

T-046-97

Sentencia T-046/97

INDIGENCIA-Protección estatal

La indigencia constituye uno de los problemas sociales más notorios y sensibles del país, si se tiene en cuenta que quienes carecen de recursos económicos mínimos para subsistir, se encuentran igualmente en muchos casos incapacitados para trabajar debido a su edad o estado de salud y, además, adolecen de una familia que les brinde apoyo tanto material como espiritual. El estado de indigencia atenta contra la eficacia de los derechos fundamentales, lo cual exige del Estado una intervención directa e inmediata. Es por ello que la Carta de 1991 consagró la obligación del Estado de brindar protección a estos sectores marginados.

SERVICIO PUBLICO DE SALUD-Circunstancia de debilidad manifiesta

La Corte ha destacado que el Constituyente de 1991 reaccionó en contra de la falta de protección efectiva y adecuada del derecho a la salud en relación con las personas que dada su condición económica, física o mental, requieren con urgencia de la protección asistencial de su salud por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta. La Constitución obliga al Estado para que a través de las disposiciones legales se realicen las reformas encaminadas a lograr una eficiente prestación del servicio público de salud.

SERVICIO PUBLICO DE SALUD-Asistencia de indigente con retardo mental/BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA-Trámites ingreso de indigente

Referencia: Expediente T-109.274

Peticionario: Personero del Municipio de Espinal, Tolima, como agente oficioso de la indigente Isabel García, contra la Beneficencia de Cundinamarca.

Procedencia: Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera.

Magistrado Ponente:

Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA

Santa Fe de Bogotá, D.C., seis (6) de febrero de mil novecientos noventa y siete (1997).

Se procede a adoptar la decisión por la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, con respecto a la sentencia dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, de fecha cinco (5) de septiembre de 1996, a través de la cual se denegó la tutela presentada por la demandante en el asunto de la referencia, contra la Beneficencia de Cundinamarca.

Por remisión que hizo el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, y de conformidad con el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991, el expediente llegó al conocimiento

de esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional.

Con fundamento en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela de la referencia fue escogida por la Sala de Selección Número Diez (10) de la Corte Constitucional para los efectos de su revisión constitucional.

I. HECHOS DE LA DEMANDA.

El ciudadano Carlos Eduardo Sevilla Cadavid, en su condición de Personero Municipal de Espinal, Tolima, actuando como agente oficioso de la indigente Isabel García, quien padece de retardo mental severo y cuya edad es aproximadamente 20 años, formuló acción de tutela en contra de la Beneficencia de Cundinamarca con el fin de solicitar la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la mencionada indigente.

Considera el agente oficioso que “la Beneficencia de Cundinamarca, entidad que dirige el ALBERGUE JOSE JOAQUIN VARGAS de Sibate, está violando el derecho a la vida, porque en esa institución estatal es donde se le pueden brindar a ISABEL GARCIA los tratamientos médicos y siquiátricos necesarios para su problema permanente de retardo mental severo, pues de lo contrario, en su carácter de indigente, y sin familia alguna conocida, estaría expuesta a sufrir lesiones y/o percances en contra de su vida, y el Estado sería el inmediato responsable”.

Añade que “el parágrafo tercero del Art. 13 de la Constitución Nacional, establece: ‘El estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (...)’; y agrega que: “el Estado, a través de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA ha eludido sus compromisos al no recibir en su centro JOSE JOAQUIN VARGAS, a ISABEL GARCIA, quien requiere urgentemente de sus servicios, aún sin ser de Cundinamarca, pues el mismo artículo 13 de la Carta Fundamental no discrimina que para recibir protección estatal, se deba ser de un departamento u otro, por el hecho de ser nacional colombiano y ser humano, sin importar su estirpe o condición económica, se le deben respetar sus derechos y garantías”.

Concluye el agente oficioso de la accionante que los derechos a la salud y a la seguridad social, si bien no están establecidos como fundamentales en la Constitución, en los artículos 48 y 49, se los catalogan como obligatorios y a cargo del Estado; igualmente el artículo 47 obliga a una protección especial estatal en favor de los disminuidos físicos, sensoriales y síquicos, y cuando se vulnera la integridad de una persona como ISABEL GARCIA, al estar recluida en un centro hospitalario no apto para sus necesidades física y psíquicas, y no ser aceptada inmediatamente por una institución especializada para tal fin, como lo es el albergue JOSE JOAQUIN VARGAS DE SIBATE, a cargo de la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, se genera en el individuo un derecho subjetivo capaz de exigir al Estado, la obligación de dar una atención especial a quien lo requiera.

II. PETICION.

Con fundamento en los hechos descritos, el Personero Municipal de Espinal, Tolima, en su condición de agente oficioso de la indigente Isabel García, solicita que se ordene a la BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA internar a su representada en el “albergue JOSE JOAQUIN

VARGAS de SIBATE”, para que allí se le preste la atención médica y psíquica que requiera.

III. LA DECISION JUDICIAL QUE SE REvisa

Correspondió conocer de la acción de tutela al Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, quien mediante sentencia de fecha cinco (5) de septiembre de 1996 resolvió denegar la tutela, con base en las siguientes consideraciones:

El derecho a la salud, por sí solo no constituye un derecho fundamental sino un servicio público a cargo del Estado, el cual tiene la obligación de propender para que todos los habitantes tengan acceso al mismo; sin embargo, ello no quiere decir que en todos los eventos el Estado tenga la obligación de prestar un tratamiento exclusivo a un determinado individuo.

El artículo 49 de la Constitución Política determina que “una de las obligaciones públicas del Estado es la atención a la salud. En armonía con esta norma se encuentra en el artículo 13, inciso 3o. donde se ordena ‘proteger especialmente a aquellas personas que por su capacidad económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta’.”

Agrega que, sin embargo, este derecho no siempre otorga facultad de exigir que un determinado centro asistencial, sin tener en cuenta las circunstancias físicas de disponibilidad, se imponga una orden para atender a determinado paciente.

Concluye el Tribunal que el juez de tutela no puede convertirse en coadministrador y ordenar la admisión de una persona sin que se hubieren dado los requisitos propios para ello, esto es, no es procedente ordenar a un establecimiento oficial que reciba a la joven discapacitada para su atención médica, sin medir la situación de disponibilidad y de prioridad a que éste está obligado. La entidad demandada respondió acerca de la imposibilidad física de recibir nuevas admisiones, y por consiguiente, la Sala aceptó dicha determinación.

Por último indicó el citado organismo que, “no se observa hecho alguno que pueda producir violación o amenaza del derecho a la vida del paciente. Además, después de hacer investigaciones con el ministerio de Salud éste informó a la Magistrada Ponente que el Departamento del Tolima disponía de un hospital psiquiátrico a quien le corresponde dar prioridad a los enfermos mentales de dicho departamento, la Granja Taller de Lérida.”

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar el fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca.

Segunda. La materia.

Como lo ha señalado esta Corporación¹, los indigentes son aquellas personas carentes de recursos económicos necesarios para una congrua subsistencia, que no tienen capacidad para laborar por motivos de edad o salud.

La indigencia, “sin duda, atenta contra la vigencia efectiva de los derechos fundamentales²” cuyas causas estructurales “son combatidas mediante políticas legislativas y macro-económicas”, por cuya razón el Estado debe intervenir de manera rápida y efectiva con el loable propósito de propender por la garantía y protección de los indigentes, a través de su política social con sujeción a los principios y las disposiciones constitucionales y legales que aluden acerca de esta materia.

La indigencia constituye uno de los problemas sociales más notorios y sensibles del país, si se tiene en cuenta que quienes carecen de recursos económicos mínimos para subsistir, se encuentran igualmente en muchos casos incapacitados para trabajar debido a su edad o estado de salud y, además, adolecen de una familia que les brinde apoyo tanto material como espiritual.

Ciertamente el estado de indigencia atenta contra la eficacia de los derechos fundamentales, lo cual exige del Estado una intervención directa e inmediata. Es por ello que la Carta de 1991 consagró la obligación del Estado de brindar protección a estos sectores marginados.

El artículo 13 de la Carta Política al señalar que “El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)” le otorgó a éstas una situación particular a fin de que se les diera en forma efectiva una atención básica, principalmente en lo relacionado con la atención a su salud.

Dentro de ese criterio, la Corte Constitucional ha destacado que el Constituyente de 1991 reaccionó en contra de la falta de protección efectiva y adecuada del derecho a la salud en relación con las personas que dada su condición económica, física o mental, requieren con urgencia de la protección asistencial de su salud por encontrarse en circunstancias de debilidad manifiesta.

De ahí que en los preceptos mencionados, la Constitución de 1991 obliga al Estado para que a través de las disposiciones legales se realicen las reformas encaminadas a lograr una eficiente prestación del servicio público de salud.

Esta Corporación, en desarrollo de los postulados constitucionales ha recalcado que el Estado tiene el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”, pues también es del Estado el deber de “garantizar su cumplimiento, a través del correspondiente sistema de servicios, mediante el suministro de prestaciones concretas en materia de salud. Pero es de anotar que la “cobertura y extensión del servicio de salud a los diferentes sectores de la comunidad y las condiciones y la eficiencia de su prestación, aun cuando son tareas prioritarias de la acción estatal, necesariamente dependen de las políticas globales y de desarrollo económico y social, las cuales se encuentran sujetas y limitadas a la disponibilidad de recursos³”.

El análisis del caso concreto.

