Sentencia T-094/02

ENTIDAD PRESTADORA DEL SERVICIO DE SALUD-Desafiliación irregular de persona con cáncer

A juicio de la Corte, Salud Total, actuó prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación por ella realizada, circunstancia que viola el principio de la buena fe que debe orientar todas las actuaciones de las personas en una sociedad organizada y, mucho más, en un Estado social de Derecho, que se funda en el respeto de la dignidad humana y en la solidaridad de las personas que la integran. No puede ser aceptado por la Corte Constitucional, que las entidades encargadas de la prestación del servicio público de salud, que se orienta en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, actúe defraudando la confianza debida de sus usuarios. Llama la atención la actitud asumida por la E.P.S. demandada, lo que denota a todas luces una desorganización administrativa que la accionante no se encuentra en el deber constitucional de soportar. Esas irregularidades que generaron la desafiliación de la actora al sistema de seguridad social, debieron haber sido verificadas al momento de la afiliación, que en concepto de la Corte, es la oportunidad en que se deben examinar con detenimiento los requisitos que exige la ley para la afiliación al sistema contributivo de salud, en aras de garantizar los derechos fundamentales de los usuarios, quienes no tienen porque padecer los desórdenes o la negligencia de las entidades promotoras de salud, a punto de poner en peligro su propia vida. Se ordenará a la E.P.S. Salud Total, que programe dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta sentencia, la cirugía ordenada a la actora. Así mismo, se ordenará dejar sin efecto la desvinculación al sistema de seguridad social realizada unilateralmente por la empresa demandada, con ostensible violación del debido proceso y de la confianza legítima.

Referencia: expediente T-540315

Peticionario: María Alicia Cardona Sánchez

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., catorce (14) de febrero de dos mil dos (2002).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Alfredo Beltrán Sierra, Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente :

SENTENCIA

El expediente llegó a la Corte Constitucional, por remisión que se hizo en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número doce ordenó la selección del mencionado expediente por auto de 11de diciembre de 2001.

I. ANTECEDENTES

La señora María Alicia Cardona Sánchez instauró acción de tutela en contra de Salud Total

E.P.S., sucursal Manizales, por considerar que dicha entidad le ha vulnerado su derecho fundamental a la vida. En consecuencia, solicita que se ordene a la accionada que le continúe prestando los servicios de salud a que tiene derecho como afiliada de esa entidad promotora de salud, y que se ordene en forma inmediata la programación de la cirugía que requiere urgentemente.

Aduce como fundamentos de sus pretensiones los siguientes:

Que se afilió a la E.P.S. Salud Total desde el día 12 de julio del año 2000, en calidad de cotizante, y como beneficiaria figura su señora madre Rosana Sánchez Clavijo.

Aduce la accionante que la empresa que figura como empleador es Elite Cia. Ltda., entidad agrupadora de trabajadores independientes con Nit. 810003435-2, cuyo domicilio principal es la carrera 23 No. 24-29, edificio Cuellar, oficina 208B, de la ciudad de Manizales. Esa entidad realizaba los pagos de las cotizaciones que ella previamente le cancelaba de conformidad con los formularios de autoliquidación de aportes de cada mes, en una cuenta especial que la empresa Elita Cia. Ltda.. tenía para ese fin. Señala que la empresa a la que se ha hecho referencia cancelaba puntualmente los aportes por concepto de salud a la entidad demandada.

Arguye que los servicios prestados por Salud Total eran óptimos en materia de consulta externa, diagnósticos especializados, y los demás que se prestan regularmente a los afiliados. Manifiesta que en un examen se le detectó por parte del doctor Andrés Chalá, facultativo adscrito a la entidad demandada, un cáncer de tiroides, que patológicamente es un C.A. folicular de tiroides, para lo cual requería según indicación médica, cirugía de carácter inmediato, pues en caso de permitir el desarrollo de la enfermedad sería fatal para su vida.

Indica que mediante requerimiento verbal, en la oficina de atención al cliente de Salud Total, se le informó que la cirugía había sido programada en la Clínica Versalles de la ciudad de Manizales, desde el mes de julio de 2001. Así las cosas, manifiesta que una vez evaluada y programada la cirugía se dirigió a la entidad demandada con el objeto de enterarse de las indicaciones médicas requeridas para la intervención quirúrgica, encontrándose con la noticia de su desvinculación al sistema, razón por la cual no se le podía prestar ningún servicio médico, mucho menos la realización de la cirugía que le había sido programada.

Añade que la decisión unilateral de la empresa demandada nunca le fue notificada, con el agravante de que esa desafiliación implicaba la pérdida de la antigüedad lo cual le generaba serios perjuicios como cotizante, poniendo en grave riesgo su vida. Aduce que la razón de la desafiliación según la E.P.S. Salud Total, fue la ruptura interna de nexos con la empresa Elite Cia. Ltda., la cual figuraba en el formulario de afiliación como su empleadora. Por ello, afirma que la empresa demandada le manifestó que para obtener derecho al servicio médico debía proceder a una afiliación como independiente, lo cual traía como consecuencia el desconocimiento de los derechos adquiridos desde el momento de la afiliación.

Réplica

La entidad demandada notificada de la acción de tutela impetrada en su contra, manifestó

que esa empresa solicitó a la Superintendencia de Salud información acerca de las empresas que pueden actuar como agrupadoras, encontrando que Elite Cia. Ltda. no tiene permiso para actuar como agrupador. Por ello, solicitó a la accionante copia de la afiliación a una administradora de riesgos profesionales, copia del contrato laboral y copia de la novedad de los últimos pagos realizados por nómina, mediante comunicación de 26 de junio de 2001, enviada de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 563 del Estatuto Tributario, a la dirección reportada por la usuaria en el formulario de afiliación, la cual fue devuelta por la empresa de servicios postales Servicios Logísticos de Colombia S.A., por no residir allí la destinataria.

Considera la entidad demandada que cuando existe un contrato de trabajo es el empleador quien debe realizar los pagos por los trabajadores y, al parecer, en el caso sub examine, no existe contrato laboral o de dependencia frente al empleador, lo que los hace presumir que la empresa empleadora es falsa. Añade que ante varias denuncias en contra de la empresa Elite Cia. Ltda., se adelantó una investigación administrativa en la cual se determinó que no cuenta con los permisos requeridos por la Superintendencia de Salud para actuar como agrupadora (Circular externa No. 079 de 1998), razón por la cual, se tomó la decisión de anular todas las afiliaciones efectuadas y se abrió una investigación contra empleados de Salud Total, con las respectivas denuncias penales si fuere el caso.

Finalmente expresa la accionada que no es posible que la actora mantenga la antigüedad de las semanas cotizadas al sistema, toda vez que al existir una afiliación a través de una agrupadora falsa se pierde la totalidad de las semanas cotizadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 64 del Decreto 806 de 1998.

II. FALLOS DE INSTANCIA

Fallo de primera instancia

Para el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Manizales, la señora María Alicia Cardona Sánchez, además de la enfermedad que padece, ha cotizado cumplidamente al sistema, pero cuando recurrió a la entidad demandada para una cirugía de alto costo, ésta arrogándose funciones jurisdiccionales anuló la afiliación para negar el procedimiento a que se encuentra obligada, lo que en su concepto resulta contrario a la ley pues, si el Decreto 806 de 1998 señala las formas de afiliación, las empresas autorizadas para realizar afiliaciones colectivas, y las consecuencias en casos de errores, en ningún caso autoriza la anulación de las afiliaciones y menos la negativa de prestar el servicio de salud.

Además, manifiesta el a quo, que si bien la ley confiere autorización especial para solicitar en cualquier momento a los afiliados cotizantes, afiliados dependientes o beneficiarios, la documentación que requieran, advierte con claridad que “[e]n ningún caso podrá supeditarse la prestación del servicio de salud a la presentación de documentos” (V. Art. 85 D.R. 806/98)”.

Señala el juez constitucional de primera instancia, que puede ocurrir que exista un conflicto entre la empresa Elite Cia. Ltda. y Salud Total, pero que ese conflicto de ninguna manera puede afectar a la actora, máxime teniendo en cuenta que la acciona lleva más de un año recibiendo cumplidamente las cotizaciones sin decir nada.

Finalmente considera que no es viable la petición de la accionada en el sentido de que en caso de prosperar la tutela se les autorice a efectuar recobros ante el Fosyga, porque resultaría el juzgado prejuzgando un litigio que se vislumbra, por una parte, y, por otra, porque no encuentra ninguna pérdida para la E.P.S. Salud Total, pues la accionante cotizó cumplidamente por espacio superior a un año y, la accionada no puede ahora sentirse engañada cuando solamente tiene la duda de que la actora no es empleada de Elite Cia. Ltda.

Así las cosas, el fallador a quo, concedió la tutela impetrada y, ordenó que la E.P.S. Salud Total le preste a la demandante toda la atención médica que requiera, especialmente la cirugía que le había sido programada y que necesita con carácter urgente.

Impugnación

La E.P.S. Salud Total inconforme con el fallo lo impugnó, aduciendo en síntesis los mismos argumentos manifestados en la contestación de la acción de tutela, pero añadiendo que esa entidad encuentra que existe un total desequilibrio, porque el último pago realizado por la señora María Alicia Cardona, fue el mes de agosto, situación que genera desestabilidad financiera en el Sistema de Seguridad Social de Salud, afectando el principio de solidaridad, por cuanto es el sistema en su conjunto el que se ve perjudicado.

Fallo de segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, Sala Laboral, revocó el fallo proferido por el fallador de primera instancia y, en su lugar negó la acción de tutela impetrada por la señora María Alicia Cardona Sánchez.

Después de realizar una breve sinopsis de la normatividad legal que existe en materia de salud, y luego de citar apartes de la jurisprudencia de esta Corporación, manifiesta que la entidad accionada después de realizar una investigación de tipo administrativo en torno a la afiliación de la accionante, llegó a la conclusión de que la actora no mantenía ninguna relación de tipo laboral con quien aparecía en las planillas de pago como supuesto empleador, pues esa entidad operaba como agrupadora falsa, según los lineamientos trazados por la Circular No. 079 de 1998 de la Superintendencia de Salud, que reglamenta la afiliación colectiva de personas independientes por medio de asociaciones cooperativas o mutuales autorizadas dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Así las cosas, a juicio del ad quem la entidad demandada no se encuentra obligada a suministrarle ningún tipo de atención a la actora, porque el afiliado cotizante además de derechos también tiene deberes que en caso de incumplimiento le generan la desafiliación del sistema, como en el caso sub lite. Por lo tanto, aduce el juez constitucional de segunda instancia, que si la actora no acredita su vínculo laboral con la empresa Elite Cia. Ltda., no le queda otro camino que afiliarse como trabajadora independiente si cuenta para ello con los recursos económicos, o, en caso contrario, acudir al régimen subsidiado de salud para que el Estado le garantice la atención y el tratamiento que demanda su estado de salud.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. La competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. El caso en estudio

2.1. Al analizar el expediente que ahora ocupa la atención de la Corte, se observa de entrada que el derecho a la vida de la accionante se encuentra amenazado por la negativa de la E.P.S. Salud Total a practicarle la cirugía que con carácter urgente le fue ordenada por un facultativo adscrito a dicha institución, ante el diagnóstico de cáncer de tiroides.

Entra la Sala a determinar si puede la entidad accionada ser responsable de la amenaza del derecho a la vida, ante la desvinculación unilateral de la afiliación de la demandante, bajo el supuesto de que dicha desvinculación conlleva la suspensión de la prestación de los servicios de salud poniendo en peligro los derechos fundamentales a la vida y a la integridad física de la afiliada, circunstancia que hace procedente la acción de tutela con el fin de restablecerlos, pues en todo caso se trata de un servicio público prestado por particulares.

2.2. El argumento esbozado por la E.P.S. Salud Total, para proceder a la desvinculación de la actora, como quedó expuesto, fue la ruptura interna de nexos con la empresa Elite Cia. Ltda., que figuraba como empleadora de la demandante, pues, según información solicitada a la Superintendencia de Salud acerca de las empresas que pueden actuar como empleadoras, se encontró que Elite Cia. Ltda. no tiene permiso para actuar como agrupador.

No entra la Corte, porque no es el objeto de la tutela, pronunciarse sobre el conflicto surgido entre Salud Total y la empresa Elite Cia. Ltda.. Lo que observa esta Sala de Revisión, es que la entidad demandada sin tener en cuenta para nada la gravedad de la enfermedad de la actora, ni el antecedente de su cotización en forma puntual, procedió a desvincularla del Sistema de Seguridad Social cuando, para la fecha, ya había sido programada la cirugía que con carácter urgente le fue ordenada.

2.3. En efecto, como lo afirma la demandante y lo acepta la entidad accionada, la afiliación de María Alicia Cardona Sánchez, se produjo el 12 de julio del año 2000, a través de la empresa Elite Cia. Ltda. con Nit 810003435-2 y, desde esa fecha se cancelaron en forma oportuna y puntual los aportes por concepto de salud de la demandante, los cuales a su vez fueron recibidos por la demandada, sin que durante el lapso en que se pagaron las cotizaciones se hubiera hecho reparo alguno en relación con la falta de permiso de la empresa empleadora para actuar como entidad agrupadora. Copia de los recibos de autoliquidación de los aportes desde el momento de la afiliación obran en el expediente.

Ahora bien, una vez le fue diagnosticado el cáncer de tiroides a la demandante, la entidad demandada le programó la cirugía correspondiente en el mes de julio de 2001 y, luego, cuando la demandante se acercó a la entidad de salud en procura de las indicaciones especiales requeridas para someterse a la cirugía, se enteró de la desvinculación del sistema.

Aduce Salud Total, que ante una serie de denuncias en contra de la empresa Elite Cia. Ltda. y luego de una investigación administrativa realizada por esa entidad a las afiliaciones hechas, bajo el empleador Elite Cia. Ltda., se tomó la decisión de anular todas las afiliaciones efectuadas, y abrió una investigación contra funcionarios de Salud Total "con las respectivas denuncias penales si fuera el caso". Afirma también que cuando existe un contrato de trabajo le corresponde al empleador realizar los pagos de sus trabajadores "y en este caso al parecer no existe contrato laboral o de dependencia frente al Empleador, más considerando que la agrupadora a través de la cual la señora Cardona hace sus pagos, es presuntamente falsa" (negrillas propias).

No son de recibo las razones aducidas por la accionada, porque en el expediente no obra ninguna prueba de la investigación abierta por parte de Salud Total con el objeto de determinar las irregularidades en el contrato de trabajo de la accionante, como para que, con fundamento en ellas se procediera de forma unilateral a la anulación de la afiliación al Sistema de Salud de la actora. No puede Salud Total excusarse en que la comunicación enviada por esa entidad a la dirección señalada por la señora María Alicia Cardona en el formulario de afiliación le fue devuelta, porque lo cierto es que debido a la enfermedad que padece estaba siendo atendida por esa entidad, por lo que hubiera sido posible comunicarle las decisiones adoptadas por Salud Total, con el fin de que ella pudiera asumir la defensa de sus derechos, pero no como se hizo, sorprenderla con una desafiliación al sistema, en el momento en que más requería de sus servicios.

A juicio de la Corte, Salud Total, actuó prescindiendo de la necesidad de justificar la realidad de la actuación por ella realizada, circunstancia que viola el principio de la buena fe que debe orientar todas las actuaciones de las personas en una sociedad organizada y, mucho más, en un Estado social de Derecho, que se funda en el respeto de la dignidad humana y en la solidaridad de las personas que la integran. No puede ser aceptado por la Corte Constitucional, que las entidades encargadas de la prestación del servicio público de salud, que se orienta en los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, actúe defraudando la confianza debida de sus usuarios.

Llama la atención la actitud asumida por la E.P.S. demandada, lo que denota a todas luces una desorganización administrativa que la accionante no se encuentra en el deber constitucional de soportar. Esas irregularidades que generaron la desafiliación de la actora al sistema de seguridad social, debieron haber sido verificadas al momento de la afiliación, que en concepto de la Corte, es la oportunidad en que se deben examinar con detenimiento los requisitos que exige la ley para la afiliación al sistema contributivo de salud, en aras de garantizar los derechos fundamentales de los usuarios, quienes no tienen porque padecer los desórdenes o la negligencia de las entidades promotoras de salud, a punto de poner en peligro su propia vida.

Ciertamente, en el caso sub examine se ha puesto en peligro la vida de la accionante, porque se le diagnosticó una enfermedad que tratada a tiempo puede tener curación; sin embargo, sin querer hacer pronósticos propios de otras ramas del conocimiento, la lógica indica que con el paso del tiempo una enfermedad como el cáncer si no es tratada oportunamente, puede invadir partes del cuerpo distintas de donde ha sido inicialmente detectada, causando serios riesgos en la vida de quien la padece.

No puede olvidarse, y menos por las entidades encargadas de la prestación del servicio público de salud, que la Constitución Política en su artículo 48, destaca que ante todo, la seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado y, que una característica fundamental de todo servicio público es la continuidad en la prestación del servicio, lo que implica de suyo, que debe ser ininterrumpida, constante y permanente, dada la necesidad que de ella tienen las personas.

2.4. El argumento del desequilibrio económico aducido por Salud Total, al impugnar el fallo de primera instancia, en el sentido de que el último pago realizado por la actora fue el mes de agosto de 2001, confirma a la Corte que Salud Total pretendía a toda costa, eludir la obligación de practicar la cirugía que necesita la demandante, y el consecuente tratamiento, teniendo en cuenta que se trata de un procedimiento de alto costo. Esto por cuanto María Alicia Cardona manifiesta en su escrito de tutela y, la accionada no lo niega, que pretendió pagar el aporte en salud correspondiente al mes de septiembre y no le fue recibido.

También resulta indicativa del proceder de la entidad demandada, la afirmación de que no es posible que la actora mantenga la antigüedad de las semanas cotizadas al Sistema, pues de conformidad con lo establecido por el artículo 64 del Decreto 806 de 1998, la afiliación a través de una agrupadora falsa genera la pérdida de la totalidad de esas semanas. En efecto, como ya se dijo, no obra ninguna prueba de la falsedad de la empresa agrupadora que pueda servir de fundamento a la actitud asumida por Salud Total, menos cuando esa entidad tanto en el escrito de réplica como en el de impugnación, se refiere a la “presunta falsedad”, lo cual indica que no hay un pronunciamiento definitivo sobre ello, por la autoridad a quien por ministerio de la ley le corresponde pronunciarse.

3. Por las razones expuestas, esta Sala de Revisión revocará la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Laboral y, en su lugar, ordenará a la E.P.S. Salud Total, que programe dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de esta sentencia, la cirugía ordenada a la señora María Alicia Cardona Sánchez. Así mismo, se ordenará dejar sin efecto la desvinculación al sistema de seguridad social realizada unilateralmente por la empresa demandada, con ostensible violación del debido proceso y de la confianza legítima.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Manizales, Sala Laboral, el 7 de noviembre de 2001 y, en su lugar, CONCEDER la protección solicitada por la señora María Alicia Cardona Sánchez.

Segundo: ORDENAR a la entidad promotora de salud Salud Total, que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes (48) a la notificación de esta sentencia, programe la cirugía ordenada a la señora María Alicia Cardona Sánchez. Así mismo, se ordenará dejar sin efecto la

desvinculación al sistema de seguridad social realizada unilateralmente por la empresa demandada, con ostensible violación del debido proceso y de la confianza legítima.

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.

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO