

Sentencia No. T-042/96

DERECHOS PRESTACIONALES-Efectividad

Cuando los derechos prestacionales, genéricamente consagrados, son asumidos por el Estado en forma directa, y se ha definido legal y reglamentariamente como destinatario de una prestación específica a un grupo de personas determinadas, tales derechos se truecan en subjetivos y, en consecuencia, pueden ser exigidos en forma inmediata por sus titulares, a través de la vía judicial prevista para el caso por el legislador.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Naturaleza

El derecho a la seguridad social fue concebido por el Constituyente como “un elemento indispensable para posibilitar unas condiciones de vida dignas”. Aparece consagrada en la Carta Política, como un “servicio público de carácter obligatorio”, cuya efectividad demanda, de acuerdo con la naturaleza del derecho, la existencia de condiciones que posibiliten su prestación y su más amplio desarrollo. El legislador la desarrolló y, desde su entrada en vigencia, la situación de los trabajadores amparados por el régimen de seguridad social que ella regula, es la de titulares legítimos, habilitados para exigir de la entidad encargada de las prestaciones médico asistenciales, el tratamiento que sus quebrantos de salud requiera.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Fundamental por conexidad

El derecho a la seguridad social adquiere el carácter de fundamental por conexidad, cuando su desconocimiento se traduce, indefectiblemente, en la vulneración de otro derecho de tal naturaleza, como la vida o la dignidad humana.

DERECHO A LA SALUD-No práctica de cirugía/DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Omisión de cirugía/ INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES-Incumplimiento de fecha para cirugía de prótesis

La condición de afiliada la hace acreedora de las prestaciones propias del derecho subjetivo a la seguridad social, específicamente de aquellas que se relacionan con la recuperación de su salud, por lo que estaba legitimada para exigirla del ISS cuando acudió a esa institución en procura de alivio. Han transcurrido más de veintisiete meses desde que el especialista

asignado para tratarla ordenó programar la cirugía que requiere, y el Instituto de Seguros Sociales no ha atendido tal orden, suspendiendo así, de hecho e injustificadamente, el pago de las prestaciones de salud que debe a la actora por su condición de afiliada-jubilada, aduciendo como única razón de su irregular proceder, su propia ineficiencia. La demandante ha tenido que padecer, sin el auxilio médico que se le debió prestar, el dolor persistente y la disminución funcional de su pierna izquierda, generados por la deformación de la cabeza del fémur. La omisión no sólo ha afectado seriamente la integridad física de la actora, sino también su tranquilidad personal, lo que redunda en el desconocimiento de su derecho a una vida digna.

PRINCIPIO DE EFICIENCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL-Prestación del servicio médico

Para la prestación del servicio de la seguridad social se cuenta con una colaboración tripartita de recursos provenientes del Estado, del patrono y del beneficiario. De modo que entre las necesidades del paciente y los recursos con que cuenta la institución, debe existir una medida racional, que posibilite la prestación del servicio forma oportuna, adecuada y suficiente, a partir de un eficiente manejo de los recursos con que se cuenta.

PRESUNCION DE VERACIDAD-Fecha programada para cirugía/FRAUDE PROCESAL-Posible información falsa

La programación de la cirugía para una fecha próxima, era suficiente para considerar satisfecha su pretensión; tal decisión, estuvo inspirada en la presunción de veracidad que ampara las decisiones administrativas. Sin embargo, el informe emitido, muestra una grave contradicción, pues en los libros de programación de cirugías de la Clínica, “no aparece” constancia alguna en la que figure que se le haya practicado cirugía. De los informes, se concluye: que el contenido del primero es falso, y con él se defraudaron los legítimos intereses de la demandante impidiéndole obtener una sentencia en la cual se fijara un plazo perentorio para que su derecho fuera restablecido; de esta manera el funcionario, presuntamente, incurrió en el delito de “Fraude Procesal”, O bien, que el segundo informe no responde a la verdad, y en ese caso, lo que existe en el Instituto de Seguros Sociales es un desorden administrativo que incide gravemente en la prestación del servicio público.