En el asunto que ocupa la atención de la Sala, el Personero Municipal de Espinal, Tolima, agente oficioso de la Indigente Isabel García, pretende que por medio de la acción de tutela se ordene a la Beneficencia de Cundinamarca internar a su representada, en el “albergue

JOSE JOAQUIN VARGAS de SIBATE”, para que allí se le preste la atención médica y psiquiátrica que requiera. Para ello, invocó la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la salud.

Con el fin de dilucidar el asunto que analiza la Sala, resulta entonces pertinente examinar la pruebas que para el efecto se encuentran en el expediente:

a) A Folio 9, aparece la comunicación fechada el 21 de septiembre de 1995 dirigida por el Gerente del Hospital San Rafael Espinal, Oscar Salazar Duque, al Director de la División Salud Mental de la Beneficencia de Cundinamarca, explicándole la situación en la que se halla la indigente Isabel García, y, a su vez, solicitándole su colaboración para ubicarla en el Albergue José Joaquín Vargas de Sibate; agrega que “la Secretaría de Salud del Tolima se hará cargo de los costos que su atención requiera”. (Se subraya).

b) A Folio 21, obra la comunicación de fecha 25 de septiembre de 1995 firmada por el Director de Asistencia Mental de la Beneficencia de Cundinamarca, dirigida al Doctor Oscar Salazar Duque, Gerente del Hospital San Rafael Espinal, en la que respondió lo siguiente:

“(…) la Beneficencia de Cundinamarca, dentro de su estructura orgánica cuenta con la División de Asistencia Mental cuyo objetivo es desarrollar programas científicos, preventivos y asistenciales, mediante actividades y procedimientos científicos administrativos dirigidos a la población más vulnerable de los 114 municipios del Departamento de Cundinamarca y Santafé de Bogotá. Para pacientes con trastorno mentales, la entidad cuenta en primera instancia con la Unidad de Valoración y observación en la calle 2 sur 12-90 de Santafé de Bogotá, atendiendo en forma ambulatoria pacientes con psicopatología, la cual se encarga de evaluar, tratar y controlar diferentes cuadros que se presentan. El proceso de evaluación está dirigido a determinar si las manifestaciones mentales corresponden a enfermedades de carácter orgánico que deben tratarse en otros centros, ò si corresponde a trastornos psíquico que deben tratar allí mismo, en forma ambulatoria con citas periódicas, tratamientos intermedios Hospital Día, ò atención intra-hospitalaria a corto plazo Unidad de Agudos, ò si más bien es necesario recibir tratamiento en otra entidad de salud. Una vez evaluado el paciente si esta requiere ser institucionalizado de larga permanencia en una de las instituciones dependientes de esta División, se iniciará los trámites de ingresos teniendo en cuenta la disponibilidad de cupos existentes, capacidad instalada y personal tratante. (...)”.

c) En el Folio 19, se encuentra la consulta externa practicada por la Beneficencia de Cundinamarca de fecha 30 de noviembre de 1995 en la cual dictamina que el estado de la paciente es “Retardo mental Severo”; que “Necesita institucionalizarse”.

d) Igualmente a folio 11, obra el concepto por consulta externa de fecha 30 de noviembre de 1995, suscrito por la Trabajadora Social de la Beneficencia de Cundinamarca, en el que informa lo siguiente:

“Pte indigente, se beneficiaría de cupo institucional. Deambulante lo últimos meses en los municipios de Girardot y Flandes. A veces. Controla esfínteres a veces se vale por sí misma para su autocuidado”. (Subrayado fuera de texto).

e) En comunicación de fecha 15 de agosto de 1996 (folio 7), del Gerente del Hospital San

Rafael de Espinal, dirigida al Personero Municipal de esa localidad, se solicita que intervenga en el caso de la paciente Isabel García, quien presenta “retardo mental severo”, con el fin de que se le consiga “un cupo en el Albergue Joaquín Vargas”, por ser ese el lugar que le puede brindar protección y las condiciones requeridas para su desarrollo”. En esta comunicación se le pone de presente al mencionado Personero que se “hicieron gestiones para su institucionalización con las siguientes entidades:

“Beneficencia de Cundinamarca, donde se oficializó ante el Doctor EVER QUINTERO la solicitud de cupo en el albergue JOSE JOAQUIN VARGAS, ubicado en le municipio de Sibaté-Cundinamarca, institución que atiende pacientes con retardo mental”. Así mismo, en el “Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito de Santa Fe de Bogotá; Centro de Educación Especial del niño diferente - Santafé de Bogotá; Instituto ACEPHES, Santafé de Bogotá; Instituto ESKINER Santafé de Bogotá; Secretaría de Salud de Cundinamarca, División Salud Mental - Santafé de Bogotá; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar de Espinal; Albergue la Esperanza de Lérida, Tolima; Casa Asistencial La Quinta y Albergue la Colonia-Sibaté; Secretaría de Salud del Tolima; Secretaría de Salud del Espinal; CTI Fiscalía del Espinal”.

Ahora bien, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca denegó la tutela con fundamento en que no en todos los casos, el Estado tiene la obligación de prestar un tratamiento exclusivo a un determinado individuo. Que no obstante lo previsto en los artículos 49 y 13 inciso tercero de la Carta, no siempre debe otorgarse la facultad de exigir que a un determinado centro asistencial, sin tener en cuenta las circunstancias físicas de disponibilidad, se le imponga la orden de atender a determinado paciente. Además, porque no se han llenado los requisitos propios para la admisión de una persona a un establecimiento oficial, por lo cual no puede ordenársele a éste que la reciba sin medir la situación de disponibilidad y de prioridad a que dicho establecimiento está obligado. Así mismo, concluyó el Tribunal que, como la entidad demandada respondió sobre su imposibilidad física de recibir nuevas admisiones, por ello debe aceptar esa posición.

No comparte la Sala las anteriores apreciaciones, pues ellas no se encuentran ajustadas a la obligación del Estado de prestar el servicio público de salud y más aún de proteger a personas que como la demandante se encuentra en debilidad manifiesta dada su condición de indigente y su situación física y mental, pues, se deduce de las pruebas examinadas que su estado es de “retardo mental severo”, y se encuentra totalmente desamparada de bienes y de personas que la asisten.

Sin embargo cabe advertir que aunque la accionada no está obligada a recibir a todas las personas que le sean remitidas para institucionalización, es evidente que teniendo en cuenta la obligación del Estado de proteger a las personas en circunstancias de debilidad manifiesta a causa de su condición mental, como en el presente caso, donde la misma Beneficencia de Cundinamarca dictamina que la paciente tiene un “retardo mental severo, que requiere institucionalizarse”, se genera para ésta un derecho con plena capacidad para exigir una atención inmediata por parte de las autoridades en defensa del derecho inalienable a la vida (Art. 11 C.P.) y de la salud (Art. 49 C.P.).

No sobra advertir que una de las finalidades del Estado es el del servicio a la comunidad y la

de garantizar la efectividad de los principios entre los cuales se encuentra básicamente el respeto a la dignidad humana y la obligación del Estado de proteger la vida de las personas residentes en Colombia pero con mayor razón aquellos que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta (Art. 13 C.P.).

Cabe precisar que al requerir la paciente Isabel García la institucionalización para su recuperación por su condición de indigente con retardo mental severo cuyo estado reconoce la misma accionada, y por reflejarse en ella una situación de inminente peligro para la vida y su salud, resulta natural que el Estado a través de sus organismos está en la obligación de brindar solución efectiva de la situación que padece, razón por la cual se revocará el fallo proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, y en su lugar tutelar los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la indigente Isabel García, y en consecuencia se ordenará a la Beneficencia de Cundinamarca que, con fundamento en la evaluación practicada a la demandante por parte de la accionada, que acredita su estado de “retardo mental severo” que “necesita institucionalizarse”, adelante los trámites de ingreso de la misma, dentro de la posibilidad razonable de cupos existentes pero dando prioridad al presente caso, por tratarse de una persona que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta, sin perjuicio de los costos a cargo de la Secretaría de Salud del Departamento del Tolima, de acuerdo a lo manifestado por el Gerente del Hospital San Rafael del Espinal, Tolima, Oscar Salazar Duque, en documento que obra a folio 9 del expediente.

Así mismo, el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, tendrá a su cargo la vigilancia y el cumplimiento del presente fallo, en los términos indicados anteriormente.

III. DECISION.

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de Tutela de la Corte Constitucional, obrando en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR el fallo dictado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, el cinco (5) de septiembre de 1996, que denegó la tutela formulada por la indigente Isabel García en contra de la Beneficencia de Cundinamarca, y en su lugar Tutelar los derechos fundamentales a la vida y a la salud de la misma, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. ORDENAR a la Beneficencia de Cundinamarca que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, adelante los trámites de ingreso de la indigente Isabel García a dicha institución, dentro de la disponibilidad de cupos existentes, pero dando prioridad al presente caso por tratarse de una persona que se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta y de disminución Psíquica sin perjuicio de los costos que la atención requiera, a cargo de la Secretaría de Salud del Departamento del Tolima, de acuerdo a lo manifestado por el Gerente del Hospital San Rafael Espinal, en documento que obra a folio 9. El Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, tendrá a su cargo la

vigilancia y el cumplimiento del presente fallo, en los términos indicados anteriormente.

Tercero. LÍBRENSE por secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, cópiese, publíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, envíese al Despacho de origen y cúmplase.

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Sentencia 533 de 1991, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 . Sentencia 533 de 1991, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3 Corte Constitucional, Sentencia número 312 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.