Sentencia T-001/00

DERECHO A LA ATENCION MEDICA INTEGRAL DE ANCIANO-Examen urgente/REVISION FALLO DE TUTELA-Fallecimiento del actor

La Corte considera necesario subrayar que la actividad de las entidades responsables de mantener la seguridad social en cuanto se refiere a las personas de la tercera edad están sujetas a la exigencia específica de cobijar todos los aspectos de la salud de los beneficiarios, que no otro es el significado de la expresión "integral", usada por el Constituyente para referirse al contenido de la seguridad social que debe brindarse a los ancianos. Por tanto, el alcance de la protección y de los servicios a cargo de tales entes va mucho más allá del puro trámite de citas y consultas médicas, pues comprende el diagnóstico, la prevención, los tratamientos, los cuidados clínicos, los medicamentos, las cirugías, las terapias y todos aquellos elementos de atención que aseguren la eficiente cobertura de la seguridad social a favor de las personas de la tercera edad. La conducta negligente de la demandada y la negativa a brindar la atención requerida, es muy factible que haya incidido y de manera definitiva, en su pronto deceso.

DERECHO A LA SALUD-Práctica inmediata e íntegra de exámenes ordenados

SENTENCIA INHIBITORIA EN TUTELA-Improcedencia

No pudiendo ser inhibitoria la decisión por mandato del artículo 29, parágrafo, del Decreto 2591 de 1991, habrá de ser negativa, no por haberse encontrado indemnes los derechos invocados, ni por entenderse exonerada la persona o entidad demandada, sino justamente por ser inútil e irrealizable -dadas las circunstancias- el proveído judicial, aun comprobada la conducta inconstitucional del sujeto pasivo de la demanda, como en el presente caso ocurre.

Referencia: Expediente T-245392

Acción de tutela instaurada por María Arledia García García contra el Seguro Social, Seccional Antioquia

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá D.C., doce (12) de enero de dos mil (2000).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín, a propósito de la acción de tutela instaurada por María Arledia García García contra el Seguro Social, Seccional Antioquia.

I. ANTECEDENTES

La accionante, actuando como agente oficioso de su padre Virgilio García Ramírez, de 79 años, instauró acción de tutela contra la Seccional Antioquia del Seguro Social, buscando la protección de los derechos a la salud y a la seguridad social de aquél, a quien le han negado toda atención, por lo cual la familia ha debido asumir los costos de los respectivos servicios médicos y asistenciales, pese al derecho del enfermo y los escasos recursos de los que dispone.

Según indicó la demandante, su padre padecía de una gastritis crónica que se complicó por insuficiencia hepática. El estado de salud del paciente hizo indispensable una laparoscopia diagnóstica, la cual no ha sido autorizada por el Seguro Social, alegando falta de presupuesto, y la familia no dispone de fondos para costearla.

La institución demandada, mediante oficio 543470 de julio 15 de 1999, dio respuesta a un requerimiento del juez de tutela, informando que el examen del que se trata se autorizó para ser realizado en Fundacáncer y que procedería a dar aviso al paciente, quien debía reclamar la orden y llevarla a la entidad para que le programaran la fecha del examen.

La accionante se presentó al juzgado de primera instancia el día dieciséis (16) de julio de 1999 e informó que su padre había fallecido en su casa el catorce de ese mes a las doce de la noche, sin recibir la atención que en su caso se hacía urgente e impostergable, y que había

sido solicitada por la familia y por el propio paciente durante todo el año. Su padre -dijo la actora- estaba enfermo desde febrero y le negaron insistentemente los cuidados y la hospitalización que reclamaba.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín profirió fallo el 26 de julio de 1999, declarando improcedente la tutela, por encontrarse frente a un hecho consumado, a causa del fallecimiento de Virgilio García Ramírez. Sin embargo, el Juez previno al Seguro Social para que en adelante se abstenga de incurrir en omisiones como la que se observó en este caso.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Derecho fundamental del anciano a la atención médica integral. La razón de deficiencia presupuestal no es válida para negar la práctica de exámenes urgentes con miras a salvar la vida del paciente. Necesidad de contemplar en los presupuestos, de manera oportuna, las partidas suficientes para atender los requerimientos normales de la seguridad social en salud. Hecho consumado

La Corte Constitucional encuentra que en este caso, por haber fallecido la persona a quien la solicitud de amparo se refiere, no hay lugar a impartir orden alguna, aunque resulta patente la vulneración de los derechos fundamentales de aquélla.

Empero, se estima pertinente, además de ordenar que se adelanten las investigaciones penales y disciplinarias de rigor, dejar consignadas algunas consideraciones que refuerzan la doctrina constitucional en estas materias:

1. Las personas de la tercera edad tienen derecho de nivel constitucional a una especial protección, particularmente en lo relativo a la preservación de su vida en condiciones dignas y justas, a su salud y a su seguridad social (arts. 13 y 46 C.P.).

2. El Estado, por perentorio mandato constitucional, se encuentra comprometido a garantizar a los ancianos la protección de los servicios de la seguridad social integral (art. 46).

La Corte considera necesario subrayar que la actividad de las entidades responsables de

mantener la seguridad social en cuanto se refiere a las personas de la tercera edad están sujetas a la exigencia específica de cobijar todos los aspectos de la salud de los beneficiarios, que no otro es el significado de la expresión “integral”, usada por el Constituyente para referirse al contenido de la seguridad social que debe brindarse a los ancianos.

Por tanto, el alcance de la protección y de los servicios a cargo de tales entes va mucho más allá del puro trámite de citas y consultas médicas, pues comprende el diagnóstico, la prevención, los tratamientos, los cuidados clínicos, los medicamentos, las cirugías, las terapias y todos aquellos elementos de atención que aseguren la eficiente cobertura de la seguridad social a favor de las personas de la tercera edad.

La Corte Constitucional entiende que el Estado en general y las entidades encargadas de prestar los correspondientes servicios de seguridad social, en particular, vulneran la Constitución y desconocen los derechos básicos de los ancianos cuando limitan su actividad a algunas de las etapas o a ciertos aspectos de la protección que aquéllos reclaman en materia de salud, con mayor razón si las omisiones aluden a elementos absolutamente indispensables para la cabal preservación de la subsistencia digna de los pacientes, como acontece con los exámenes o pruebas destinados a detectar la presencia de enfermedades o percances que requieran urgente atención.

Por ello, en el presente caso la responsabilidad constitucional del Seguro Social se revela de modo evidente, en cuanto la intrincada cadena de trámites burocráticos y la ineficiencia de los funcionarios a cuyo cuidado se encuentra la ejecución de las órdenes médicas sobre exámenes y diagnósticos provocaron sin duda la absoluta desatención del enfermo, pese a su avanzada edad y no obstante su estado de salud, a tal punto grave que culminó en su deceso, sin que los cuidados clínicos y ni siquiera el diagnóstico hubiesen sido cubiertos como lo recomendaban los dictámenes científicos.

Para el efecto, es suficiente recordar que, según las pruebas recaudadas, fue reiterada la solicitud del propio afectado y de su familia en el sentido de que se le practicara la laparoscopia diagnóstica exigida para verificar su estado en relación con la gastritis crónica complicada con insuficiencia hepática que en su organismo se había producido.

Lo anterior se une al dictamen médico del cirujano Ramiro Zuluaga (folio 7 del expediente), quien en su fórmula señaló por escrito, con doble subrayado y en letra mayúscula, que el

aludido examen se requería con carácter URGENTE.

3. La jurisprudencia constitucional ha destacado que, por la naturaleza misma de las cosas, no tiene lugar la impartición de órdenes o mandato judiciales cuando ha operado, como aquí acontece, la sustracción de materia.

En efecto, si el objeto de la acción de tutela y de la sentencia correspondiente, cuando se hacen palpables para el juez los motivos de vulneración o amenaza de derechos fundamentales, consiste en prodigar a los afectados un amparo inmediato y prevalente que no lograrían por otro medio judicial, la comprobación acerca de que tales motivos han desaparecido, bien por haber cesado la amenaza o los actos u omisiones que representaban vulneración de aquéllos, ya por haberse consumado de tal manera los hechos que cualquier determinación judicial cae en el vacío o pierde toda efectividad, debe provocar una decisión que, no pudiendo ser inhibitoria por mandato del artículo 29, parágrafo, del Decreto 2591 de 1991, habrá de ser negativa, no por haberse encontrado indemnes los derechos invocados, ni por entenderse exonerada la persona o entidad demandada, sino justamente por ser inútil e irrealizable -dadas las circunstancias- el proveído judicial, aun comprobada la conducta inconstitucional del sujeto pasivo de la demanda, como en el presente caso ocurre.

Pero la propia normatividad que rige la tutela ha previsto en el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 lo siguiente:

“Artículo 24. Prevención a la autoridad. Si al concederse la tutela hubieren cesado los efectos del acto impugnado, o éste se hubiera consumado en forma que no sea posible restablecer al solicitante en el goce de su derecho conculcado, en el fallo se prevendrá a la autoridad pública para que en ningún caso vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para conceder la tutela, y que, si procediere de modo contrario, será sancionada de acuerdo con lo establecido en el artículo correspondiente de este Decreto, todo sin perjuicio de las responsabilidades en que ya hubiere incurrido.

El juez también prevendrá a la autoridad en los demás casos en que lo considere adecuado para evitar la repetición de la misma acción u omisión”.

Respecto a la obligatoriedad de tales prevenciones, ha señalado esta misma Sala:

“El efecto de una advertencia judicial en el sentido de que la persona o autoridad contra la cual se instauró la tutela deje de incurrir en las conductas objeto de reproche no tiene un alcance puramente teórico ni puede entenderse como la absolución del comportamiento del implicado frente a sus obligaciones constitucionales.

Por el contrario, quien es reconvenido por el juez de tutela, aunque ésta no se otorgue en razón de la carencia actual de objeto de la orden, tiene una sentencia judicial en su contra, previo proceso en el cual se ha demostrado que por su acción u omisión se generó el daño o se produjo la amenaza de derechos fundamentales. Por tanto, de una parte, debe responder, con arreglo al sistema jurídico vigente y según la magnitud de la conducta que le sea imputable, tal como resulta del artículo 6 de la Constitución Política.

De allí que la consecuencia ineludible de la verificación que haya hecho el juez de tutela acerca de la vulneración de derechos fundamentales y de la prevención dirigida a la autoridad deba ser la remisión de las diligencias a la autoridad judicial competente si de los antecedentes del caso resultan hechos punibles, o al correspondiente organismo disciplinario si las faltas cometidas son de esa índole, para que se adelanten las pertinentes investigaciones y sean impuestas las sanciones a que haya lugar. Así se hará en el presente caso, adicionando la providencia de instancia.

Pero, además, la advertencia judicial implica también una orden judicial vinculante, con efectos directos sobre la autoridad, ente o persona a quien se dirige, bajo el entendido de que su desobediencia ocasiona las sanciones contempladas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991, previo incidente de desacato”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-555 del 5 de noviembre de 1997. M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

“Es verdad que en ocasiones, al momento de proferir el fallo, encuentra el juez que ya la situación objeto del mismo ha sido superada, bien porque han cesado los actos u omisiones que afectaban el derecho, o por haberse producido, en el caso de los actos administrativos, resolución judicial o providencia gubernativa que los revoca o modifica, con repercusión en la circunstancia concreta del accionante.

Y también es cierto que, en esas hipótesis, la orden judicial encaminada a que se haga algo que ya ha sido ejecutado o a que se suspenda una actividad que ya no se cumple, o a que se

restablezca un derecho que en la actualidad no está siendo quebrantado, carece de sentido y utilidad.

Pero de allí no se deduce que el juez quede relevado de la obligación, que por el sistema jurídico se le ha impuesto, de definir si la acción de tutela ha prosperado o no.

Eso explica que, cuando el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 consagra la regla aplicable en semejantes eventos, dando lugar a la prevención judicial que debe entonces hacerse explícita, parta del supuesto de que se ha concedido la tutela. Entonces, la orden se sustituye por la advertencia, para casos futuros similares, pero la autoridad judicial dilucida el problema que ante ella ha sido planteado y mediante su dictamen, protege a la persona cuyos derechos fueron desconocidos, aunque la protección no se traduce en ese evento en un mandato específico referente a la situación superada sino en uno genérico, también obligatorio para el agente cuya conducta u omisión ha ocasionado la tutela…" (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-366 del 25 de mayo de 1999).

El presente caso está regido por las directrices expuestas y, por tanto, la Corte Constitucional, aunque no impartirá mandato concreto alguno al Seguro Social, llamará su atención, con los efectos jurídicos dichos, sobre su futura actitud ante afiliados y beneficiarios, con mayor razón si pertenecen a la tercera edad o se encuentran en peligro de muerte.

4. En todo caso, además de la doctrina que puede sentarse en los aludidos términos, no podría la Corte dejar de correr traslado a las autoridades competentes para que investiguen las posibles faltas disciplinarias, o los eventuales delitos en que pudieron incurrir los servidores públicos obligados a la prestación de los servicios clínicos requeridos por Virgilio García.

En consecuencia, de lo acontecido en este caso habrán de conocer, en el ámbito de sus respectivas competencias, el Fiscal y el Procurador General de la Nación.

No obstante que el señor García Ramírez falleció encontrándose en trámite la acción de tutela y antes de proferirse el fallo respectivo, esta Corporación procederá a resolver de fondo sobre la efectiva violación de derechos que daría lugar al amparo impetrado.

La Corte, en anteriores oportunidades, se ha pronunciado en este sentido anotando que :

“La muerte del peticionario acaecida durante el trámite de revisión no exime a la Corporación de emitir un pronunciamiento de fondo sobre el objeto del debate.

“Es claro que por el efecto directo del fallecimiento del actor, la Corte queda inhabilitada para impartir contra el demandado la orden a que hace referencia el artículo 86 de la Carta Política. Sin embargo, ello no impide que deba resolver el fondo del asunto sometido a estudio porque, de un lado, el artículo 29 del Decreto 2591 de 1991 prohibe la emisión de fallos inhibitorios en materia de tutela y, del otro, porque la Corte Constitucional tiene a su cargo funciones que exceden las de simple tribunal de instancia.” (sentencia T-428 de 1998, M.P., doctor Vladimiro Naranjo Mesa).

En el presente caso existió vulneración de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la seguridad social y a la tercera edad, como lo manifestara la accionante, puesto que el Seguro Social – Seccional Antioquia, al cual estaba afiliado Virgilio García Ramírez, no asumió en forma pronta ni oportuna la atención reclamada por éste para preservar su salud. Sólo en virtud de la presentación y trámite de la demanda de tutela, la entidad demandada procedió a expedir la orden o autorización para practicar el examen requerido por el paciente. Para esta Sala, no es posible admitir que sea la tutela requisito indispensable para que los usuarios del servicio de salud sean atendidos en sus requerimientos, con el objeto de mantener unas condiciones normales de vida.

El deber de los servidores públicos a quienes se ha confiado el ejercicio de la función asistencial debe cumplirse con arreglo a la Constitución y a las leyes, y por la desobediencia a sus disposiciones y por grave omisión deben ellos responder (art. 6 C.P.). Esperar a que los peticionarios instauren acción de tutela es fundar en las propias violaciones del orden jurídico las futuras gestiones que el sistema hace obligatorias e indeclinables, y por tanto, la indicada actitud constituye falta disciplinaria y eventualmente puede implicar la comisión de delitos, si como consecuencia de ella se afectan la vida, la integridad personal o la salud de los pacientes.

Es así como en Sentencia T-607 del 19 de agosto de 1999 se señaló:

“En efecto, la Corte ha visto con preocupación, y así lo ha manifestado en numerosos fallos,

que algunas entidades encargadas de la prestación del servicio público de salud, obstaculizan la adecuada prestación del servicio, o dilatan tal prestación, hasta que se produzca una orden judicial del juez de tutela. Casi que podría hablarse de que se está convirtiendo la acción de tutela, en un requisito sine qua non para que el interesado pueda recibir atención médica. Se ha visto que esta tendencia no analiza, siquiera, la urgencia del caso concreto. Es decir, para la Corte, la situación bajo estudio, no es un caso aislado, ni excepcional. Lo que resultó absolutamente infortunado para la actora y su familia, es que el amparo pedido, no fue suficiente para la protección del derecho fundamental a la vida…

(…)Pero sí es competencia de esta Corte poner nuevamente de relieve el desconocimiento reiterado de los responsables de las entidades prestadoras del servicio público de salud, de la numerosa jurisprudencia de la Corte Constitucional o de los jueces de instancia de tutela, en las que se ha expuesto, una y otra vez, la interpretación constitucional de los derechos a la salud en conexidad con el derecho a la vida. Los principios, entre otros, de la solidaridad social, especialmente, ante la presencia de un peligro inminente; la falta de atención médica y la protección de la salud como un deber médico; que el derecho a la salud no puede afectarse por asuntos contractuales o burocráticos; la prestación de los servicios médicos integrales. (Sala Segunda de Revisión. M.P. Dr. Alfredo Beltrán Sierra).

La conducta negligente de la demandada y la negativa a brindar la atención requerida por García Ramírez, es muy factible que haya incidido y de manera definitiva, en su pronto deceso.

Ahora bien, la accionante, en representación de su padre, expresó que la negativa del Seguro Social a prestar los cuidados que reclamaba aquél se sustentaba en la falta de presupuesto, razón de índole económico e interno, que no puede válidamente argumentarse frente al usuario, para obstaculizar y negar la prestación del servicio de salud. En este sentido debe reiterarse la jurisprudencia de la Corte, consignada, entre otras, en Sentencia T-428 del 18 de agosto de 1998:

"…los beneficiarios del sistema de salud – más aun tratándose de la población favorecida con el régimen subsidiado -, no tienen por qué padecer los inconvenientes de tipo presupuestal afrontados por las entidades encargadas de prestar el servicio. Los pacientes que están sometidos a riesgo no pueden ver obstaculizado o impedido su tratamiento médico por razón

de los trámites internos de compensación de cuentas adelantados entre las entidades de salud. Estos procedimientos burocráticos deben ser ajenos a la prestación misma del servicio y, por tanto, no deben afectar la protección ofrecida por el Estado en esta materia. (se subraya). (Sala Novena de Revisión. M.P.: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

En el caso concreto, la tutela habría prosperado, de acuerdo con la jurisprudencia en cita, con las pruebas que obran en el expediente y por cuanto el amparo era el único medio de defensa judicial con el que contaba García Ramírez ante la situación provocada en su salud y en sus posibilidades de subsistencia por el comportamiento del organismo demandado. Si no se concede la tutela -debe repetirse- es solamente por haberse configurado la carencia actual de objeto.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Medellín, por las razones expuestas en la parte motiva de ésta providencia.

Segundo.- PREVENIR al Seguro Social -Seccional Antioquia- para que, en el futuro, se abstenga de incurrir en conductas como la que dio origen a la instauración de la demanda, que lesionan gravemente derechos fundamentales e inclusive ponen en peligro la vida de afiliados y beneficiarios.

Tercero.- ORDENAR que por la Secretaría General se compulsen copias de esta sentencia y del expediente respectivo, a la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía, para lo de sus competencias. Estos organismos informarán a la Corte Constitucional sobre el desarrollo y resultado de sus investigaciones.

Cuarto.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General