Ref.: Expediente No. T-82088

Acción de tutela de María Graciela Sossa Alzate contra el Instituto de Seguros Sociales, por la violación de sus derechos a la salud y a la seguridad social.

Temas:

La seguridad social es un derecho fundamental por conexidad.

Conflictos entre las necesidades del beneficiario del servicio público y la capacidad de la Institución para prestarlo.

El compromiso de realizar, en un fecha cierta, el acto cuya omisión vulnera el derecho es razón suficiente para negar la tutela.

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá, D.C., siete (7) de febrero de mil novecientos noventa y seis (1996).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, este último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCION,

procede a dictar sentencia de revisión dentro del proceso de tutela T-82088.

ANTECEDENTES.

I. DEMANDA.

María Graciela Sossa Alzate instauró acción de tutela en contra del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Antioquia, por la violación de sus derechos a la salud y a la seguridad social, con fundamento en los siguientes hechos:

En su calidad de afiliada al Instituto de Seguros Sociales, la señora Sossa Alzate requirió y recibió atención médica y quirúrgica el 16 de octubre de 1991, como consecuencia de un accidente que sufrió, y en el que resultó lesionada en su pierna izquierda.

En mayo de 1993, la actora acudió nuevamente al ISS, movida por la persistencia de un fuerte dolor en la pierna lesionada. El médico que atendió su caso le manifestó que requería de una prótesis, para cuya implantación es necesario realizarle una nueva intervención quirúrgica. El Coordinador de Ortopedia atendió el concepto del médico tratante y expidió una orden remitiéndola al especialista.

No obstante, desde esa época la actora espera que se cumpla dicha orden, pues no se ha efectuado la remisión, ni se le ha programado la cirugía para la implantación de la prótesis que requiere, y siempre que pregunta por su situación, se le contesta que está en turno y que debe esperar.

Con fundamento en estos hechos, la señora Sossa Alzate solicitó al Juez de tutela que ordenara al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Antioquia, “se me remita al médico especialista y se me suministre la prótesis que requiero para mi tratamiento”.

II. PRIMERA INSTANCIA.

El Juez Décimo Penal Municipal de Medellín conoció de la acción, y mediante sentencia del 29 de agosto de 1995, resolvió negar la protección solicitada por la actora. El Juez a-quo basó su decisión en la información suministrada por el Coordinador de Ortopedia de la Clínica León XIII, en el sentido de que la cirugía que requería la demandante había sido programada para el 19 de septiembre de 1995.

Argumentó el juez que: “del análisis de los hechos, de la solicitud y del examen de los requerimientos de informaciones, de los expedientes y documentos allegados al proceso, no puede deducirse violación ni amenaza alguna al derecho que la solicitante pretendía tutelar”.

III. PRUEBAS.

A solicitud del Despacho que conoció en única instancia de la acción, la demandante allegó al expediente otra parte de su Historia Clínica, realizada también en el Instituto de Seguros

Sociales, correspondiente al lapso comprendido entre el 29 de septiembre y el 31 de octubre de 1991.

En respuesta a un oficio emitido por el Juez de tutela, el 11 de septiembre de 1995, el Coordinador de Ortopedia de la Clínica León XIII afirmó que, para ese entonces, a la señora María Graciela Sossa no se le había suministrado la prótesis por “Escasez de turnos quirúrgicos”, y “Falta de camas hospitalarias”; pero advirtió que: “para el próximo martes 19 del presente mes está programada la intervención quirúrgica de la mencionada señora, con el fin de suministrarle la prótesis que requiere”.

Mediante auto de noviembre 30 de 1995, esta Sala ordenó al Director del Instituto de Seguros Sociales, seccional Antioquia, informar “si a la señora María Graciela Sossa Alzate le fue practicada la cirugía que se programó para el 19 de septiembre de 1995, y cuál es el estado actual de la paciente”.

El Jefe del Departamento de Clínicas Quirúrgicas (E) del ISS, seccional Antioquia, respondió que: “Revisados los libros de programación de cirugías de la IPS Clínica León XIII, NO APARECE constancia alguna en la que figure que a la señora SOSSA ALZATE, se le haya practicado cirugía el 19 de septiembre de 1995, tampoco aparece programada en fechas anteriores o posteriores a la indicada”.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

A. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias de instancia proferidas en este proceso, de conformidad con los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política.

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas proferir el fallo, de acuerdo con el reglamento interno de la Corporación y el auto de octubre 19 de 1995, de la Sala Novena de Selección.

B. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

El problema jurídico fundamental que plantea la demanda presentada por la señora María Graciela Sossa Alzate puede sintetizarse así: ¿Es la acción de tutela el mecanismo idóneo para exigir del ISS que realice una intervención quirúrgica prescrita por el médico tratante?

Para el efecto, se considerarán los siguientes asuntos: 1)¿Los derechos a la salud y a la seguridad social que la demandante invoca son derechos fundamentales?; 2)¿Cómo deben resolverse los conflictos entre las necesidades del beneficiario del servicio público y las capacidades de la institución para prestarlo? 3)¿El compromiso de realizar, en una fecha cierta, el acto cuya omisión vulnera el derecho fundamental invocado por el actor constituye causa suficiente para negar la tutela?.

C. LOS DERECHOS A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A LA SALUD SON DERECHOS FUNDAMENTALES POR CONEXIDAD.

El artículo 1o. de la Constitución define a Colombia como un Estado Social de Derecho. Esta definición responde a la concepción humanista de un Estado que encuentra su razón de ser en la promoción y mantenimiento, en beneficio de todos los asociados, de unas condiciones mínimas de existencia, acordes con el respeto que se debe a la dignidad de la persona humana.

Tales condiciones mínimas se concretan, en el caso de Colombia, en la consagración constitucional de los derechos y garantías reconocidos a toda persona (Título II de la Carta Política), en el reconocimiento de “la primacía de los derechos inalienables de la persona” (art. 5 C.P.), y en el establecimiento de mecanismos efectivos para la protección y aplicación de esos derechos y garantías (Capítulo 4o. del Título II precitado).

Entre ese cúmulo de derechos y garantías ocupan un lugar axiológicamente privilegiado los fundamentales, que no requieren desarrollo legal para hacerse efectivos, y cuyo pleno ejercicio puede exigirse a través de la acción de tutela. Además, los derechos denominados de “prestación” que implican un compromiso del Estado, y para cuya efectividad precisan “el desarrollo legal, el arbitrio de los recursos y la provisión de la pertinente estructura que los actualice”.¹

No obstante, cuando los derechos prestacionales, genéricamente consagrados, son asumidos por el Estado en forma directa, y se ha definido legal y reglamentariamente como destinatario de una prestación específica a un grupo de personas determinadas, tales derechos se truecan en subjetivos y, en consecuencia, pueden ser exigidos en forma inmediata por sus titulares, a través de la vía judicial prevista para el caso por el legislador.

Tal ocurre con el derecho a la seguridad social, el cual fue concebido por el Constituyente como “un elemento indispensable para posibilitar unas condiciones de vida dignas”². Aparece consagrada en el artículo 48 de la Carta Política, como un “servicio público de carácter obligatorio”, cuya efectividad demanda, de acuerdo con la naturaleza del derecho, la existencia de condiciones que posibiliten su prestación y su más amplio desarrollo.

El legislador desarrolló el artículo 48 de la Constitución en la Ley 100 de 1993 y, desde su entrada en vigencia, la situación de los trabajadores amparados por el régimen de seguridad social que ella regula, es la de titulares legítimos, habilitados para exigir de la entidad encargada de las prestaciones médico asistenciales, el tratamiento que sus quebrantos de salud requiera.

Así lo ha reconocido la Corte: “...el afiliado a una entidad de seguridad social, quien, en el evento de ver afectada su salud o su vida, a la posición de sujeto activo de un derecho agrega la situación legal y reglamentaria que, en su caso, actualiza y concreta las prestaciones que puede exigir y, adicionalmente, define con precisión las instancias que deben proporcionarle la atención requerida”.³

Además, el derecho a la seguridad social adquiere el carácter de fundamental por conexidad, cuando su desconocimiento se traduce, indefectiblemente, en la vulneración de otro derecho de tal naturaleza, como la vida o la dignidad humana.

