sistemas de normas para luego pasar a hablar de las normas aisladas. En cuanto al sistema de normas, indica que la validez jurídica de éste implica que las normas que a él pertenecen son eficaces en general, es decir, que valen socialmente. Respecto de un sistema jurídico desarrollado, refiere que la validez de las normas que pertenecen a éste, se sustenta en una Constitución que es la que indica las condiciones en que una norma pertenece al

sistema jurídico y por qué vale jurídicamente. Este tipo de colisión se manifiesta con máxima agudeza cuando entran en competencia dos sistemas de normas incompatibles y, concluye el autor, solo es eficaz el sistema de normas que se impone frente a otros. Por su parte, en cuanto a las normas aisladas, refiere que una norma que ha sido dictada conforme a un sistema jurídico socialmente eficaz, no pierde su validez jurídica porque no sea obedecida a menudo y su desobediencia sea sancionada raras veces, de tal manera que la eficacia social, en general, no es condición de validez jurídica, pues solo que se requiere que presente un mínimo de eficacia social o de probabilidad de eficacia, lo cual se corresponde con el fenómeno de la derogación, que es la pérdida de la validez jurídica de una norma por la caída de su eficacia bajo aquel mínimo.

En torno de la colisión entre validez jurídica y validez moral, anota que los sistemas de normas que no formulan ni explícita ni implícitamente una pretensión de corrección, no son sistemas jurídicos, es decir, no tienen valor jurídico, pero añade que los sistemas jurídicos usualmente formulan una pretensión de corrección e indica que el problema surge cuando esta pretensión de corrección no se satisface de manera debida, evento en el que se clasifica como injusto porque entonces surge la cuestión de aplicar el argumento de la injusticia al sistema como un todo. En principio, podría pensarse que la solución es afirmar que un sistema normativo pierde su validez jurídica cuando es extremadamente injusto, pero lo cierto es que el argumento de la injusticia se aplica solo a las normas aisladas, esto por cuanto la validez jurídica de un sistema como un todo depende más fuertemente de la validez social que de la validez moral. Adicional a lo anterior, refiere que un concepto adecuado de derecho surge cuando se da la relación de tres elementos: el de legalidad conforme al ordenamiento, el de la eficacia social y el de la corrección material. Agrega que una norma aislada pierde su validez jurídica cuando es extremadamente injusta, lo que se corresponde con la fórmula según la cual, una norma aislada pierde su validez jurídica sino posee un mínimo de eficacia social. (Alexy, 2004)

En consonancia, Pinto (2018) refuerza que el concepto ético o moral de validez, es el que más ha tratado Alexy, que, como ya se indicó, implica que la validez de una norma no se

basa tanto en su eficacia social ni en su legalidad conforme al ordenamiento, sino en su corrección, la cual debe demostrarse a través de una corrección moral.

Por su parte, en una crítica sobre la teoría de Alexy, Bernal (2018) cuestiona la institucionalización de la moral, puesto que considera que si se concibe el punto de conexión entre la moral y el derecho, en una justicia institucionalizada en la Constitución, con tan sólo una reforma constitucional se modificaría la justicia que reclama el derecho, lo cual es peligroso en la medida en que los derechos humanos son un mínimo intangible en la institucionalización de la justicia. Indica además que, posturas como la de Alexy, tienden a pensar que la justicia se institucionalizará por la legalidad o por medio de la judicatura, frente a lo cual el autor considera que el juez es solo uno de los medios que imponen criterios de identificación del derecho que a veces son morales reaccionarias, pues esta posición desconoce la vinculatoriedad de la visión social, es decir, considera que esta teoría no tuvo en cuenta el pluralismo jurídico y las ideologías judiciales que escapan al juez, pero son determinantes al momento de decidir qué es derecho.

Debido a que el centro de este trabajo es el derecho fundamental a la salud, es útil recordar lo que ha expresado el autor en su Teoría de los Derechos Fundamentales en la que propone una teoría jurídica general de éstos, dogmática que tiene tres dimensiones: analítica, empírica y normativa. Con relación a la teoría analítica indica que es una consideración sistemático conceptual de derecho válido. La dimensión empírica, entendida con relación al conocimiento del derecho positivamente válido. La dimensión normativa se trata de la orientación y crítica de la praxis jurídica, en la que es importante la cuestión de saber cuál es la decisión correcta para el caso concreto, sobre la base del derecho positivo válido. (Alexy, 1993).

Con respecto al concepto de norma fundamental, parte de señalar la diferencia entre la norma y el enunciado normativo, en tanto la primera es el significado del segundo, para indicar que este concepto distingue entre el concepto de norma y el de validez, entendiendo por ésta la teoría que proporciona criterios para saber cuándo una norma es válida. Enlaza señalando que también hay enunciado normativo de derecho fundamental, que denomina en su obra como disposición de derecho fundamental, entendido como la norma que

expresa un enunciado de la ley fundamental o constitución. Refiere también que es muy importante la vinculación del concepto de norma con un criterio formal que apunte hacia la positivización. De lo anterior concluye que las normas de derecho fundamental son sólo aquellas que se expresan directamente en enunciados de la ley fundamental pero que también hay normas adscritas a aquellas que son directamente estatuidas. (Alexy, 1993).

Con relación a la diferencia entre éstas, García (2015) refiriendo la teoría de Alexy, señala que norma directamente estatuida es la que se estipula de manera explícita en la Constitución y que consiste en el significado literal de las disposiciones del derecho fundamental. Por otra parte, la norma adscrita es la que se crea interpretativamente cuando hay vaguedad y se hace necesario encontrar el significado normativo implícito (contenido prescriptivo), siendo necesario hacerlo con base en la correcta fundamentación basada en los derechos fundamentales, debido a lo cual surgen las subreglas jurisprudenciales que se incorporan argumentativamente en el campo semántico de otras normas fundamentales y tienen el mismo efecto que las leyes, es decir, tiene el mismo estatus normativo de éstas, diferenciándose de aquellas en el grado de especificidad, porque mientras la leyes tienen prescripciones generales, las normas adscritas se constituyen en precedentes constitucionales que racionalizan la actividad judicial y concretan los principios (García, 2015).

El autor, desde la teoría analítica del derecho, recoge el concepto, la naturaleza, el contenido y la estructura de los derechos fundamentales que son los derechos humanos con una dimensión positiva. A su vez, plantea los problemas que surgen en su interpretación y aplicación a los casos concretos (García, 2015), debido a que las reglas de fundamentación iusfundamental no tienen un procedimiento que en todos los casos lleve al mismo resultado, lo que genera incertidumbre sobre las reglas adscritas de derechos fundamentales (Zárate, 2016). Por otra parte, también indica que los derechos humanos pueden imponer exigencias al sistema si existen puesto que entonces serían válidos, dado que la validez de los derechos humanos, que a su vez son derechos morales, depende de su justificabilidad (Alexy, 2009).

3. ESTADO DEL ARTE: UNA REVISIÓN A LAS INVESTIGACIONES SOBRE EL DERECHO A LA SALUD EN COLOMBIA

Ya en torno del estado del arte, debe mencionarse que hay muchos trabajos de que han estudiado el derecho a la salud en Colombia y la literatura que analiza el tema ha tomado distintas aristas. Podría decirse que hay un *primer* conjunto de textos que estudia las causas de las deficiencias en la prestación del servicio a la salud, un *segundo* conjunto, analiza el deber que tienen los jueces constitucionales de proteger los derechos fundamentales en general, usando los mecanismos de que están dotados para el efecto y, un *tercer* conjunto, a partir del estudio de algunos casos, analiza los niveles de eficacia de los mecanismos constitucionales existentes para la protección del derecho fundamental a la salud.

La literatura del ***primer grupo*** es bastante amplia y refiere las más diversas razones para explicar la situación actual del sistema de salud y la relación directa que hay entre este hecho y la garantía efectiva del derecho a la salud de las personas. Entre ellos encontramos el texto de Lamprea & García (2016) que refiere de manera muy explicativa la brecha que hay entre la cobertura formal y la cobertura material del derecho a la salud en Colombia. Indica cómo, a pesar de que la Ley 100 de 1993 previó una expansión en la cobertura en salud, las regiones pobres del país siguen teniendo una gran necesidad de mejorar dicha cobertura e indica que esto se hace evidente al hacer un comparativo con los departamentos que tienen mejores condiciones económicas en el país, de tal manera que concluye que el camino hacia la cobertura ha sido disparado y que han sido los jueces, a través de sus fallos de tutela, quienes han tratado de cerrar la brecha, reaccionando frente al empuje neoliberal del sistema que socava el disfrute de este derecho.

Por su parte, otros autores explican la crisis desde la situación del profesional de la medicina en el país, debido a la dinámica del mercado que ha mercantilizado la profesión, llevando a los médicos generales a tener que realizar dos o tres turnos que suman entre 12 y 18 horas diarias, a ser subcontratados, a recibir prestaciones sociales sobre un salario mínimo a pesar de devengar más; la explican también por la falta de fomento de la

investigación, las glosas que les hacen los auditores por la prescripción de medicamentos, el límite en el tiempo de consultas, etc (Bautista, Pinilla, & Ortega, 2015).

Para otros, las razones están dadas por las tensiones entre el derecho a la salud y el aseguramiento privado, las barreras de acceso, la falta de orientación del servicio centrado en el paciente, el modelo de financiación del sistema, la falta de pago a las IPS por los servicios que prestan a las EPS, la falta de pagos oportunos de los recobros al ADRES por los servicios excluidos del plan básico en salud, la prescripción de medicamentos de alto costo sacrificando la prestación de coberturas básicas a otros usuarios, entre otras (Et al).

En el **segundo grupo**, está la literatura que estudia el deber del juez constitucional de proteger los derechos fundamentales a través de sus fallos y velar por el cumplimiento de las órdenes que imparte en sus sentencias de tutela. Dentro de este, cabe destacar, por la claridad con que tratan el tema, tres trabajos, a saber:

En el primero de ellos, referido a los deberes que le asisten al juez constitucional para la protección de los derechos fundamentales en general, indica Correa (2017) que su tarea es proactiva y enumera los referidos deberes así: garantizar el acceso del tutelante al ejercicio efectivo del mecanismo constitucional; hacer la adecuación, cuando la parte incurre en errores formales (atendiendo los aspectos sustanciales de la solicitud); asumir la reconducción procesal (indicando al afectado la vía que sea idónea para el fin que persigue); propender por la desformalización del proceso de tutela en pro de la efectividad del derecho objeto de protección; ejercer actividad de intermediación con miras a erigir un juicio de convicción que permita dilucidar la causa petendi puesta de presente a través de la acción de tutela; buscar la certeza llana con el fin de procurar justicia material (deber de verificar los hechos materia de amparo); decretar medidas provisionales tendientes a la protección del derecho amenazado; aplicar del principio *iura novit curia* (la determinación correcta del derecho corresponde al juez, con independencia del que haya sido invocado por la parte); velar por el cumplimiento de los términos procesales; realizar instrucción debida y posible del caso *sub examine*; propender por la consecución del derecho; practicar y valorar de las pruebas dentro del proceso de manera oportuna, evitando ritualidad

excesiva; aplicar las presunciones de ley y flexibilizar las cargas probatorias; decretar pruebas de oficio y abstenerse de proferir fallos inhibitorios.

Continúa señalando que el deber que asiste al juez de velar por el cumplimiento de las órdenes que imparte en sus fallos de tutela, es decir, el deber de garantizar la eficacia de sus decisiones, es uno de los más importantes en materia constitucional, por cuanto la protección que se otorga en un fallo podría resultar inocua si no existieran mecanismo ágiles y oportunos al alcance del juez para coaccionar al obligado a cumplir el fallo.

Correa (2017) recuerda, citando a la Corte Constitucional, que son dos los mecanismos con que cuenta el demandante para propender el cumplimiento del fallo, a saber: el trámite de cumplimiento o el incidente de desacato. Al respecto refiere, parafraseando a la Corte, que son independientes y autónomos. Indica que el primer obligado a verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas, es el juez de primera instancia, pero en situaciones excepcionales la Corte se ha reservado la facultad de verificar ella misma el respectivo trámite. En relación con el desacato, como mecanismo para coaccionar el cumplimiento, indica que la imposición de la sanción, a la que se puede llegar, no es una de sus finalidades sino un instrumento de conminación. Dentro de éste, es deber del juez establecer la responsabilidad subjetiva de quien ha omitido el cumplimiento para determinar la sanción aplicable. El trámite que se surte para el efecto, debe garantizar el debido proceso de los incidentados y refiere, como aspecto importante, que tramitar el desacato no releva al juez de velar por el efectivo cumplimiento de la orden impartida en el fallo, que es su deber fundamental (Correa, 2017).

En el segundo trabajo, sobre el incumplimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional -lo cual es aplicable a las órdenes que imparte cualquier juez constitucional del país-, dicen López & Olarte (2007) que la Corte justifica su competencia para hacer efectivo el cumplimiento fundándose en los principios de prevalencia del derecho sustancial, celeridad, eficacia y oficiosidad, que caracterizan a la tutela. Refieren además que las facultades y deberes que tiene el juez en esta etapa se resumen así: ejercer la actividad probatoria, incluso frente a entidades no obligadas al fallo, pero cuya actuación se relacione

con el incumplimiento, conservar la competencia en el tiempo hasta que el fallo se halla cumplido efectivamente, imposibilidad de exigir requisitos formales que no se pueden pedir durante la tutela por su carácter informal y el agotamiento de diversos mecanismos judiciales.

Los autores pasan a hacer una posible categorización de los incumplimientos que se presentan, analizados casuísticamente: Los que surgen por confusiones semánticas en la parte resolutive de las sentencias y los que se basan en tergiversaciones o malas interpretaciones que se hacen de los fallos. Estos últimos, a su vez son subdivididos así: incumplimiento expreso de una orden clara, cumplimiento aparente o meramente formal, coonestación por parte de los jueces que deben velar por la obediencia y confusión de las figuras de desacato e incumplimiento. (López & Olarte, 2007). Con relación a este último evento, recuerdan que tramitar el desacato no sule la obligación principal del juez, a saber, hacer cumplir integralmente la orden impartida y, en este punto, citan a la Corte Constitucional (2003), cuando refirió que: *“son dos figuras diferentes, en tanto que, el primero asegura la imposición de una sanción a la autoridad que ha incumplido el fallo y el segundo, la vigencia de los derechos fundamentales afectados”*

Se refieren también al incumplimiento justificado de algunos fallos e indican la diferenciación que hizo la corte entre la decisión de tutelar un derecho y la orden que se imparte para el efecto, indicando que la primera se refiere a si se concede o no el derecho, la cual es inmodificable y hace tránsito a cosa juzgada, mientras que la segunda se refiere a la medida que se emplea para garantizar el goce efectivo del derecho y puede, eventualmente, variarse en aras del cabal cumplimiento del fallo. (López & Olarte, 2007). Sobre el asunto, la Corte Constitucional (2003) señaló las condiciones que deben darse para que el juez haga este tipo de modificaciones, a saber: 1) Los términos de la orden no garantizaron el goce efectivo del derecho tutelado o lo hicieron en un inicio pero luego resultaron inservibles. 2) El incumplimiento no es exigible porque se trata de una obligación imposible de cumplir que no dejará de serlo en el tiempo. 3) El cumplimiento implica un sacrificio grave, directo, cierto, manifiesto e inminente del interés público. Deja claro la corte que estas facultades nunca se pueden usar contra la finalidad de lograr la protección efectiva del derecho.

Un tercer trabajo es el de Sánchez (2013), que también reconoce la acción de tutela como un medio importante para la protección de derechos fundamentales y, a la vez, resalta la posibilidad que tienen las partes para acudir a mecanismos de cumplimiento para que el juez constriña a la parte accionada, pues la orden de amparo sería inocua si no existieran mecanismos ágiles, eficaces y oportunos a la mano del juez, para perseguir el cumplimiento, además, indica que la omisión del cumplimiento afecta la confianza que tienen los ciudadanos en cuanto a la actuación de las autoridades y los particulares frente a las situaciones derivadas de la aplicación del derecho vigente. Recuerda que son el cumplimiento y el desacato los mecanismos concretos con que cuenta el juez para el efecto. En el primero de ellos, la responsabilidad es objetiva, pues solo se mira si se cumplió o no la orden impartida. En relación con el segundo, indica que es uno de los mecanismos para perseguir el cumplimiento, en el que el juez verifica la responsabilidad subjetiva del obligado y puede imponer las sanciones de arresto y multa.

En el **tercer grupo** de textos, referido concretamente a los niveles de eficacia de las acciones constitucionales para la protección del derecho a la salud, se encuentran nueve trabajos de investigación que han llegado a diversas conclusiones. A continuación, haremos unos breves apuntes acerca de estos trabajos, agrupándolos por la similitud en las conclusiones que arrojó cada uno de ellos.

De los trabajos analizados, tres consideran que el incidente de desacato no es un mecanismo eficaz para la protección del derecho fundamental a la salud, cuatro consideran que si lo es y dos de ellos no califican en sus conclusiones el nivel de eficacia del mismo.

3.1 Estudios que no consideran eficaz el incidente de desacato como mecanismo de protección del derecho fundamental a la salud:

El *primero*, es un caso de un paciente con IMOC (Insuficiencia motora de origen cerebral) en Cali (2002-2009). En este estudio, se analizó la eficacia de la acción de tutela para proteger el derecho a la salud de personas con diagnóstico de Insuficiencia motora de origen cerebral (IMOC) en Cali, durante los años 2002 a 2009 a partir del estudio de un

caso concreto. De la entrevista que le hicieron a la madre del menor, concluyeron que de dos acciones de tutela que ésta había promovido, solo la primera de ellas fue eficaz para la protección del derecho a la salud del menor, no así con relación a la segunda, porque aunque se tuteló tratamiento integral para éste, la EPS no acató una orden concreta dada en el fallo y, a pesar de haber promovido tres incidentes de desacato por el incumplimiento, el juez no dio trámite a los dos primeros y el tercero no fue resuelto de manera satisfactoria, pues se le ha requerido que un médico tratante en concreto le expida la orden, a pesar de que otros méritos le han prescrito el servicio. Considera la accionante que el hecho de que el juzgado haya cambiado de juez, tres veces, ha incidido en el inconveniente, pues cada uno tiene su criterio. En el estudio se indica que puede concluirse que el juez constitucional es muy proteccionista en cuanto al derecho a la salud de los menores y también se señala que las poblaciones vulnerables, como las personas con discapacidad, deben ser sujetos de especial protección por parte del Estado colombiano, pero refiere que, en el caso concreto, el mecanismo constitucional no ha sido eficaz para la protección del derecho fundamental del menor. (Calderón & Orozco, 2013)

En *segundo lugar*, se encuentra una investigación adelantada en Bogotá (2007). Este estudio analizó la eficacia del incidente de desacato en la ciudad de Bogotá el referido año, tomando como muestra 431 expedientes de juzgados de distintas especialidades. Resume los resultados señalando por porcentajes: los derechos más invocados, los derechos protegidos, la efectividad del incidente de desacato y las razones del incumplimiento. Dentro de éstas últimas, señalan: el obligado alega cumplimiento aparente o formal, el obligado se niega a cumplir, hay incumplimiento por imprecisión en la parte resolutive de la sentencia, se presenta incumplimiento por inconsistencias formales en la sentencia. Refieren en sus resultados que no hay uniformidad en el trámite que los juzgados imparten a los desacatos, indican que en el 38.08% de los casos no hubo respuesta por parte de demandado, lo cual señalan como preocupante porque coloca en tela de juicio la institucionalidad de la justicia en Colombia. Señalan además que en el 54.67% de los casos analizados, el juez no tuvo en cuenta la responsabilidad subjetiva del demandado. Concluyen indicando que el tema es poco abordado por la doctrina y los investigadores

colombianos y que no existen en el medio cifras sobre la formulación de los incidentes de desacato ni sobre niveles de cumplimiento de los fallos de tutela (Londoño, y otros, 2009).

Estas autoras consideran que, en términos de eficacia del incidente de desacato, el panorama es desalentador pues, en cerca del 30% de los casos, el trámite no logró el cumplimiento. En cuanto a las hipótesis sobre el problema, refieren: la informalidad generalizada en el trámite, el bajo número de casos en los que se inicia de oficio, el alto porcentaje de casos que son desestimados y en los que no se valora la responsabilidad subjetiva del demandado, un posible problema en la concepción de los operadores jurídicos del derecho a la tutela judicial efectiva, el bajo número de los que termina con desacato, el reducido porcentaje que condujo a sanciones y un alto número de casos que se desestiman, lo que sugiere que el desacato no cumple el papel desincentivante con que se concibió. Solo en el 50% de los casos en que se impone sanción ésta es confirmada en la consulta y en un 33.33% de los casos, se revoca la sanción (Londoño, y otros, 2009).

Concluyen señalando que el incidente de desacato no constituye un incentivo eficaz para garantizar el cumplimiento de los fallos y sugieren la necesidad de una reestructuración jurídica y de la concepción del papel del juez. Sugieren algunas recomendaciones para el fortalecimiento del sistema de justicia, así: incluir en el sistema de estadística indicadores sobre eficacia de los fallos, capacitar a los funcionarios judiciales sobre las herramientas con que cuentan para lograr el cumplimiento de sus sentencias, reformular el instrumento del incidente para que garantice la eficacia coercitiva, hacer un llamado colaborativo entre los jueces, autoridades públicas y peticionarios, considerar algunas medidas complementarias para estimular el acatamiento de las órdenes de tutela como condenas conminatorias, refuerzo de controles disciplinarios y creación de cronogramas conjuntos para casos complejos, así como la intervención de la Defensoría del Pueblo y de la Procuraduría, como supervisores (Londoño, y otros, 2009).

También se puede referir, como un *tercer caso* en este aparte, la investigación adelantada por Sánchez (2013), en la que recoge doce casos concretos en los que se incumplió la

orden del juez de tutela, para analizar la eficacia del desacato como mecanismo para el cumplimiento del fallo.

Señala como inconvenientes del desacato: que el juez constitucional ante el trámite incidental proceda a tomar medidas que resultan imprecisas o vagas para el efectivo cumplimiento, la falta de regulación específica, lo que conlleva que el juez acuda a un procedimiento ordinario que hace que se olvide la perentoriedad del fallo de tutela y se queja de que esa discrecionalidad del juez para el trámite del incidente, puede hacer que resulte inocuo dar una orden de perentorio cumplimiento en el fallo de tutela. Recuerda que la eficacia de una norma no se explica simplemente por su validez formal sino por la capacidad de producir un comportamiento entre los individuos destinatarios de la norma y continúa señalando los factores que hacen que el desacato resulte ineficaz, como la falta de términos específicos para el trámite, la falencia respecto de un medio detallado que establezca el actuar del juez, la carencia de recurso en caso de que no se halle responsable objetivamente al investigado y la falta de reglas claras por parte de la Corte Constitucional (Sánchez, 2013).

3.2 En cuanto a los estudios que si consideran eficaz este mecanismo, en distintos grados, tenemos:

Primero, una investigación adelantada en Manizales (2007). Un grupo de investigadores realizó un trabajo sobre la acción de tutela y la protección del derecho a la salud en esa ciudad. Para ello, adelantaron un estudio descriptivo, cuantitativo-cualitativo, tomando como muestra 375 expedientes de acciones de tutela interpuestas en los distintos despachos. Expusieron sus resultados en porcentajes de género, edad y régimen al que pertenecen los accionantes, entidades tuteladas, juzgados que conocieron de las mismas, las causas que motivan las demandas, los derechos invocados por los demandantes, cantidad de casos en los que se cumple el término para fallar, cantidad de decisiones confirmadas y revocadas por la segunda instancia, casos en los que se concede el derecho invocado y casos en los que se conceden pretensiones más allá de lo pedido por la parte (Vélez, Realpe, Valencia, & Castro, 2007).

Con relación a la intervención de los actores del Sistema de Seguridad Social en Salud entrevistados, el estudio recoge los cambios que proponen al régimen, así: actualización periódica del POS, unificación de contenidos en régimen contributivo y subsidiado, mayor coordinación entre los actores del sistema, inspección y vigilancia efectiva a las EPS y ARS, sistema de información integrado actualizado, reorientación del modelo de prestación de servicios, más información y conocimiento de los usuarios de sus derechos y deberes, revisión de la estructura financiera del sistema y del valor de la UPC (Unidad de pago por capitación), así como rescatar la ética y honestidad de todos los actores del sistema y evitar la intermediación. Indican además que los entrevistados consideran que la tutela es una excelente herramienta para acceder a los servicios salud debido a las deficiencias estructurales y operativas del sistema y a la falta de acción por parte del Estado. Concluyen indicando que la tutela es el mecanismo más efectivo de protección del derecho a la salud (Vélez, Realpe, Valencia, & Castro, 2007)

En *segundo* término, se encuentra una investigación en Neiva (2007). Un investigador estudió el tema de los incidentes de desacato en esa ciudad en el año 2007. En resumen, indica que derivado de la práctica de estudiantes del Consultorio Jurídico, se concluye que, aunque puede hablarse de grandes beneficios de la acción de tutela, también se encuentran flagrantes violaciones a los derechos fundamentales de las personas y un deterioro de la legitimidad del sistema judicial y de la acción de tutela misma (Rincón, 2009)

Se analizaron 1122 expedientes de despachos de las distintas jurisdicciones, a través de una Investigación cuantitativa descriptiva. Se hace análisis de los resultados, expresando en términos porcentuales: la naturaleza de las entidades contra las que se tramitaron desacatos, categoriza los derechos vulnerados, los agentes que impulsaron el trámite, los casos en los que se logró el acatamiento de la orden, los casos en los que se impuso sanción y el tipo de sanción impuesta, las decisiones tomadas por el juez de segunda instancia en sede de consulta, el tiempo transcurrido entre el fallo y la interposición del desacato, el tiempo entre la petición del trámite y la primera actuación del juez y la decisión definitiva. Como conclusiones, indica que el incidente de desacato es una herramienta jurídica que busca el cumplimiento del fallo a partir de la amenaza de sanción, reprocha el

hecho de que algunos funcionarios esperen hasta el trámite de desacato para dar cumplimiento a los fallos de tutela, pues considera que este no debe convertirse en una instancia adicional a las tutelas mismas e indica que los jueces deben propender por resolver los incidentes de desacato con celeridad (Rincón, 2009).

En *tercer* lugar, se encuentra una investigación adelantada en Bogotá, Medellín, Cali y Neiva (2007 y 2008). López, Serrano, Núñez, & Rincón (2010) refieren que en su trabajo de investigación buscaron caracterizar y determinar el grado de eficacia del incidente de desacato, con base en una muestra de incidentes tramitados en los años 2007 y 2008 en juzgados de distintas especialidades y jerarquías. Analizan las razones que podrían conllevar al incumplimiento de las órdenes dadas en los fallos de tutela, el fundamento y la naturaleza del incidente de desacato en Colombia, resumiendo sus características principales, así: 1. Es improcedente una acción de tutela contra el desacato. 2. En el incidente de desacato no se pueden elaborar juicios o valoraciones (no puede alterar el contenido sustancial de la orden impartida), pero se han señalado como excepción dos casos, a saber, cuando hay imposibilidad de cumplir la orden impartida por el juez de conocimiento o cuando la orden manifiesta su absoluta ineficacia en la protección del derecho fundamental amparado. 3. Es una sanción de carácter correccional. 4. El juez de primera instancia conserva la competencia para el incidente. 5. En órdenes de tracto sucesivo, el incidente se puede promover en cualquier momento. 6. El juez tiene facultad discrecional para imponer la sanción. 7. Se aplica el régimen de responsabilidad subjetiva.

Los autores refieren unos datos porcentuales de los hallazgos encontrados, indicando que, en todas las ciudades, los porcentajes de cumplimiento después del trámite del desacato son altos. En cuanto a los problemas a los que se ven avocados, tanto los ciudadanos como los operadores judiciales, en relación con el tema, enlistan: vacíos legales, cambios jurisprudenciales, diversidad en la interpretación de las normas que los regulan y problemas de tipo operativo administrativo. A pesar de lo anterior, concluyen que el desacato sí es un medio eficaz para la protección de los derechos fundamentales. Por último, enlistan algunos inconvenientes de este trámite, así: no es revisado por la Corte Constitucional ni es apelable, no procede la tutela contra el desacato, en los informes estadísticos de

productividad de los juzgados no se tienen en cuenta los desacatos, hay confusión entre el incumplimiento del fallo de tutela y el desacato, existe competencia indefinida del juez de conocimiento y la acumulación progresiva de incidentes de desacato en contra de ciertos funcionarios públicos (López, Serrano, Núñez, & Rincón, 2010)

Un *cuarto* trabajo, se refiere en concreto al caso CAFESALUD (2017). Un investigador tomó como muestra 318 acciones de tutela interpuestas contra esta EPS en cuatro juzgados de Bogotá en el último semestre del año. Refiere el porcentaje de esas tutelas en las que se han iniciado incidentes de desacato, la cantidad de ellos en los que se ha impuesto sanción de arresto y sanción de multa, refiere las quejas de los pacientes en caso de enfermedades de alto costo por el no cumplimiento de las órdenes impartidas, aun mediando las sanciones impuestas por los jueces e indica que las IPS sustentan su negativa en la falta de pago por parte de la EPS. Hace un relato también del trámite que se debe surtir para adelantar todo el incidente y relata cómo, en muchos casos, ni siquiera con las sanciones impuestas se logra el cumplimiento de la orden respectiva. Como conclusiones indica que la EPS Cafesalud, siendo la más grande del país, no presta servicios efectivos para garantizar el derecho a la salud de sus afiliados y no ha podido superar el estigma generado por su antecesora Saludcoop. Considera que el gobierno, a través del Ministerio de Salud y los entes fiscalizadores, debe generar una nueva política de establecimientos y vigilancia de las EPS en el país, para mejorar la calidad del servicio y evitar que los recursos del erario público lleguen a manos de personas inescrupulosas. Considera que el juez constitucional requiere profundización y sensibilización en el tema y estar dotado de herramientas que permitan hacer efectiva su función constitucional. Por último, considera positivo el que algunos falladores se apoyen en entidades de vigilancia y control para hacer un real seguimiento a los casos concretos y considera deseable que esta conducta sea imitada por más despachos judiciales. (Saboya & Daza, 2017)

3.3 Por último, podemos referir un par de investigaciones que, a diferencia de las anteriores, no hace calificación en cuanto al grado de eficacia del mecanismo constitucional que venimos analizando

La *primera*, se limita a exponer numéricamente la cantidad de casos en los que se cumplió el fallo de tutela, en los que no se cumplió y en los que no se tiene información al respecto. Esta investigación se adelantó en Leticia (2010). En este estudio Molina, Jiménez, Rodríguez, Berrío, & Vargas (2010), relacionado con las acciones de tutela sobre el derecho a la salud en este municipio, durante los años 2004 a 2008, concluyeron que la acción de tutela se ha convertido en un prerrequisito para acceder al derecho a la salud. Enlistan algunos datos de su investigación, indicando el porcentaje de enfermedades por las que se recurre a este mecanismo de protección, el porcentaje que corresponde a tutelas interpuestas por mujeres y por hombres, el porcentaje que corresponde a personas que pertenecen al régimen contributivo y al régimen subsidiado, las causas que motivan las acciones interpuestas, el porcentaje de acciones en las que se tutela el derecho invocado y en las que no, entre otros. Para lo que nos interesa, refieren concretamente que en 31 casos de los investigados (que eran en total 97) se cumplió la orden impartida por el juez, en 4 se incumplió y en 48 expedientes no había información sobre el cumplimiento o no, ocho accionantes iniciaron incidentes de desacato y en cuatro de ellos se impuso sanción.

La *segunda*, se refiere aparentemente a la eficacia de la acción de tutela en Colombia y de la acción de amparo en Ecuador, pero se dedica a hacer un comparativo entre ambas figuras, en cuanto a cómo surgieron, el tipo de derechos que protegen, la manera para acceder a ellas; así mismo, realiza unas encuestas para determinar el conocimiento que tienen las personas con relación a cada una de estas figuras, la manera de acudir a las mismas, entre otros; sin embargo, concretamente con relación al tema de la eficacia de la acción de tutela, solo se limita a referir sucintamente que recomienda que las medidas que se tomen para hacer cumplir un fallo sean muy severas, para que éste no quede en letra muerta (Betancourth & Ocampo, 2013).

En este punto, puede concluirse entonces que a pesar de encontrarse estudios que han indagado en el tema que motiva la presente investigación, los mismos se han adelantado sobre casos concretos, algunos de ellos sobre caso específicos y otros, en relación con determinada ciudad o ciudades, por lo cual no puede establecerse con certeza si las conclusiones a las que llegaron estos investigadores son el reflejo de la situación a nivel

nacional, de tal manera que un trabajo que busque hacer la investigación con una cobertura más amplia, podría arrojar una radiografía de la situación al respecto en el país y podría constituir un insumo interesante para plantear alternativas que ayuden a mejorar los niveles de eficiencia de los mecanismos con que cuenta el juez constitucional para velar por el efectivo cumplimiento de sus fallos y, de esta manera, propender en mayor medida por la efectiva protección del derecho fundamental a la salud de las personas.

4. METODOLOGÍA

Este trabajo se desarrolló con base en una metodología mixta, por cuanto atiende a criterios cuantitativos y cualitativos.

Sobre la pertinencia de combinar ambos tipos de métodos, tratándose de investigaciones sobre temas sociales, Bonilla & Rodríguez (1997) exponen en su obra la necesidad imperiosa de integrar las perspectivas cuantitativa y cualitativa, respetándose una a otra y reforzándose mutuamente como criterio necesario para dar cuenta cabal de la realidad social. Indican que el reto de los investigadores no se basa en la capacidad para cualificar o cuantificar separadamente un fenómeno social para comprenderlo en una u otra dimensión, sino en cuantificarlo y cualificarlo de manera simultánea para aprehenderlo en todas sus dimensiones.

4.1 Métodos cuantitativos

En cuanto a los criterios *cuantitativos*, éstos buscan evidenciar qué tan grande es el fenómeno en Colombia, para ello, el insumo de la información se basó en los reportes que hacen los diferentes despachos judiciales del país en el **Sistema de Estadística SIERJU** de manera trimestral, concretamente, a partir de enero de 2016, que es la fecha en la que se empezó a reportar el ingreso y egreso de las acciones constitucionales a través de este aplicativo, diferenciándolas por el derecho que se invoca en la demanda. El análisis correspondiente se hizo para los años 2016 y 2017 a través de los siguientes pasos:

- i. Para empezar, se hizo un comparativo entre la cantidad de tutelas que se presentan en el país y la cantidad de ellas que invocan el derecho a la salud con el fin de determinar a qué porcentaje del total corresponden estas últimas, así mismo, se

determinó en cuántas de ellas se tutela efectivamente el derecho invocado, señalando el porcentaje que representan dentro de las tutelas que invocan presuntas vulneraciones al derecho a la salud.

- ii. En un segundo momento, con el interés de hacer un análisis más casuístico, se hizo la selección de una muestra de **95 despachos judiciales** del total de **4663** juzgados existentes en el país para marzo de 2017⁵ y de éstos se extrajo de manera detallada la información con relación a tutelas en salud, que reportan trimestralmente en el Sistema de Estadística Sierju, durante los años 2016 y 2017. *La selección se hizo a través del muestreo aleatorio simple, con un margen de error del 10% y un nivel de confianza del 95%.* Posteriormente, habiéndose asignado un número a cada uno de los despachos del país, se hizo uso de un generador aleatorio de números, para hacer la selección de los despachos de los cuales se extraería la información detallada.
- iii. Al hacer la selección de esos 95 casos, también se extrajo la información trimestral, durante los años 2016 y 2017, correspondiente a los incidentes de desacato que promueven los accionantes por el no cumplimiento de los fallos que tutelan el derecho a la salud, con el fin de establecer a qué porcentaje de estos, se corresponden. Así mismo, se estableció en cuántos de estos trámites incidentales se imponen las sanciones de ley a los incidentados, por persistir en el incumplimiento, a pesar de surtirse el trámite sancionatorio. Con relación a estos casos en los que se sanciona, se determinó a qué porcentaje se corresponden, con relación al total de tutelas que invocan el derecho a la salud y al total de fallos que efectivamente tutelan este derecho.
- iv. Este comparativo se hizo por los despachos seleccionados para tener una muestra representativa de todo el país, lo que permitió determinar si el fenómeno es nacional y se presenta con la misma incidencia o si hay tendencias diferentes, dependiendo de la división geográfica de nuestro territorio. Para el efecto, con base en los datos extractados, se determinó del total general de los datos recaudados, *el promedio, la mediana, la desviación estándar, el mínimo, el máximo y el rango.*

⁵ Fuente: Consejo Superior de la Judicatura.

- v. Aplicando esta metodología, pudo establecerse el promedio nacional de: las tutelas que invocan el derecho a la salud, los fallos que tutelan este derecho, los incidentes de desacato que buscan reivindicar el mismo y los trámites que efectivamente terminan en sanción por el incumplimiento de los obligados a acatar el fallo.

De esta manera se pudo determinar cuáles despachos están por encima y por debajo de la media, así como establecer si hay alguno (s) con comportamiento atípico.

Luego de lo anterior, se pudo establecer la mediana, para tratar de identificar las tendencias a nivel nacional y departamental y sacar algunas conclusiones generales con relación a las mismas. En esta parte de la metodología se toma como unidad de análisis cada uno de los juzgados seleccionados para la muestra.

4.2 Métodos cualitativos

Para complementar la información cuantitativa se acudió a una metodología cualitativa mediante la aplicación de entrevistas semiestructuradas a un grupo de nueve jueces constitucionales, conformados por cinco jueces de categoría municipal y cuatro de categoría circuito, haciendo un muestreo por bola de nieve, que permitieron descubrir las opiniones que éstos tienen con relación al fenómeno y las posibles causas que motivan el incumplimiento de los fallos que tutelan el derecho a la salud en Colombia, lo que permitió explorar algunas explicaciones para los resultados cuantitativos del trabajo. Esta labor permitió conocer, además de la percepción de distintos operadores jurídicos sobre el tema, los métodos que usa cada uno de ellos para propender por el efectivo cumplimiento de los fallos.

El trabajo tenía planteada la posibilidad de entrevistar a miembros de tres EPS, para poder explorar la opinión de estos actores del sistema, en relación con los índices de incumplimiento de los fallos de tutela en salud y las posibles causas de ello. La selección se haría por el sistema de cuotas, para entrevistar a un representante de una EPS con altos índices de satisfacción de sus usuarios, una con bajos índices de satisfacción y una más, con índices de satisfacción promedio; *sin embargo, después de buscar a miembros de varias EPS y acudir a varios contactos que pudieran hacer de puente para lograr el objetivo,*

se encontró mucha resistencia por parte de estos actores para participar del presente trabajo de investigación, a pesar de haberse hecho la claridad de la total confidencialidad de las fuentes y del total anonimato de los participantes.

5. RESULTADOS

5.1 DE LOS DATOS ESTADÍSTICOS:

De los datos recaudados a nivel nacional, se tiene que del total de tutelas presentadas durante el año 2016, es decir, 764.036, el 25.38% (193.926) corresponden a tutelas que invocan la protección del derecho a la salud y de éstas, en un 68% de los casos, se conceden las pretensiones del accionante, es decir, en 132.342 casos, se tutela el derecho invocado. Por su parte, en 2017 el comportamiento es parecido y de 745.117 tutelas presentadas, un 30.83% (229.760) invocan el derecho a la salud, en tanto que son 155.581 los casos en los que se falla tutelando el derecho, es decir, en el 67.71% de los casos la demanda de tutela está justificada, en criterio del juez que debe fallar el caso.

Ya en torno de los datos extraídos de la muestra de 95 despachos del país, se pueden señalar los siguientes resultados:

Del total de 3907 tutelas presentadas en 2016 que invocan el derecho a la salud, en 3248 casos se tutela el derecho invocado, es decir, en el 83.13% de los casos, el juez considera que al accionante se le ha vulnerado su derecho por parte de la accionada. Posteriormente, en 1776 casos se hace necesario para el accionante promover el incidente de desacato para buscar el cumplimiento del fallo, es decir, que en el 54.67% de los casos, los destinatarios de la orden no se allanan a cumplir la misma. De los casos en que se promueve el incidente, en 735 casos el juez termina el trámite con sanción, es decir, que en el 41.38% de los casos en que se promueve el incidente, el incumplimiento persiste, estos casos, a su vez, representan el 18.81% del total de tutelas que se promueven invocando el derecho a la salud y el 22.62% de los casos en los que se falla tutelando el derecho invocado por el demandante.

Por otra parte, si miramos los resultados de los datos correspondientes al año 2017, la tendencia es similar. Así, del total de tutelas presentadas ese año, invocando el derecho a

la salud, es decir, de 4177 casos, 3542 se fallan tutelando el derecho invocado, ósea que en el 84.79% de los casos, el juez considera que al accionante se le ha vulnerado su derecho. Posteriormente, en 2121 casos se hace necesario para el accionante promover el incidente de desacato para buscar el cumplimiento del fallo, es decir, que en el 59.88% de los casos, los destinatarios de la orden no de allanan a cumplir la misma. De los casos en que se promueve el incidente, en 930 el juez termina el trámite con sanción, es decir que en el 43.84% de los casos en que se promueve el incidente, el incumplimiento persiste y, estos casos, a su vez, representan el 22.26% del total de tutelas que se promueven invocando el derecho a la salud y el 26.25% de los casos en los que se falla tutelando el derecho invocado por el demandante.

Tabla 1:

Resumen estadístico de los datos extraídos de la muestra:

Año	Tutelas por derecho a la salud	Casos en los que se tutela el	% del total de tutelas por salud	Total incidente s de desacato	% de casos con desacato	Desacatos que terminan en sanción	% de desacatos con sanción	% Casos sancionados frente al total de tutelas en salud	% De casos sancionados frente a los fallos que tutelan
2016	3907	3248	83,13	1776	54,67	735	41,38	18,81	22,62
2017	4177	3542	84.79	2121	59.88	930	43.84	22.26	26.25

Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial. Elaboración propia.⁶

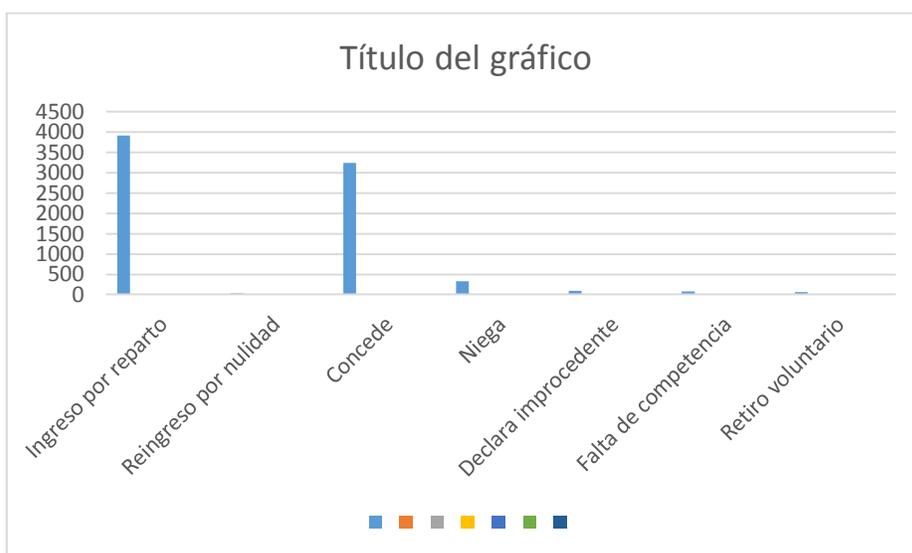
También, de la información extraída de la muestra, con relación a las tutelas y los desacatos presentados durante los años 2016 y 2017, puede evidenciarse la información relacionada con el promedio, la mediana, la desviación estándar, el mínimo, el máximo y el rango, diferenciados para cada uno de los trámites y cada uno de los períodos objeto de investigación.

⁶ Para ver la información correspondiente a los datos arrojados por el total de despachos del país, ver el anexo 1.

En 2016 a **estos 95 despachos ingresaron un total de 3907 tutelas por derecho a la salud**, lo que arroja un promedio de 42.01, una mediana de 23, una desviación estándar de 49.25 y un rango de 243. Lo cual demuestra el impacto, en términos cuantitativos, de la relevancia de las tutelas por salud en el sistema judicial y la disparidad que se presenta en el país con respecto a la diferencia de casos por juzgado.

Por su otra parte, se tiene que son 3248 los casos en los que se concede el derecho, lo que significa un promedio de 34.92, una mediana de 19, una desviación estándar de 43.89, un rango de 238. Para ilustrarlo, es útil observar la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Análisis estadístico de las tutelas por derecho a la salud presentadas en 2016.



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial. Elaboración propia.

Ya en 2017, se evidencia que el número de tutelas presentadas aumentó a 4177, para establecerse un promedio de 45.40 por juzgado, una mediana de 29.5, una desviación estándar de 48.10 y un rango de 301. A su vez, aumenta el número de casos en los que se concede el derecho, para llegar a 3542, esto es, se presenta un promedio de 38.5, una

mediana de 24, una desviación estándar de 43.71, un mínimo de 0 y un máximo y un rango de 282.⁷

En torno de los *desacatos*, en 2016, fueron 1776 casos en los que se promovió el incidente. Ello significa que, en este caso, el promedio es de 19.09, la mediana de 7, la desviación estándar de 29.07, el mínimo de 0 y el máximo y el rango de 148. A su turno, en 735 casos el incidente terminó imponiendo sanciones a los obligados, para un promedio de 7.90, una mediana de 1, una desviación estándar de 17.88, un mínimo de 0 y un máximo y un rango de 148⁸.

Para el 2017, el total de desacatos presentados ascendió a 2121, es decir, que se presentó un promedio de 23.05, una mediana de 11, una desviación estándar de 29.83, un mínimo de 0, y un máximo y un rango de 133. Por su parte, fueron 930 los casos que terminaron con sanción, para un promedio de 10.10, una mediana de 3, una desviación estándar de 16.77, un mínimo de 0 y un máximo y un rango de 85.⁹

Si miramos estos datos, en conjunto, puede evidenciarse que las tendencias en ambos años son similares, tanto para el trámite de las tutelas como de los desacatos, pues los resultados son dispersos en términos estadísticos, lo que conlleva que se encuentren despachos que tramitan altos volúmenes de tutelas o desacatos, en tanto otros, para el mismo período, pueden presentar su reporte estadístico en ceros. Vale la pena en este punto, preguntarse si en realidad hay despachos del país que no reciben tutelas en las que se invoque el derecho a la salud, o en los que no promueven desacatos por el incumplimiento a las órdenes impartidas, o si la situación se debe a que estos juzgados no hacen el reporte real al Sistema de Información Estadístico de la Rama Judicial, lo cual podría ser materia de una próxima investigación.

Por su parte, también puede hacerse el análisis de los resultados nacionales por departamento, teniendo en cuenta los datos de población estimados por el DANE para los años 2016 y 2017 y haciendo un diagrama de dispersión con la cantidad de tutelas por

⁷ Para ver la gráfica que ilustra lo anotado, remitirse al anexo 2.

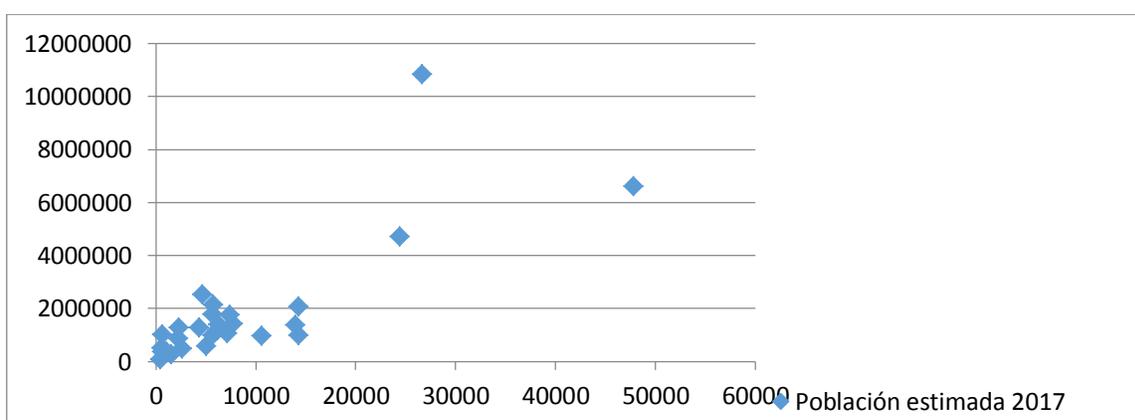
⁸ Para evidenciar la gráfica que contiene esta información, favor remitirse al anexo 3.

⁹ Para evidenciar la gráfica que contiene esta información, favor remitirse al anexo 4.

derecho a la salud que presentan los accionantes, entonces tenemos que entre ambas variables se presenta una relación positiva, es decir, en la medida en que más habitantes tiene un departamento, más cantidad de tutelas se presentan por parte de las personas. Lo anterior, se evidencia en la gráfica que aparecen a continuación:

Gráfica 2

Análisis de la correlación entre tutelas por derecho a la salud y población por departamento 2017.¹⁰



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial y DANE. Elaboración propia.

Al analizar la gráfica, puede fácilmente concluirse que los departamentos con mayor índice poblacional, a su vez, son los lugares donde más tutelas se presentan invocando la protección del derecho a la salud, ello pudiera servir de indicador para el gobierno nacional, para determinar la manera como han de planearse las mejoras en el sistema de salud, enfocando los mayores esfuerzos en los lugares con más cantidad de pobladores, lo que no equivale a decir que puedan descuidarse las inversiones en los lugares con menos cantidad de habitantes, que también están requiriendo la mejora en la calidad del servicio. Adicionalmente, estos resultados demuestran la necesidad de establecer una distribución proporcional de los casos en el país.

4.2 ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS DE LOS DATOS CUALITATIVOS

¹⁰ Para consultar la información correspondiente al año 2016, ver anexo 5

A continuación se relacionan las respuestas que emitieron los jueces constitucionales entrevistados frente a los interrogantes planteados dentro del presente trabajo de investigación.

A. Percepción sobre la cantidad de tutelas en salud que llegan a su despacho

Todos los jueces entrevistados tienen la percepción de que las tutelas en salud se corresponden a un alto porcentaje del total de tutelas tramitadas en los despachos, sus opiniones oscilan indicando que éstas representan entre el 50 y el 90% del total de tutelas que reciben.

Esto pareciera indicarles el fracaso del sistema de salud y negligencia por parte del Estado para la protección de este derecho.

B. Justificación de las demandas de tutela en salud

Todos los jueces entrevistados coinciden en señalar que consideran justificadas las demandas de tutela en salud, bajo el entendido de que solo en casos aislados se presentan abusos de los pacientes, pero la mayoría de solicitudes están fundadas en órdenes médicas que consideran pertinentes.

Dos de los entrevistados refieren que las tutelas que tramitan no están justificadas, si se tiene en cuenta que la mayoría tienen sustento médico para las pretensiones que se formulan, así las cosas, consideran que no debería ser necesario que los usuarios acudieran a este mecanismo para el suministro de lo que requieren.

Para ilustrar lo anotado, transcribimos la respuesta de uno de los participantes, así:

“Lamentablemente si son justificadas porque evidentemente esto es un problema institucional, así lo ha dicho la Corte Constitucional, ya tiene detectado y más que sobre dimensionado el problema del Sistema General de Seguridad Social en salud que, si bien tiene una cobertura muy amplia, presenta muchas limitaciones en materia de la protección específica de los derechos, frente al suministro de los medicamentos y los tratamientos que están por fuera del Plan Básico de Atención en Salud (o PBS) que es el principal impacto en los usuarios y lo que genera la demanda de justicia a través de la acción de tutela”.

Esta percepción puede indicar que es necesario revisar de fondo el sistema, pues no se entiende por qué si son pocos los casos en los que se evidencia abuso de parte del paciente, son tantos los casos en los que debe acudir al mecanismo constitucional para que el juez sea el mediador para obtener aquello que ya ha sido debidamente ordenado por su médico tratante y debería suministrársele sin traba alguna.

C. Sentimientos que se generan cuando ve incumplidas las órdenes que da en los fallos de tutela y debe tramitarse el desacato

Siete de los jueces entrevistados, indicaron tener sentimientos como: impotencia, tristeza, incomodidad, frustración y molestia, cuando ven que los destinatarios de sus fallos no son prestos para el cumplimiento de aquellos.

Sólo dos de los entrevistados indicaron que el juez debe ser neutral y tener la capacidad de controlar y suprimir sus sentimientos, por lo cual, no debería sentir nada en especial ante una situación como la que plantea la pregunta.

De estas respuestas puede concluirse que si bien, mucho se ha discutido en torno del papel del juez imparcial, el fallador no puede despojarse de su condición humana a la hora de enfrentarse a las decisiones que toma y al incumplimiento de las mismas, más aún, cuando de por medio está la defensa de un derecho fundamental, como lo es el derecho a la salud.

D. Principales obstáculos para el cumplimiento de los fallos de tutela en salud

Los jueces refieren razones de diversa índole que conllevan el incumplimiento de las órdenes que dan en sus fallos, entre ellas enlistan: causas de tipo económico, falta de voluntad política y falta de compromiso por parte de las EPS, un problema institucional o falla estructural, dicen que se volvió una política esperar hasta estar *ad portas* de la sanción para efectuar el cumplimiento, por tramitología y cambio de representantes legales, la demora que conlleva todo el trámite de un desacato, displicencia de los obligados, la existencia del precedente constitucional que indica que ante el cumplimiento, así sea tardío, ya no procede la aplicación de las sanciones.

E. Uso de mecanismos adicionales a las sanciones que prevé el incidente de desacato para propender por el cumplimiento de los fallos de tutela en salud y sus resultados

En cuanto a los mecanismos adicionales a los que prevé la ley, seis de los jueces entrevistados coinciden en señalar que el contacto telefónico o por correo electrónico con los abogados encargados de los trámites de desacato o con los obligados a cumplir el fallo, usando la persuasión, conlleva a mejorar los índices de cumplimiento de las órdenes de tutela.

Dos de los jueces, refieren usar las facultades constitucionales de modular o aclarar los fallos, en aspectos accidentales, en aras de garantizar el goce efectivo del derecho.

Adicionalmente, acuden a vincular a las IPS para dar las órdenes correspondientes y comprometerlos a dar fechas concretas para el cumplimiento y también proceden a compulsar copias a la Procuraduría o a la Fiscalía, en aras de mejorar los índices de cumplimiento.

Al respecto, puede citarse esta intervención:

“Eso se hace principalmente a través de correos electrónicos, a través de llamadas, tratando de buscar evidentemente requerimientos que hacen parte del trámite de cumplimiento a las sentencias, buscando este cumplimiento, sin que sea un trámite más el desacato para llegar a la sanción, (...) en mi experiencia judicial, lo que he encontrado es que, en las vías del diálogo, tanto con el usuario que necesita el servicio, que a veces simplemente tiene un problema de comunicación con la entidad que les presta los servicios de salud, a veces se puede establecer un canal expedito para que ese servicio se preste, esto concreta el cumplimiento de la acción de tutela”

De estos hallazgos puede evidenciarse el alto compromiso que demuestran los jueces para ayudar a sus usuarios a ver satisfechas sus necesidades en salud y contribuir con la efectiva protección de este derecho constitucional, adicional a ello, puede concluirse que el uso de mecanismos diferentes a las sanciones que prevé la ley, puede mejorar los índices de cumplimiento de los fallos que tutelan el derecho a la salud, lo que podría sugerir que promover este tipo de alternativas entre los jueces, para que se sean usadas con más

regularidad, puede conllevar a mejorar la satisfacción de los usuarios de la justicia, en la protección de su derecho fundamental a la salud.

6. CONCLUSIONES

Empecemos por mencionar que el presente trabajo sirve para concluir que el derecho a la salud en Colombia es un verdadero derecho fundamental, a la luz de la teoría de Robert Alexy y, cabe agregar, lo ha sido de dos maneras: (i) en principio, como norma adscrita a un derecho fundamental, en la época en que era la Corte la que le reconocía en sus sentencias tal carácter por conexidad con el derecho a la vida, caso en el cual se constituía en una sub regla jurisprudencial de aplicación obligatoria por los jueces de la República por constituir precedente constitucional, (ii) posteriormente, mediante la Ley Estatutaria 1751 de 2015 pasó a ser norma fundamental directamente estatuida debido al reconocimiento expreso que esta ley le hizo como derecho fundamental.

Otro es el tema de la validez de ese derecho fundamental, si se mira a la luz de la pregunta que motiva el presente trabajo de investigación, a saber, ¿Cuáles son los índices de incumplimiento de los fallos que tutelan el derecho a la salud en Colombia y cuáles son las posibles causas que motivan ese incumplimiento a las órdenes de los jueces constitucionales? Pues, debe referirse que se encuentran altos índices de incumplimiento, que se evidencian en la necesidad que tienen las personas de que su derecho sea protegido y que se manifiesta en: *primero*, el elevado número de tutelas en salud que se presentan ante los jueces constitucionales y, *segundo*, la elevada cantidad de casos en los cuales las personas se ven avocadas a promover incidentes de desacato en procura del cumplimiento de un fallo que tutela su derecho a la salud.

Pese a lo anterior, cabe destacar que para el conglomerado social está claro el carácter de norma fundamental de este derecho, lo cual se evidencia en el hecho de que los accionantes acuden de manera masiva a reclamar la protección de éste a través de la tutela y en el alto porcentaje de casos en los cuales el juez tutela el derecho invocado e imparte órdenes a los actores del sistema, con las que busca efectivizar el disfrute del derecho.

Siendo este el panorama, cabe referirse a la validez jurídica del derecho a la salud, como norma fundamental que hace parte de nuestro ordenamiento, recordando que su eficacia depende de que ésta valga socialmente y, entonces hay que anotar que aquí debe diferenciarse si la vamos a revestir de eficacia por el porcentaje de casos en lo que se obedece ésta –concretamente cuando ya se ha proferido un fallo que tutela el derecho- o por el porcentaje de casos en los que se aplica sanción ante su desobediencia. En el primero de los casos, debemos concluir que los altos índices de desacatos que se tramitan (54.67% en 2016 y 59.88% en 2017) conducen a cuestionar la validez jurídica de este derecho en nuestro país, lo cual se reconfirma cuando se observan los casos de desacato que terminan en sanción (41.38% en 2016 y 43.84% en 2017). Sin embargo, estos índices mejoran cuando comparamos el total de casos que terminan en sanción con el total de fallos que tutelan el derecho a la salud (22.62% en 2016 y 26.25% en 2017) y entonces diríamos que en este evento se presenta un mayor grado de validez de la norma, reflejado en la cantidad de casos en los que se requiere el ejercicio de la coacción física del Estado para presionar el cumplimiento frente a la cantidad de casos en los cuales el juez de conocimiento reconoce la violación al derecho en su fallo.

También cabe referirse a las posibles causas de ese incumplimiento desde la perspectiva de los jueces, las cuales son de diversos tipos, a saber: falta de voluntad política y compromiso por parte de las EPS, una falla estructural del sistema, la tramitología y cambio de representantes legales en las EPS, la demora que conlleva todo el trámite de un desacato, la existencia del precedente constitucional que indica que ante el cumplimiento, así sea tardío, ya no procede la aplicación de las sanciones

Sin embargo, el panorama no es del todo desalentador, si se tiene en cuenta que el juez constitucional falla tutelando el derecho y concediendo al accionante los servicios de salud que requiere y posteriormente, además, está en la disposición de surtir todo el trámite del desacato para velar por el cumplimiento de la orden que ha impartido, acudiendo inclusive a mecanismos fuera de los previstos en la ley, en aras de lograr la protección del derecho a través del acceso efectivo a los servicios reclamados. Estas afirmaciones demuestran que, por lo menos para los jueces constitucionales, es claro que el derecho a la salud es un

enunciado normativo de derecho fundamental y que estos están dispuestos a velar por la eficacia jurídica del mismo, acudiendo a los medios coercitivos con que cuentan en procura de hacer cumplir sus fallos y buscando alternativas con los actores del sistema que permitan garantizar el goce efectivo del derecho.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Alexy, R. (2004). *El Concepto y la Validez del Derecho*. Barcelona: Gedisa.
- Alexy, R. (2009). Los Principales Elementos de mi Filosofía del Derecho. *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho*, 32, 67-84.
- Bautista O, M. N., Pinilla M, G., & Ingrid, O. H. (Julio - diciembre 2015). Un derecho desconocido y un deber exigido: El compromiso con los médicos en Colombia. *Revista Ratio Juris*, 27-48. Obtenido de file:///C:/Users/DIEGO/Downloads/Dialnet-UnDerechoDesconocidoYUnDeberExigido-5728187.pdf
- Bautista, M., Pinilla, G., & Ortega, I. (2015). Un derecho desconocido y un deber exigido: El compromiso con los médicos en Colombia. *Ratio Juris*, 10(21), 27-48.
- Bernal, A. (14 de junio de 2018). *www.juridicas.unam.mx*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3015/16.pdf>
- Bernal, O., & Gutierrez, C. (2012). *La Salud en Colombia. Logros, retos y recomendaciones*. Bogotá: Ediciones Uniandes. Obtenido de http://www.visiondiweb.com/insight/lecturas/La_salud_en_Colombia_logros_retos_y_recomendaciones.pdf
- Betancourth, B., & Ocampo, L. (2013). *Universidad de Manizales*. Obtenido de http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/956/Ocampo_Ramos_Luisa_F..pdf?sequence=1
- Bonilla, E., & Rodríguez, P. (1997). *La investigación en Ciencias Sociales. Más allá del Dilema de los Métodos*. Santafé de Bogotá D.C.: Ediciones Uniandes. Grupo Editorial Norma.
- Calderón, G., & Orozco, A. (2013). *Biblioteca Digital Universidad San Buenaventura*.
- Correa, J. A. (2017). Deberes del juez de tutela y el cumplimiento de sus decisiones. En B. R. otros, *Aspectos procesales de la acción de tutela* (págs. 377-411). Bogotá: Departamento de publicaciones Universidad Externado de Colombia.
- Corte Constitucional. (2003). Sentencia T-086.

- Corte Constitucional. (2003). Sentencia T-744.
- García, L. (16 de Septiembre de 2015). *Ambito Jurídico*. Obtenido de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/administrativo-y-contratacion/analisis-de-teoria-de-los-derechos-fundamentales-de-robert>
- Lamprea, E., & García, J. (diciembre de 2016). Closing the Gap Between Formal and Material Health Care Coverage in Colombia. *Health and Human Rights*, 18(2), 49-65. Obtenido de http://www.jstor.org/stable/healhumarigh.18.2.49?seq=1&cid=pdf-reference#page_scan_tab_contents
- Londoño, B., Cortés, J., Lombana, M., Maya, C., Aguilar, J., & Palacios, O. (enero-junio de 2009). Eficacia del incidente de desacato. Estudio de caso, Bogotá, Colombia (2007). *Vniversitas*(118), 161-187.
- López, G., Serrano, L., Núñez, L., & Rincón, C. (2010). El inciente de desacato en las sentencias de tutela de los jueces de Bogotá, Medellín, Cali y Neiva. *Temas socio jurídicos*, 7(1), 173-195.
- López, N., & Olarte, M. (enero-junio de 2007). Incumplimiento de sentencias de la corte constitucional colombiana: aparentes garantías, silenciosos incumplimientos. *Vniversitas*, 113, 71-112.
- Molina, G., Jiménez, S., Rodríguez, C., Berrío, A., & Vargas, J. (2010). Acciones de tutela sobre el derecho a la salud en el municipio de Leticia, Amazonas, 2004-2008. *Iatreia*, 23(4), 335-343.
- Pinto, J. (13 de 06 de 2018). *La Teoría de la Argumentación Jurídica en Robert Alexy*. Obtenido de E-prints Complutense: <http://biblioteca.ucm.es/tesis/19972000/S/0/S0041101.pdf>
- Rincón, C. (2009). Caracterización de los incidentes de desacato en la ciudad de Neiva. *Entornos*(21), 111-120.
- Saboya, E., & Daza, L. (2017). *Universidad Santo Tomás*. Obtenido de <http://repository.usta.edu.co/handle/11634/4488>
- Sánchez, Á. (enero-junio de 2013). Eficacia del trámite incidental de desacato como mecanismo para lograr el cumplimiento de la orden del fallo de tutela. *Revista de Derecho Público*(31), 1-36.
- Uprimy, R. (2008). *Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Módulo de Formación Autodirigido*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Vélez, A., Realpe, C., Valencia, J., & Castro, A. (2007). Acción de tutela, acceso y protección del derecho a la salud en Manizales. *Revista Salud Pública*, 9(2), 297-307.

Zárate, A. (Julio - Diciembre de 2016). *Revistas Jurídicas UNAM*. Obtenido de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5822/7696>

7. ANEXOS

7.1 Anexo 1. Tabla 2

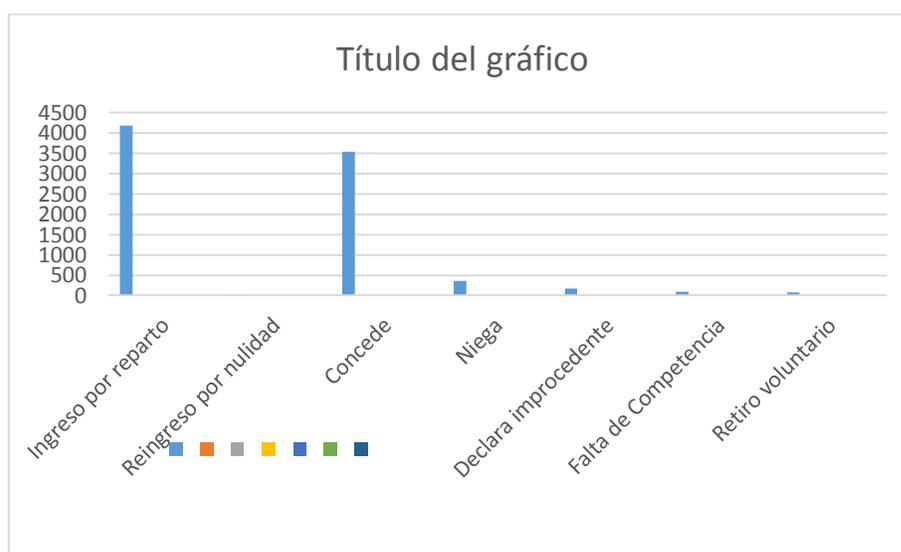
Análisis estadístico de los datos sobre tutelas a nivel nacional, en los años 2016 y 2017:

Año	Total tutelas presentadas	Tutelas presentadas por derecho a la salud	% que representan las tutelas por salud	Tota de casos que conceden el derecho	% del total de tutelas por salud
2016	764036	193926	25,38	132342	68
2017	745117	229760	30.83	155581	67,71

Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial. Elaboración propia.

7.2 Anexo 2. Gráfica 3.

Análisis estadístico de las tutelas por derecho a la salud presentadas en 2017.



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial. Elaboración propia.

7.3 Anexo 3. Gráfica 4.

Análisis estadístico de desacatos por tutelas en salud presentados en 2016.



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial. Elaboración propia.

7.4 Anexo 4. Gráfica 5.

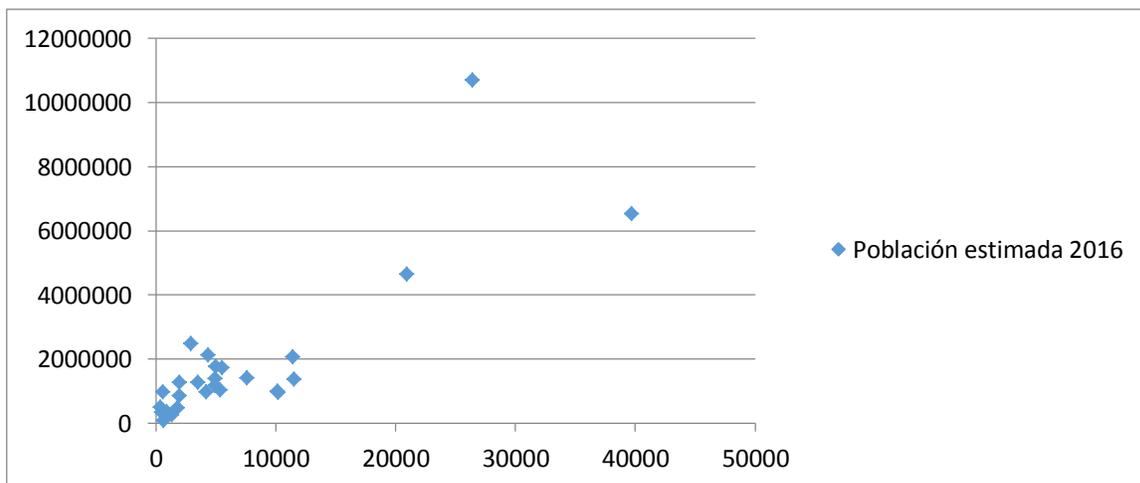
Análisis estadístico de desacatos por tutelas en salud presentados en 2017.



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial. Elaboración propia.

7.5 Anexo 5. Gráfica 6.

Análisis de la correlación entre tutelas por derecho a la salud y población por departamento 2017.



Fuente: Sistema de Información Estadística de la Rama Judicial y DANE. Elaboración propia.