Para los efectos de esta sentencia se hará referencia específica, dentro de los derechos prestacionales económicos, de salud y de servicios complementarios que conforman el derecho a la seguridad social, al derecho a la salud, el cual está íntimamente ligado al derecho a la vida digna que la Constitución garantiza a toda persona, según la jurisprudencia reiterada de ésta Corporación:

“Cuando se habla del derecho a la salud, no se está haciendo cosa distinta a identificar un objeto jurídico concreto del derecho a la vida, y lo mismo ocurre cuando se refiere al derecho a la integridad física. Es decir, se trata de concreciones del derecho a la vida, mas no de bienes jurídicos desligados de la vida humana, porque su conexidad próxima es inminente”⁴

Ahora bien: la señora María Graciela Sossa Alzate es beneficiaria del Instituto de Seguros

Sociales, y de ello no cabe duda, pues existe en el expediente prueba suficiente que así lo afirma: la copia de su tarjeta de afiliación, de su historia clínica, y diversos oficios remitidos por funcionarios de esa IPS a los jueces de tutela.

De la historia clínica aportada al proceso, se concluye también que la demandante padece dolencias físicas, consecuencia de presentar “cabeza femoral deformada con signos de necrosis”, y que, desde el día 30 de agosto de 1993, el Ortopedista ordenó programarle una cirugía para “PTC” (Prótesis total de cadera).

En consecuencia, la condición de afiliada al Instituto de Seguros Sociales de la señora Sossa Alzate, la hace acreedora de las prestaciones propias del derecho subjetivo a la seguridad social, específicamente de aquellas que se relacionan con la recuperación de su salud, por lo que estaba legitimada para exigirla del ISS cuando acudió a esa institución en procura de alivio.

Se encuentra acreditado también, que han transcurrido más de veintisiete (27) meses desde que el especialista asignado para tratarla ordenó programar la cirugía que requiere, y el Instituto de Seguros Sociales no ha atendido tal orden, suspendiendo así, de hecho e injustificadamente, el pago de las prestaciones de salud que debe a la actora por su condición de afiliada-jubilada, aduciendo como única razón de su irregular proceder, su propia ineficiencia.

Por el lapso arriba anotado, la señora Sosa Alzate ha tenido que padecer, sin el auxilio médico que se le debió prestar, el dolor persistente y la disminución funcional de su pierna izquierda, generados por la deformación de la cabeza del fémur. La omisión del ISS no sólo ha afectado seriamente la integridad física de la actora, sino también su tranquilidad personal, lo que redunda en el desconocimiento de su derecho a una vida digna.

De todo lo expuesto se concluye que el derecho a la seguridad social, en lo que corresponde específicamente con el derecho a la salud de la actora, tiene el carácter de derecho fundamental; además, está probado que tal derecho ha sido vulnerado, y que la violación es imputable al Instituto de Seguros Sociales.

C. EFICIENCIA EN LA PRESTACION DEL SERVICIO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y A LA SALUD.

Según lo expresó el Coordinador de Ortopedia en el oficio de septiembre 11 de 1995, relacionado en las pruebas, las razones para no haberle practicado a la paciente la cirugía son: “La Escasez de turnos quirúrgicos” y “La falta de camas hospitalarias”.

El Instituto pretende entonces salvar su responsabilidad, con el argumento de una falta de capacidad para prestar adecuadamente el servicio, lo que genera una contradicción entre las necesidades de la beneficiaria y los recursos de la entidad.

Para resolver tal conflicto se debe consultar, en primer término, el principio de eficiencia consagrado en el artículo 48 de la Constitución y definido en el artículo 2o. de la Ley 100 de 1993, como “la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente”.

No debe olvidarse, además, que para la prestación del servicio de la seguridad social se cuenta con una colaboración tripartita de recursos provenientes del Estado, del patrono y del beneficiario. De modo que entre las necesidades del paciente y los recursos con que cuenta la institución, debe existir una medida racional, que posibilite la prestación del servicio forma oportuna, adecuada y suficiente, a partir de un eficiente manejo de los recursos con que se cuenta.

Esa medida racional no se cumplió en el caso de la señora María Graciela Sossa, pues, más de veintisiete (27) meses de espera, para que se le practique una cirugía necesaria -para aliviar sus dolores e impedir un gradual deterioro de su salud-, es un lapso que supera cualquier criterio razonable, y hace patente, además, una deficiente administración de los recursos con que cuenta el Instituto.

En síntesis, las razones invocadas por el Instituto de Seguros Sociales para no haber practicado la intervención quirúrgica que la demandante requiere, son inaceptables.

D. SE PRESUME LA VERACIDAD DE LAS INFORMACIONES PROPORCIONADAS POR LAS AUTORIDADES PUBLICAS.

La señora María Graciela Sossa Alzate ejerció acción de tutela ante el Juez Cuarenta y Dos Penal Municipal de Medellín, quien solicitó información al Director del Instituto de Seguros

Sociales acerca de los motivos por los cuales no se le ha suministrado a la demandante la prótesis que requiere.

Como respuesta a su solicitud, el Coordinador de Ortopedia de la Clínica León XIII manifestó que, a pesar de no haberse practicado la intervención quirúrgica por falta de turnos y camas hospitalarias, ya estaba programada dicha intervención para el día 19 de septiembre de 1995.

La información sirvió de fundamento al Juez de tutela para negar la solicitud de la actora. La programación de la cirugía para una fecha próxima, era suficiente para considerar satisfecha su pretensión; tal decisión, estuvo inspirada en la presunción de veracidad que ampara las decisiones administrativas.

Sin embargo, el informe emitido a solicitud de la Sala, por el Jefe del Departamento de Clínicas Quirúrgicas (E) muestra una grave contradicción, pues según este informe, en los libros de programación de cirugías de la Clínica León XIII, “NO APARECE constancia alguna en la que figure que a la señora SOSSA ALZATE, se le haya practicado cirugía el día 19 de 1995, tampoco aparece programada en fechas anteriores o posteriores a la indicada”.

De los mencionados informes, provenientes de funcionarios del Instituto de Seguros Sociales, Seccional Antioquia, se concluye:

a) que el contenido del primero es falso, y con él se defraudaron los legítimos intereses de la demandante impidiéndole obtener una sentencia en la cual se fijara un plazo perentorio para que su derecho fuera restablecido; de esta manera el funcionario, presuntamente, incurrió en el delito de “Fraude Procesal”, tipificado en el artículo 182 del Código Penal.

b) O bien, que el segundo informe no responde a la verdad, y en ese caso, lo que existe en el Instituto de Seguros Sociales es un desorden administrativo que incide gravemente en la prestación del servicio público.

DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional de la República de Colombia,

RESUELVE:

PRIMERO: Revocar el fallo proferido por el Juez Décimo Penal Municipal de Medellín en el proceso de tutela de María Graciela Sossa Alzate contra el Instituto de Seguros Sociales, por violación de los derechos a la salud y la seguridad social.

SEGUNDO: Conceder la tutela de los derechos invocados por la actora y, en consecuencia, ordenar al Instituto de Seguros Sociales, Seccional Antioquia, que en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo, proceda a programar la cirugía que requiere la señora María Graciela Sossa Alzate para implantación de prótesis, la cual se deberá realizar dentro de los treinta (30) días calendario siguientes a la dicha fecha de notificación.

TERCERO: Remitir copias del fallo con destino a la Fiscalía General de la Nación y a La Procuraduría General de la República para que se apliquen las sanciones penales y disciplinarias a que haya lugar; enviar copia también a la Superintendencia de Salud y a la Dirección del Instituto de Seguros Sociales, con el objeto de que se implementen los correctivos administrativos pertinentes, y no se vuelva a incurrir en violación de los derechos fundamentales de los beneficiarios del servicio de seguridad social.

CUARTO: Comunicar la presente providencia al Juez Décimo Penal Municipal de Medellín, para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, comuníquese, cúmplase e insértase en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado Ponente

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sentencia T-271 de 1995, M.P.Alejandro Martínez Caballero

2Gaceta Constitucional No. 78, mayo 21 de 1991, pág.2

3Sentencia T-271/95.

4Sentencia T-494 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa