

Sentencia T-094/16

DERECHO A LA SALUD-Reiteración de jurisprudencia sobre carácter fundamental y procedencia para su protección

DERECHO A LA SALUD-Vulneración por demora injustificada en entrega de medicamentos

La demora injustificada en la práctica de un tratamiento o entrega de un medicamento vulnera los derechos fundamentales a la salud e integridad física, ya que, la espera larga e injustificada puede desviar la intención original del tratamiento, situación que se agrava cuando de enfermedades degenerativas de la magnitud de la esclerosis múltiple, se trata.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD DE PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Vulneración cuando se somete al usuario a largas filas y engorrosos trámites para obtener la práctica de procedimientos y la entrega de medicamentos

DERECHO DE PETICION-Respuesta clara y precisa, congruente, de fondo y suficiente

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD-Debe responder oportunamente y de fondo

PROTECCION CONSTITUCIONAL E INTERNACIONAL DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD FRENTE A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Obligación del Estado de garantizar la prestación del servicio de salud a personas en situación de discapacidad

Es deber del Estado velar por la real y efectiva igualdad de las personas que se encuentran en situación de discapacidad, de acuerdo a lo consignado en el artículo 13 superior, en esa medida, se debe garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales eliminando cualquier tipo de barrera que lo impida; sin embargo, existen casos de discriminación, en los que se marginan a ciudadanos discapacitados en razón a sus limitaciones, situación

contraria a los principios consignados en la Constitución y en los instrumentos internacionales anteriormente descritos. Por lo anterior, esta Corporación se ha pronunciado en distintas oportunidades, garantizando los derechos constitucionales de las personas en situación de discapacidad, llamando la atención respecto de la especial protección que la Constitución les otorgó, dándole prevalencia a la dignidad humana que toda persona, sin importar su estado físico, debe tener.

DERECHO A LA LIBERTAD DE LOCOMOCION DE PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Responsabilidad del Estado de garantizar la movilidad de las personas en situación de discapacidad en iguales condiciones que las otras personas

La especial protección constitucional de las personas en situación de discapacidad cubre su derecho a la libertad de locomoción y, en desarrollo de este, el acceso efectivo, seguro y libre de obstáculos al espacio público, esto en atención a que se protegen otros derechos constitucionales, tales como la salud, educación y trabajo, entre otros, sino que también se garantiza el principio de igualdad y, por tanto, una vida en condiciones de dignidad atendiendo a lo establecido en los artículos 13 y 47 de la Constitución, así como a los instrumentos internacionales que han regulado el tema y la jurisprudencia constitucional.

DERECHO A LA LIBERTAD DE LOCOMOCION DE PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Entidades públicas y privadas deben tener espacios especialmente demarcados para garantizar el estacionamiento y fácil acceso a la población en situación de discapacidad

DERECHO A LA LIBERTAD DE LOCOMOCION DE PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Vulneración por conos y bolardos ubicados en la vía pública frente a los centros de atención de usuarios de EPS, pues constituyen barreras físicas y dificulta el acceso a paciente con esclerosis múltiple

Referencia: expediente T-5.188.224

Acción de tutela instaurada por: Claudia Marcela Bravo Zona en contra de Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud.

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de la sentencia adoptada por el Juzgado setenta y uno (71) Civil Municipal de la ciudad de Bogotá, en la que se estudió la vulneración de los derechos fundamentales a la salud, vida digna, petición y libertad de locomoción de la señora Claudia Marcela Bravo Zona, quien padece esclerosis múltiple, por parte de Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, en la medida que, no se le está garantizando la prestación del servicio de salud de forma digna.

I. ANTECEDENTES

Hechos y acción de tutela interpuesta[1]

1. La señora Claudia Marcela Bravo Zona padece esclerosis múltiple, patología caracterizada por la aparición de lesiones desmielinizantes, neurodegenerativas y crónicas del sistema nervioso central, las cuales causan entre otras cosas, astenia (fatiga), pérdida de masa muscular, descoordinación en los movimientos, disfagia (problemas al tragar), disartria (problemas de habla), insuficiencia respiratoria, espasticidad (rigidez muscular), calambres, fasciculaciones musculares, problemas de visión y cognoscitivos, labilidad emocional y estreñimiento.
2. La accionante refiere que, pese a la gravedad de su patología, Salud Total EPS con la aquiescencia de la Superintendencia Nacional de Salud, no le ha prestado los servicios de salud de manera oportuna y eficaz, tal y como lo ha señalado este alto tribunal en su jurisprudencia, vulnerando de esta forma, sus derechos a la salud y vida digna.
3. Manifiesta la accionante que ha presentado tres (3) quejas ante la EPS, en la medida que,

no se le está suministrando de manera continua e ininterrumpida el medicamento Fingolomond Ginleya, aunque ha radicado los documentos requeridos con más de ocho (8) días de anticipación. Afirma que, ha llegado a estar once (11) días sin este medicamento y, que producto de ello, ha tenido recaídas que han complicado más su estado de salud.

4. Así mismo, anota que el día 13 de junio de 2015 se acercó a Audifarma para solicitar la entrega del medicamento Fampyra Fampridina, el cual le fue negado aduciendo que su empleador se encontraba en mora con el pago del mes de marzo de 2015, situación que dice no corresponde con la realidad, toda vez que, ella realizó el pago de ese mes de manera anticipada y en calidad de independiente. Afirma que el mes de marzo de 2015 presenta un doble pago, debido que su empleador de manera posterior cotizó ese mes, por lo que se encuentra al día con los pagos.

5. De igual forma, la accionante relata que en los puntos de atención de Salud Total EPS hay demoras, congestión, hacinamiento y largas filas, por lo que ha tenido que permanecer hasta medio día esperando cualquier trámite, situación que considera indignante teniendo en cuenta su estado de salud, ya que ni siquiera con turno prioritario la atención es rápida y ágil.

6. Adicionalmente, comenta que Salud Total EPS, vulnera su derecho a transitar libremente por la vía pública debido a que, a las afueras de sus centros de atención ponen conos y bolardos, los cuales impiden que el vehículo (taxi o particular) en el que se moviliza la deje en la entrada y la somete a levantar las piernas, situación que debido a su enfermedad es sumamente difícil.

7. Por último, manifiesta que ha interpuesto distintos derechos de petición ante Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, requerimientos que no le han sido contestados, por lo que considera vulnerado su derecho fundamental de petición.

Pruebas relevantes aportadas con la acción de tutela

- Escrito de Tutela de fecha veinticinco (25) de agosto de 2015
- Copia de los derechos de petición interpuestos ante Salud Total EPS, de fechas 24 de junio de 2015, 20 de junio de 2014 y 28 de febrero de 2013.

- Copia de los derechos de petición interpuestos ante la Superintendencia Nacional de Salud, de fechas 28 de febrero de 2013, 24 de junio de 2014 y 7 de julio de 2015.
- Escrito de contestación suscrito por Salud Total EPS, en el cual se anexa el listado de entrega de los medicamentos ordenados a la señora Claudia Marcela Bravo Zona y la respuesta brindada a una petición.
- Copia de la respuesta dada por la Superintendencia Nacional de Salud a las peticiones interpuestas por la accionante los días 28 de febrero de 2013 y 7 de julio de 2015.
- Copia de los múltiples requerimientos hechos por la Superintendencia Nacional de Salud a Salud Total EPS, con el fin de que informe sobre los tramites y los servicios de salud que se le habían prestado a la accionante y otros usuarios.
- Oficio de cumplimiento del fallo de tutela suscrito por la Superintendencia Nacional de Salud de fecha 14 de septiembre de 2015.

Intervención de las accionadas

8. Debidamente notificadas de la acción de tutela en su contra, Salud Total EPS, la Superintendencia Nacional de Salud y el Ministerio de Salud y Protección Social (vinculado al trámite por el juzgado de única instancia) no contestaron la acción de tutela de la referencia dentro del término establecido para ello.

Sin embargo, La Sala hace la salvedad que Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, hicieron llegar sus respectivos escritos de contestación al Juzgado setenta y uno (71) Civil Municipal de Bogotá el día 8 de septiembre de 2015, un día después de que el expediente había sido fallado. Las referidas entidades manifiestan en sus escritos lo siguiente:

Salud Total EPS

9. Mediante escrito del 8 de septiembre de 2015, la entidad solicitó negar las pretensiones de la accionante dentro del trámite de tutela de la referencia. Salud Total EPS argumentó que el impase presentado con la entrega de los medicamentos había sido superado; de la misma manera, advirtió que respecto de la queja interpuesta por la accionante con respecto

a las largas filas y la demora en la atención, se había realizado una retroalimentación con todos sus funcionarios, con el fin de mejorar el servicio.

10. De igual forma, la accionada aseguró que respecto de los conos, bolardos y letreros de prohibido parquear que coloca afuera de sus centro de atención, esto obedece al aseguramiento de espacios determinados para la gestión de ambulancias y vehículos de servicio domiciliarios para la unidad de urgencias; Asimismo, refirió que está en concordancia con la señalización, pues en éstos sitios está prohibido parquear y, si la accionante lo requiere, puede solicitar ayuda al personal de la EPS que está dispuesta para prestar el apoyo necesario para usuarios y transeúntes.

11. Finalmente, consideró inviable la pretensión de la accionante tendiente a que se le otorgue atención integral, puesto que actualmente no existe orden médica pendiente y esto sería tanto como suponer que en un futuro la entidad vulnerará los derechos fundamentales de la accionante, situación contraria al principio constitucional de la buena fe.

Superintendencia Nacional de Salud

12. A través de comunicación escrita allegada el 8 de septiembre de 2015, la Superintendencia Nacional de Salud mediante un asesor del despacho del Superintendente solicitó declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva. A juicio de la entidad, no ha vulnerado los derechos de la accionante, pues es un organismo de vigilancia y control, cuya función es velar porque se cumplan las normas legales y reglamentarias que regulan el servicio público esencial de salud que garantiza el Sistema General de Seguridad Social a sus afiliados. Refiere que, dentro de las funciones asignadas a la Superintendencia no se encuentra la de suministrar los servicios requeridos por la accionante.

Del fallo de tutela de única instancia

Juzgado setenta y uno (71) Civil Municipal de Bogotá

14. El 7 de septiembre de 2015, el Juzgado setenta y uno (71) Civil Municipal de Bogotá concedió el amparo deprecado por la accionante respecto de la vulneración a los derechos a la salud, vida digna e integridad física y el derecho de petición. Por el contrario, denegó el

amparo que respecto de la vulneración a la libertad de locomoción por considerar que este tema escapa a la órbita del juez constitucional, teniendo en cuenta que, esto debe ser objeto de reclamo ante la autoridad administrativa competente. La referida sentencia ordenó lo siguiente:

“Primero. Conceder la acción de tutela impetrada por Claudia Marcela Bravo Zona, por lo ya expuesto.

Segundo. Ordenar al representante legal o quien haga sus veces de Salud Total EPS, para que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo:

OTORGUE un trato preferencial e inmediato a Claudia Marcela Bravo Zona en lo que refiere a la entrega de sus medicamentos según las periodicidades dictaminadas por sus facultativos tratantes, sin que se vea sometida a largos trámites administrativos, ni a esperas o ninguna clase de filas, para su obtención; GARANTICE oportunamente toda la atención médica que requiere, para atender la recuperación de su patología y CONTESTE DE FONDO los derechos de petición de 28 de febrero de 2013, 20 de junio de 2014 y 24 de junio de 2015. Respuestas que, deberán ser puestas en conocimiento de la actora en el mismo término de la manera que resulte más eficaz y oportuna, de acuerdo con los datos aportados en los escritos de petición.

Tercero. Ordenar a la Superintendencia Nacional de Salud, para que en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación del presente fallo, CONTESTE DE FONDO los derechos de petición de 28 de febrero de 2013, 24 de junio de 2014 y 7 de julio de 2015. Respuestas que, deberán ser puestas en conocimiento de la actora en el mismo término de la manera que resulte más eficaz y oportuna, de acuerdo con los datos aportados en los escritos de petición.

Cuarto. Denegar las demás pretensiones por improcedentes.”

Solicitud de aclaración

15. El día 14 de septiembre de 2015, la señora Claudia Marcela Bravo Zona elevó escrito solicitando al juez de instancia aclarar, modificar o revocar parcialmente la sentencia, en cuanto a la improcedencia decretada respecto de la vulneración de su derecho a la libertad

de locomoción; la solicitud la realizó manifestando que no encontró en la providencia motivación suficiente que le permitiera entender las razones por las cuales el amparo fue negado frente a este tema en particular, reiterando que los obstáculos que Salud Total EPS coloca en la vía pública impiden su movilización empeorando su situación.

16. Al respecto, el Juzgado setenta y uno (71) Civil Municipal de la ciudad de Bogotá, denegó la solicitud de aclaración, el despacho fundamentó su decisión argumentando que la sentencia proferida el día 7 de septiembre de 2015 no contiene frases que ofrezcan un verdadero motivo de duda, y porque en la misma no se omitió resolver algún pedimento.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia

17. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del auto del veintiocho (28) de octubre de dos mil quince (2015), expedido por la Sala Decima de selección de esta Corporación, que escogió el presente caso para revisión.

Requisitos generales de la demanda de tutela.

Alegación de afectación de un derecho fundamental

18. Se alega la vulneración a los derechos fundamentales de petición, salud, vida digna y locomoción.

Legitimación activa

19. La accionante interpone acción de tutela a nombre propio acorde con el artículo 86 de la Carta Política[2], el cual establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre. Adicional a lo anterior, esta Sala advierte desde ya, que la señora Claudia Marcela Bravo Zona es un sujeto de especial protección constitucional, debido a que se encuentra en

situación de discapacidad, lo que será objeto de pronunciamiento en el acápite correspondiente de esta sentencia.

Legitimación pasiva

20. El artículo 42 numeral 2 del Decreto 2591 de 1991[3] establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de un particular, cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de salud como es el caso de Salud Total EPS, entidad accionada dentro del presente trámite de tutela.

21. De la misma forma, el artículo 5º del mencionado decreto[4] establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. En el caso que nos ocupa la Superintendencia Nacional de Salud, quien también se encuentra accionada dentro del trámite de la referencia es una entidad de derecho público, razón por la cual, goza de legitimación en la causa por pasiva dentro del presente trámite de tutela.

Inmediatez

22. Respecto del requisito de inmediatez, creado por la jurisprudencia constitucional para asegurar la efectividad y la pertinencia de la acción de tutela, esta Sala encuentra que el último retraso en la entrega del medicamento Fingolimond Ginleya se produjo el 4 de junio de 2015 y, la presente tutela, fue interpuesta el día 26 de agosto de 2015, es decir que, sólo transcurrieron 2 meses.

24. En lo que tiene que ver con la vulneración del derecho de petición, esta Sala encuentra que los últimos escritos interpuestos por la accionante ante Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud son del 24 de junio de 2015 y 7 de julio de 2015 respectivamente, es decir que, no transcurrieron ni dos meses entre el hecho y la interposición de la acción de tutela.

25. Por lo anterior, esta Sala considera que el tiempo que transcurrió entre los hechos que originaron el presente trámite y la interposición del amparo de tutela es razonable, de acuerdo a los postulados esgrimidos por esta Corporación[5].

Subsidiariedad

26. El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en los cuales sea interpuesta como mecanismo transitorio para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. De igual forma se ha aceptado la procedencia del amparo de tutela en los casos en los que existiendo recursos judiciales, los mismos no sean idóneos para evitar la vulneración del derecho constitucional fundamental.

27. Debido a que, la esclerosis múltiple que padece la accionante es una patología de extrema gravedad que afecta el sistema nervioso central y, que trae como consecuencias, problemas musculares que impiden el pleno desplazamiento, al igual que, inconvenientes cognoscitivos, respiratorios, de visión, entre otros; es claro para esta Sala, que en el caso bajo estudio existe una amenaza real de configuración de un perjuicio irremediable y se hace necesaria la pronta intervención del juez constitucional.

Problema jurídico y metodología de la decisión

28. En esta oportunidad corresponde a la Sala determinar si ¿Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud vulneraron los derechos constitucionales fundamentales de petición, salud, vida digna y libertad de locomoción de Claudia Marcela Bravo Zona, quien padece esclerosis múltiple, al (i) no entregar los medicamentos que requiere de manera continua e ininterrumpida; (ii) no contestar los derechos de petición interpuestos dentro del término legal y, (iii) colocar obstáculos en la vía pública junto a sus centros de atención?

29. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiterará las reglas jurisprudenciales relativas a: (i) la procedencia de la tutela en materia de salud; (ii) la oportuna entrega de los medicamentos a los usuarios del sistema de salud; (iii) el núcleo esencial del derecho de petición; (iv) la especial protección constitucional de las personas en situación de discapacidad; (v) la libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad; (vi) se abordará el estudio del caso concreto y, por último, (vii) se establecerán las respectivas órdenes.

Procedencia de la acción de tutela para solicitar el amparo del derecho fundamental a la

salud – Reiteración

30. El derecho a la Salud ha tenido un importante desarrollo en la jurisprudencia de esta Corporación y se ha venido protegiendo vía tutela a través de 3 mecanismos: Al principio, se amparaba debido a la conexidad que tiene con los derechos a la vida digna e integridad personal; luego, fue reconocido como derecho fundamental, para el caso de personas que por sus condiciones eran consideradas de especial protección constitucional y, recientemente, se ha considerado un derecho fundamental autónomo[6].

31. La jurisprudencia constitucional actual, advierte que considerar el derecho a la Salud fundamental por su conexidad con la vida digna, le resta valor al mismo y, trae como consecuencia, que se entienda la salud como la mera supervivencia biológica, dejando de lado el concepto de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que propende porque ésta implique condiciones físicas y psíquicas óptimas en el ser humano. Bajo esa concepción, esta Corte ha definido el derecho a la salud como la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser[7].

32. Lo anterior significa que, la jurisprudencia ha dicho que el efectivo goce del derecho fundamental a la Salud, deslingándolo de su conexidad con la vida y de su contenido prestacional, permite que las personas ejerzan otras garantías establecidas en la Constitución y, por tanto, es de vital importancia para garantizar una vida en condiciones de dignidad.

33. Ahora bien, lo anterior cobra una importancia especial cuando se trata de pacientes con enfermedades de gran impacto, en la medida en que, éstas traen como consecuencia el progresivo deterioro de las funciones físicas y mentales de quien las padece e implica que la protección del derecho a la salud de éstas debe provenir desde todas las esferas del Estado, propendiendo por brindar una atención eficaz, oportuna, ágil y en condiciones de dignidad. En la sentencia T-854 de 2011[8], esta Corporación determinó que el derecho a la salud toma relevancia especialmente frente a grupos poblacionales que se hallan en circunstancias de debilidad manifiesta, entre los que están quienes padecen enfermedades catastróficas o ruinosas, primordialmente por el vínculo que une a la salud con la

posibilidad de llevar una vida digna. Por tales razones, la Corte ha establecido que la acción de tutela es un medio judicial procedente, eficaz e idóneo para exigir judicialmente el respeto a ese derecho, postulado reiterado en la sentencia T-196 de 2014[9].

34. Debido a la gravedad de la patología que padece la accionante, se hace necesaria la intervención inmediata del juez constitucional para garantizar que la prestación del servicio de salud sea eficaz y ágil, con el fin de evitar graves consecuencias en su estado de salud y garantizar el goce de todas las garantías constitucionales, dentro de las cuales se encuentra, el derecho a una vida en condiciones de dignidad.

La demora injustificada en la entrega de un medicamento vulnera los derechos fundamentales a la salud, vida digna e integridad física – Reiteración de jurisprudencia

35. Como se mencionó en el acápite anterior, los derechos fundamentales de una persona se ven afectados cuando la prestación del servicio de salud no es eficaz, ágil y oportuna, situación que empeora cuando se trata de una persona con una enfermedad ruinosa, como es el caso de la esclerosis múltiple, ya que de la adecuada prestación del servicio depende su calidad de vida.

36. La Corte Constitucional ha manifestado que la esclerosis múltiple es una afección que impacta gravemente la salud, pone en peligro la vida y, hace que quien la padece requiera de cuidados extremos para mantener una vida digna. Es una enfermedad que requiere de atención y tratamiento sólo en lo que refiere a la atención médica, sino además en lo que implica el mantenimiento de unas condiciones dignas para quien las padece, con el fin de que puedan sobrevivir en la mejor situación posible[10]; esto quiere decir que, la atención que se debe brindar a quienes padecen esta patología, debe ser de primer nivel, ya que, la demora puede acarrear graves consecuencias, las cuales podrían ser irreparables.

37. Ahora bien, la demora injustificada en la práctica de un tratamiento o entrega de un medicamento vulnera los derechos fundamentales a la salud e integridad física, ya que, la espera larga e injustificada puede desviar la intención original del tratamiento, situación que se agrava cuando de enfermedades degenerativas de la magnitud de la esclerosis múltiple, se trata. Así por ejemplo, esta Corporación en el año 1999 mencionaba que “no es normal que se retrase la autorización de cirugías, exámenes o tratamientos que los mismos médicos del I.S.S. recomiendan con carácter urgente, pues ello va en contra de los derechos

a la vida y a la integridad física de los afiliados no solamente cuando se demuestre que sin ellos el paciente puede morir o perder un miembro de su cuerpo, sino también cuando implican la demora injustificada en el diagnóstico y, por consiguiente, en la iniciación del tratamiento que pretende el restablecimiento de la salud perdida o su consecución.”[11]

38. Posición reiterada en el año 2003, cuando esta Corte sostuvo que, diferir la autorización y entrega de un tratamiento recomendado por el médico tratante vulnera los derechos a la salud e integridad física, ya que la situación termina por distorsionar y diluir el objetivo mismo del tratamiento originalmente indicado[12]. En el año 2010, la Sala Tercera de Revisión profirió la sentencia T-970[13], en la que se consignó que se vulneraba el derecho a la salud, cuando una EPS demoraba la entrega de un medicamento y éste había sido previamente solicitado. La sentencia se pronunció sobre lo referido en los siguientes términos:

“En este orden de ideas, una persona puede necesitar un medicamento que se encuentre incluido o excluido del POS. De tal situación dependen las reglas jurisprudenciales aplicables a cada caso. Así, se ha indicado que se transgrede el derecho fundamental a la salud – en lo que al acceso se refiere – cuando no se brinda un medicamento o tratamiento que se halla dentro del POS, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones: que haya sido ordenado por el médico tratante; que sea necesario para proteger el mencionado derecho, además de la vida digna o la integridad persona (entre otros); y que – a pesar de haber sido solicitado – su entrega sea injustificadamente demorada.”

39. De otro lado, se encuentra el trato especial que deben ofrecer las entidades encargadas de la prestación del servicio de salud a las personas que se encuentran en situación de discapacidad y, a quienes se les dificulta, realizar filas o largos recorridos para solicitar la autorización y entrega de los distintos medicamentos y procedimientos que hagan parte de su tratamiento médico. En esa medida, someter a estas personas a procedimientos extenuantes, que terminan siendo trabas en el acceso a la prestación del servicio de salud, implica una transgresión de su dignidad humana. Es por esta razón que, en varias oportunidades esta Corte ha hecho especial énfasis en el trato especial, preferencial y en mejores condiciones que se les debe prestar a las personas en situación de discapacidad[14].

40. En conclusión, debido a que el derecho a la salud se protege de manera autónoma, se vulnera cuando la entidad encargada de la prestación del servicio de salud, se demora en la práctica de un procedimiento o en la entrega de un medicamento, esto en atención a que, se pierde la finalidad del tratamiento y, por lo mismo, la prestación del servicio deja de ser integral. De la misma forma, se vulnera el referido derecho fundamental, cuando se somete al usuario en situación de discapacidad a largas filas y engorrosos trámites para obtener la práctica de procedimientos y la entrega de medicamentos, puesto que, esto se convierte en una traba para el acceso efectivo a la prestación del servicio de salud y, como resultado se ve afectada la dignidad humana.

Derecho de Petición – Reiteración de Jurisprudencia

41. El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consigna que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener una pronta resolución. El derecho de petición es fundamental por sí mismo y, a través de él, se ejercen otros derechos constitucionales como el debido proceso, la salud, la educación, el trabajo, el acceso a la administración de justicia, entre otros.

42. El derecho de petición puede ser interpuesto ante particulares y autoridades públicas, la importancia respecto de éstas últimas radica en que a través de éste, se coloca a la administración en funcionamiento, se exige el goce de distintas prerrogativas y se accede a la información, es por esta razón, que dentro de sus garantías se encuentran (i) la pronta resolución del mismo, es decir que, la respuesta debe entregarse dentro del término legalmente establecido para ello y, (ii) la contestación debe ser clara y efectiva respecto de lo pedido, de tal manera que, permita al peticionario conocer la situación real de lo solicitado. Sobre el tema existe abundante jurisprudencia, en la que esta Corte ha definido los conceptos básicos y mínimos que componen este derecho, así como su núcleo esencial; sobre éste último aspecto ha manifestado que el mismo radica en la resolución integral de la solicitud, de manera que se atienda lo pedido, sin que ello signifique que la solución tenga que ser positiva. Al respecto, esta Corporación ha dicho que:

“... una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las

pretensiones del peticionario[15], es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea[16]; y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta[17].”

43. En otras palabras, el goce efectivo del derecho de petición implica que exista una contestación que resuelva efectivamente lo pedido, sin que implique que la respuesta corresponda a lo solicitado, puesto que la misma puede ser negativa siempre que sean claras las razones por las cuales no se accede a lo peticionado, dicho de otra manera, no puede ser evasiva o abstracta. De la misma forma, el núcleo esencial del derecho fundamental en comento, requiere que la respuesta sea oportuna, por lo que debe encontrarse dentro del término legalmente establecido para ello.

44. Las entidades públicas y algunas entidades privadas, como es el caso de aquellas que se encargan de la prestación de algún servicio público, están especialmente obligadas a cumplir a cabalidad las normas relativas a este derecho fundamental, puesto que como se comentó en párrafos anteriores mediante éste se garantizan otros derechos constitucionales.

Las personas en situación de discapacidad son sujetos de especial protección constitucional
-Reiteración de jurisprudencia

45. La Constitución Política de 1991, a través del artículo 13 obligó al Estado a proveer condiciones reales y efectivas de igualdad para grupos poblacionales discriminados o marginados, dadas sus condiciones económicas, físicas o mentales[18]; como consecuencia de esto, Colombia tiene el deber de adoptar medidas en favor de éstos grupos, con el fin de garantizar el goce efectivo de los derechos constitucionales[19].

46. Es por esto que, existen mandatos específicos consignados en la Constitución que protegen a las personas en situación de discapacidad; en el artículo 47 se impone al Estado el deber de adelantar una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales, psíquicos, a quienes debe prestárseles la atención especializada que requieran[20]; de la misma manera, el artículo 54 protege el derecho al

trabajo de los discapacitados, ordenado al Estado que propicie por su vinculación laboral de acuerdo con sus condiciones de salud[21].

47. Así mismo, la comunidad internacional a través de diferentes instrumentos[22], ha instado a los distintos Estados, a proteger los derechos humanos de las personas discapacitadas, éstos se han desarrollado a partir de la Declaración de los derechos de los impedidos de 1975, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas; documento en el cual, se consignaron derechos que garantizan a los “impedidos”[23] su dignidad humana. Dentro del catálogo de derechos enunciados encontramos los siguientes:

“3.El impedido tiene esencialmente derecho a que se respete su dignidad humana. El impedido, cualesquiera sean el origen, la naturaleza o la gravedad de sus trastornos y deficiencias, tiene los mismos derechos fundamentales que sus conciudadanos de la misma edad, lo que supone, en primer lugar, el derecho a disfrutar de una vida decorosa, lo más normal y plena que sea posible.

...

5. El impedido tiene derecho a las medidas destinadas a permitirle lograr la mayor autonomía posible.

6. El impedido tiene derecho a recibir atención médica, psicológica y funcional, incluidos los aparatos de prótesis y ortopedia; a la readaptación médica y social; a la educación; la formación y a la readaptación profesionales; las ayudas, consejos, servicios de colocación y otros servicios que aseguren el aprovechamiento máximo de sus facultades y aptitudes y aceleren el proceso de su integración o reintegración social.”

48. Sobre la protección de las personas en estado de discapacidad consignada en los instrumentos internacionales, esta Corte manifestó que “las obligaciones del Estado Colombiano para con los discapacitados no solo surgen de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, sino en general de las manifestaciones de voluntad de la comunidad internacional con respecto del reconocimiento de sus derechos humanos y de su dignidad humana, principios que además de regir el orden público internacional, son pilares fundamentales de la constitucionalidad colombiana”[24].

49. Ahora bien, el legislador plasmó el deber constitucional de garantizar la igualdad de manera real y efectiva en la Ley 361 de 1997[25] reglamentada por los decretos 1538 de 2005[26] y 734 de 2012, adicionada recientemente por la Ley 1287 de 2009; norma en la cual, se consignaron medidas respecto del trabajo, educación, transporte, bienestar, locomoción, entre otras cosas, de las personas en situación de discapacidad. Dentro de su articulado, esta normatividad consigna una serie de obligaciones que las entidades del Estado y los particulares deben cumplir para garantizar el goce real y efectivo de las garantías constitucionales, por parte de las personas discapacitadas.

50. El artículo 1 de la Ley 361, establece que el fin de dicha norma es garantizar a las personas en situación de discapacidad sus derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, que les son propios a la dignidad humana, sin verse sometidos a discriminación alguna. Sobre el particular, esta Corte en la sentencia T-595 de 2002[27], afirmó que el Congreso no sólo reiteró el mandato constitucional en defensa de las personas que sufren de alguna discapacidad, sino que fijó un compromiso claro y decidido con ellos. Desarrolló el tema de manera amplia, enumerando sinnúmero de garantías específicas en los ámbitos de la educación, el transporte, el trabajo, el bienestar social, el espacio público y las comunicaciones.

51. Recientemente, esta Corte profirió las sentencias T-030 de 2010[28] y T-192 de 2014[29], a través de las cuales, estudió los casos de dos personas en situación de discapacidad que veían limitados sus derechos fundamentales; en dichas providencias, las Salas refirieron que a pesar de la protección constitucional que tienen los discapacitados, siguen siendo un grupo poblacional discriminado en razón a sus limitaciones, les es negado el acceso al espacio público, al mundo laboral o a los servicios de educación, transporte o comunicaciones en condiciones de igualdad, razón por la cual, esta Corporación ha propendido por la eliminación de los impedimentos y las cargas excesivas que los afecta, situación que pugna con los postulados de democracia participativa y Estado social de derecho contenido en el artículo 1º Superior[30]

52. Entonces, es deber del Estado velar por la real y efectiva igualdad de las personas que se encuentran en situación de discapacidad, de acuerdo a lo consignado en el artículo 13 superior, en esa medida, se debe garantizar el goce efectivo de sus derechos constitucionales eliminando cualquier tipo de barrera que lo impida; sin embargo, existen

casos de discriminación, en los que se marginan a ciudadanos discapacitados en razón a sus limitaciones, situación contraria a los principios consignados en la Constitución y en los instrumentos internacionales anteriormente descritos. Por lo anterior, esta Corporación se ha pronunciado en distintas oportunidades, garantizando los derechos constitucionales de las personas en situación de discapacidad, llamando la atención respecto de la especial protección que la Constitución les otorgó, dándole prevalencia a la dignidad humana que toda persona, sin importar su estado físico, debe tener.

Libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad

53. Como se colige del acápite anterior de esta providencia, la protección de las personas en situación de discapacidad es un derecho constitucional y, por tanto, es obligación del Estado garantizar el alcance de una igualdad real; uno de esos casos es la libertad de locomoción, consignada en el artículo 24 de la Constitución dentro del catálogo de derechos fundamentales. Dicho mandato establece que todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia[31].

54. La libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad, se ve menoscabada por su condición, particularmente, cuando ésta es de carácter físico, es por este motivo que, al Estado le corresponde tomar medidas que permitan garantizar la movilidad de los discapacitados en iguales condiciones que las otras personas. La Ley 361 de 1997, a la cual se hizo alusión en el acápite anterior, regula todo lo que tiene que ver con la accesibilidad de las personas en situación de discapacidad en el título IV. Mediante esta norma, el legislador introdujo medidas, que tienen como fin, “facilitar la accesibilidad a las personas con movilidad reducida, sea ésta temporal o permanente, o cuya capacidad de orientación se encuentre disminuida por la edad, analfabetismo, limitación o enfermedad. Así mismo se busca suprimir y evitar toda clase de barreras físicas en el diseño y ejecución de las vías y espacios públicos y de los mobiliarios urbanos, así como en la construcción o reestructuración de edificios de propiedad pública o privada”[32].

55. En ese sentido, el legislador ordenó a las entidades públicas y a los particulares, eliminar cualquier tipo de barrera física en espacios interiores y exteriores que limitaran la movilidad de las personas en situación de discapacidad, con ese fin, estableció que las

nuevas construcciones debían garantizar la accesibilidad de cualquier persona. De la misma manera, otorgó plazos para que las obras ya construidas se adecuaran con las condiciones técnicas necesarias para tal fin. Sobre este aspecto la referida norma establece lo siguiente:

“Artículo 44. Para los efectos de la presente ley, se entiende por accesibilidad como la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general, y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes. Por barreras físicas se entiende a todas aquellas trabas, irregularidades y obstáculos físicos que limiten o impidan la libertad o movimiento de las personas. Y por telecomunicaciones, toda emisión, transmisión o recepción de señales, escrituras, imágenes, signos, datos o información de cualquier naturaleza, por hilo, radio u otros sistemas ópticos o electromagnéticos.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0361_1997_pr001.html – top
Artículo 45. Son destinatarios especiales de este título, las personas que por motivo del entorno en que se encuentran, tienen necesidades esenciales y en particular los individuos en situación de discapacidad severas y profundas que les haga requerir de atención especial, los ancianos y las demás personas que necesiten de asistencia temporal.

Artículo 46. La accesibilidad es un elemento esencial de los servicios públicos a cargo del Estado y por lo tanto deberá ser tomada en cuenta por los organismos públicos o privados en la ejecución de dichos servicios.

El Gobierno reglamentará la proyección, coordinación y ejecución de las políticas en materia de accesibilidad y velará porque se promueva la cobertura nacional de este servicio.”

56. Cabe resaltar que, desde muy temprano la jurisprudencia constitucional definió la libertad de locomoción como la posibilidad de transitar o desplazarse de un lugar a otro dentro del territorio del propio país, especialmente si se trata de las vías y los espacios públicos[33] y, por lo tanto, manifestó que se trata de un derecho constitucional fundamental que permite el ejercicio de otras garantías tales como la salud, la educación, el trabajo, entre otros[34]. Así las cosas, la Corte ha determinado que la libertad de locomoción se vulnera cuando se obstruye la movilidad de las personas sin que exista una razón legal

justificable desde el punto de vista constitucional.

57. En el año 2002, mediante la sentencia T-595 de 2002[35], esta Corporación tuvo la oportunidad de estudiar un caso de un ciudadano en situación de discapacidad en la ciudad de Bogotá, quien encontraba vulnerados sus derechos a la libertad de locomoción y accesibilidad, debido a que los buses alimentadores del sistema Transmilenio no se encontraban adaptados para el acceso de las personas en sillas de ruedas; en dicha ocasión, la Sala Tercera amparó los derechos constitucionales fundamentales y, dentro de las consideraciones, estableció algunas características de la libertad de locomoción:

“Son pues, cuatro las conclusiones que deben tenerse en cuenta para el análisis del presente caso. Primero, la libertad de locomoción es de capital importancia por cuanto es una condición para el goce efectivo de otros derechos fundamentales. Segundo, esta libertad se afecta no sólo cuando por acciones positivas directamente se obstruye la circulación de los ciudadanos, sino también se ve limitado cuando se genera ese efecto indirectamente o por omisión en la remoción de barreras o en la creación de una infraestructura adecuada para la circulación. Tercero, el servicio de transporte público es indispensable para el ejercicio de la libertad de locomoción, y de los demás derechos constitucionales que dependen de la posibilidad de movilizarse, en especial para aquellos sectores marginados de la población urbana que carecen de otra alternativa de transporte. Cuarto, el servicio básico de transporte debe ser accesible para todos los usuarios”

58. Uno de los temas que ha debatido esta Corporación cuando ha tenido la oportunidad de estudiar casos en los cuales se ha vulnerado la libertad de locomoción es lo que tiene que ver con el acceso al espacio público; al respecto, ha establecido que éste debe garantizarse a todas las personas, especialmente a aquellas que tienen algún tipo de discapacidad y, por lo tanto, se debe facilitar el desplazamiento y el uso confiable y seguro del mismo, para de esta forma, garantizar la accesibilidad y la permanencia, dos aspectos fundamentales de la libertad de locomoción[36].

59. En desarrollo de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho que tienen las personas en situación de discapacidad de acceder de manera efectiva y segura al espacio público, así como de movilizarse a través de vehículos conducidos o no por éstos. Argumento expuesto en la sentencia C-410 de 2001[37]. En esa oportunidad se

estudió la constitucionalidad del artículo 60 de la Ley 361 de 1997, norma que los demandantes consideraban vulneraba el principio de igualdad; la disposición refiere lo siguiente:

“Artículo 60. Los automóviles así como cualquier otra clase de vehículos conducidos por una persona en situación de discapacidad siempre que lleven el distintivo, nombre o iniciales respectivos, tendrán derecho a estacionar en los lugares específicamente demarcados con el símbolo internacional de accesibilidad. Lo mismo se aplicará para el caso de los vehículos pertenecientes a centros educativos especiales o de rehabilitación. El Gobierno reglamentará la materia”

60. La Corte Constitucional consideró que la exequibilidad de la norma debía condicionarse, en el entendido que, ella también debía comprender los vehículos que transportan personas discapacitadas, independientemente de que éstas los conduzcan o no, ya que esto garantiza el derecho de acceder al espacio físico, como presupuesto indispensable de igualdad.

61. Posteriormente, esta Corte profirió la sentencia T-276 de 2003[38], en la que se recogen los conceptos reseñados en párrafos anteriores y, en la cual, se estableció que el acceso al espacio público por parte de las personas en situación de discapacidad debe ser seguro, en ese sentido, deben estar libres de cualquier tipo de barreras y obstáculos que limiten la movilidad e impongan cargas excesivas, debido a que el acceso debe realizarse en condiciones de igualdad, temas reiterados en las recientes sentencias T-030 de 2010 y T-192 de 2014, las cuales estudiaron la vulneración de la libertad de locomoción, de dos personas, que encontrándose en situación de discapacidad, se le impedía el acceso al espacio público y al servicio de transporte público respectivamente.

62. En suma, la especial protección constitucional de las personas en situación de discapacidad cobija su derecho a la libertad de locomoción y, en desarrollo de este, el acceso efectivo, seguro y libre de obstáculos al espacio público, esto en atención a que se protegen otros derechos constitucionales, tales como la salud, educación y trabajo, entre otros, sino que también se garantiza el principio de igualdad y, por tanto, una vida en condiciones de dignidad atendiendo a lo establecido en los artículos 13 y 47 de la Constitución, así como a los instrumentos internacionales que han regulado el tema y la

jurisprudencia constitucional.

Caso Concreto

La demora en la entrega de medicamentos vulnera los derechos constitucionales a la salud, vida digna e integridad física

63. En el caso que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, la señora Claudia Marcela Bravo Zona, quien padece esclerosis múltiple, manifiesta que ha visto en varias oportunidades su tratamiento médico interrumpido, esto en atención a que como ella misma lo reseña en su escrito de tutela, los medicamento Fingolimond Ginleya y Fampyra Fampridina no le han sido suministrados de manera oportuna, llegando a estar incluso 11 días sin estos, todo esto a pesar de que se encuentra al día con el pago de su salud y de la radicación oportuna las respectivas órdenes y autorizaciones[39]. Adicional a lo anterior, refiere que los distintos centros de atención al usuario de la EPS Salud Total se encuentran hacinados, razón por la cual, cada vez debe someterse a largas filas, sin que se tenga especial atención a su situación de discapacidad. Sobre este tema en particular, el juez de tutela de única instancia determinó que se vulneraban los derechos constitucionales invocados, cuando se demora la práctica de un tratamiento o entrega de un medicamento ordenado por el médico tratante

64. Conforme a las consideraciones esgrimidas en los acápites anteriores de esta providencia, el concepto de salud implica la normalidad orgánica en el cuerpo y no solamente se trata del acto de respirar, es por esta razón que, éste derecho se considera fundamental en sí mismo, ya que a través del goce efectivo del mismo, se garantiza que las personas ejerzan otras garantías constitucionales, luego es de vital importancia su protección. Ahora bien, tratándose de personas con enfermedades de gran impacto como lo es la esclerosis múltiple, dicha protección debe ser efectiva, ya que por el sólo hecho de la gravedad de la patología, su salud y, por tanto, su vida se ven constantemente amenazadas, esto quiere decir que, la prestación del servicio de salud debe ser ágil y eficaz. Es por esta razón que esta Corporación ha dicho que la demora en la entrega de medicamentos y autorización de procedimientos vulnera los derechos a la salud, vida digna e integridad física, puesto que, la interrupción generada trae como consecuencia que se pierda la finalidad del tratamiento suscrito por el médico tratante y, por tanto, en estos

casos la atención no es efectiva.

65. La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, concuerda con el Juez de tutela de única instancia, ya que como se mencionó anteriormente, la demora en la entrega de los medicamentos genera una interrupción del tratamiento médico y esto, en el caso de las personas que padecen patologías ruinosas como lo es la esclerosis múltiple, implica que la prestación de servicio de salud es ineficaz e ineficiente, además de generar gravísimas consecuencias a la salud. Esta Corte en reiteradas oportunidades, ha manifestado que las personas que sufren este tipo de patologías deben recibir una atención médica oportuna y de calidad, no deben ser sometidos a largas filas y engorrosos trámites que terminen convirtiéndose en trabas y cargas excesivas que impidan el pleno ejercicio del derecho a la salud, esto en atención a que, debe garantizarse su dignidad humana, situación que no ocurre en el caso en comento como se ha reseñado, en la medida que, la accionante ha sido sometida a la interrupción de su tratamiento en distintas oportunidades.

66. Del estudio de todo lo anterior, la Sala encuentra que Salud Total EPS vulneró los derechos constitucionales fundamentales a la salud, vida digna e integridad física de la señora Claudia Marcela Bravo Zona y, por ese motivo, confirmará la sentencia del Juez de tutela de única instancia en lo que tiene que ver con la protección del derecho a la salud, por lo tanto, ordenará a Salud Total EPS que los medicamentos y procedimientos que requiera la accionante de ahora en adelante, deberán ser suministrados de manera oportuna, es decir, sin esperas, largas filas o cualquier clase de trámites engorrosos que impida el acceso efectivo al servicio de salud.

Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud vulneraron el derecho fundamental de petición de Claudia Marcela Bravo Zona

67. En el escrito de tutela, la accionante refiere que interpuso peticiones ante Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, con la intención de poner en su conocimiento la vulneración de sus derechos, sin embargo no recibió respuestas de ninguna de las dos entidades en comento. Al respecto, el Juez de tutela de única instancia determinó que las distintas peticiones interpuestas por la accionante no fueron contestadas y, por ese motivo, concedió el amparo deprecado.

Así las cosas, la Sala entra a analizar la presunta vulneración del derecho fundamental de

petición.

Salud Total EPS no contestó de fondo y dentro del término oportuno los derechos de petición interpuestos

68. La señora Claudia Marcela Bravo Zona interpuso ante Salud Total EPS 3 derechos de petición de fechas 28 de febrero de 2013, 20 de junio de 2014 y 24 de junio de 2015[40], en las que se ponía en conocimiento a la EPS de la demora en la entrega de medicamentos y el hacinamiento en los distintos puntos de atención de la ciudad de Bogotá. Sobre este tema, Salud Total EPS en la contestación extemporánea del presente trámite de tutela manifiesta que en su sistema encuentra la contestación a una petición de fecha 5 de junio de 2015[41], pese a lo anterior, la Sala no encuentra en el expediente un soporte de la entrega efectiva de dicha respuesta, al igual que, no se contestaron las peticiones de fechas 28 de febrero de 2013 y 24 de junio de 2014.

69. Por lo anterior, esta Sala considera que Salud Total EPS vulneró el derecho fundamental de petición de la señora Claudia Marcela Bravo Zona, al no contestar en debida forma y de manera oportuna las cuestionaciones puestas en su conocimiento.

La Superintendencia Nacional de Salud no contestó de manera oportuna las peticiones interpuestas

70. De la misma forma, la accionante interpuso ante la Superintendencia Nacional de Salud peticiones en las fechas 28 de febrero de 2013, 24 de junio de 2014 y 7 de julio de 2015[42], en la que presentaba quejas por la deficiente atención en salud que estaba recibiendo por parte de Salud Total EPS y solicitaba que se iniciaran las investigaciones correspondientes de acuerdo a la competencia de dicha entidad.

71. Sobre el particular, la Sala encuentra que en la contestación extemporánea aportada por la Superintendencia Nacional de Salud aparece la respuesta que dicha entidad brindó a las peticiones de fechas 28 de febrero de 2013 y 7 de julio de 2015 con sus respectivos soportes de entrega[43]; en la primera de ellas, se le comunica a la accionante que sus quejas habían sido trasladadas a la EPS, con el fin de que ésta informara al respecto; en la segunda respuesta, se le manifiesta a la señora Bravo sobre los distintos requerimientos que dicha entidad ha hecho a la EPS, de acuerdo a lo establecido en el procedimiento a

seguir para la apertura de la respectiva investigación, eso en cumplimiento de sus funciones de inspección, control y vigilancia. De igual manera, al oficio se anexan los soportes de los referidos requerimientos hechos a la EPS. Todo lo anterior fue reiterado por la Superintendencia Nacional de Salud en un oficio remitido al juez de tutela de única instancia, en el que se informa sobre el cumplimiento del fallo proferido.

72. Por todo lo anterior, la Sala Tercera de Revisión revocará el fallo de tutela, en lo que respecta a la vulneración del derecho fundamental de petición por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, en la medida que, del material probatorio obrante en el expediente es posible establecer que si bien las peticiones no fueron resueltas de forma oportuna, es decir, en el término que establece la Ley, si se contestaron de fondo, por lo que el hecho que causó la vulneración cesó.

73. Ahora bien, pese a que la Sala encuentra que las peticiones interpuestas por la señora Bravo fueron resueltas y se surtió el trámite respecto de las quejas, llama la atención que, pese a que la primera queja interpuesta por la accionante es del 2013, dos años después no ha habido decisión administrativa por parte de dicha entidad, esto a pesar de que se trata de una persona con una enfermedad ruinosa y quien requiere de la excelente prestación del servicio de salud por parte de la EPS. Por esta razón, se ordenará a la entidad accionada que dentro del escrito de cumplimiento que deberá remitir al juez constitucional de única instancia, se refiera al estado actual del trámite que adelanta contra Salud Total EPS.

74. La señora Claudia Marcela Bravo Zona refiere en su escrito de tutela que la EPS Salud Total sitúa en la vía pública y frente a sus distintos centros de atención a usuarios conos y bolardos, situación que trae como consecuencia, que los vehículos en los cuales se transporta (particulares o taxis) deban estacionar una o dos calles después, por lo que se ve sometida a caminar dicho trayecto y a levantar las piernas, situación que debido a su enfermedad se le dificulta mucho. Al respecto, el Juez de tutela de única instancia manifestó que este tema escapa a su órbita de decisión, ya que es competencia de las autoridades administrativas.

75. Sobre este asunto en particular, la Sala Tercera de Revisión no concuerda con los argumentos esgrimidos por el Juez de instancia, puesto que, la libertad de locomoción es un derecho constitucional fundamental que cobra mayor importancia cuando se trata de una

persona en situación de discapacidad, puesto que, son sujetos de especial protección constitucional, a quienes por estricto mandato debe garantizárseles el goce efectivo de todos los derechos en condiciones de igualdad, luego se trata de un tema que comprende la órbita de amparo del juez constitucional, a quien también le compete la protección de los derechos constitucionales de las personas en situación discapacidad, particularmente, cuando éstos se vulnerados por la acción u omisión de una entidad pública o de un particular.

76. Ahora bien, la libertad de locomoción de las personas en situación de discapacidad es un derecho que además de ser constitucional, ha sido objeto de desarrollo en distintos instrumentos internacionales como se vio en párrafos anteriores, así como en la Ley 361 de 1997, particularmente en el título que se refiere a la accesibilidad, normatividad que es clara en afirmar que éstas personas tienen derecho a acceder al espacio público, en condiciones de igualdad y, esto implica que, no deben existir barreras que se conviertan en una carga excesiva, como sucede en el caso que estudia esta Sala. Los bolardos y conos que ubica Salud Total EPS en la vía pública son obstáculos que, además de impedir que el vehículo en el que se transporta la accionante se estacione frente al centro de atención de la EPS, la obligan a levantar las piernas, situación que se constituye en una carga excesiva, debido a que la esclerosis múltiple, es una patología que reduce la movilidad de quien la padece de forma significativa.

77. Salud Total EPS en el escrito de contestación que aportó al expediente de manera tardía refiere que “esta medida obedece al aseguramiento de espacios determinados para la gestión de ambulancias y vehículos de servicio domiciliarios para las unidades de urgencias[44]; argumento que, si bien es cierto, es de recibo para esta Sala en tanto asegura un espacio para el estacionamiento de los vehículos que prestan el servicio de ambulancias y que deben estar allí para la atención de cualquier situación que se pueda presentar, no concuerda con el deber constitucional y legal de garantizar el acceso al espacio público en condiciones de seguridad e igualdad por parte de las personas en situación de discapacidad, ya que los conos y bolardos se constituyen en barreras físicas que impiden la libertad de locomoción de la accionante. Llama la atención de esta Sala que Salud Total EPS está incumpliendo la Ley 361 de 1997, ya que como se refirió en acápites anteriores, esta Corte en sentencia C-410 de 2001, determinó que los espacios establecidos para el estacionamiento de los vehículos de los discapacitados, también deben servir a

aquellos autos (taxis o particulares) que transportan a las personas en situación de discapacidad y que no son conducidos por éstas, es decir que, las entidades públicas y privadas deben tener espacios especialmente demarcados para garantizar el estacionamiento y fácil acceso de los discapacitados a sus edificios, situación que cobra mayor relevancia cuando se trata de un centro de atención a usuarios de una EPS, ya que quienes acceden a estos espacios, lo hacen para ejercer su derecho fundamental a la salud.

78. Por todo lo anterior, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional encuentra que Salud Total EPS vulneró el derecho constitucional fundamental a la libertad de locomoción de la señora Claudia Marcela Bravo, ya que los conos y bolardos que sitúan frente a sus centros de atención a usuarios impiden el estacionamiento de los vehículos en los cuales se transporta la accionante, además de constituirse en barreras físicas que impiden el fácil desplazamiento.

79. Por todo lo anterior, esta Sala tutelaré el derecho fundamental invocado y ordenará a la EPS que disponga de una zona próxima a sus centros de atención a usuarios de la ciudad de Bogotá, la cual debe estar debidamente señalizada, así como libre de obstáculos, con el fin de que los vehículos que transportan personas discapacitadas y que no son conducidos por éstas, estacionen por un tiempo determinado en un lugar seguro. Esta medida tiene como fin garantizar que la persona tenga el tiempo para desplazarse con seguridad desde el vehículo hasta el interior del edificio; sobre este aspecto, la Sala advierte que el espacio que se determine para el cumplimiento de la orden en esta sentencia no deberá limitar aquel que está establecido para los vehículos que prestan el servicio de ambulancias.

80. Para garantizar el efectivo cumplimiento de lo establecido en el párrafo inmediatamente anterior, también se ordenará a Salud Total que a través del carnet de afiliación a la EPS, identifique plenamente a las personas que se encuentran en situación de discapacidad, lo anterior con el fin de que éstos usuarios puedan exhibir la identificación al momento de acceder a los espacios de estacionamiento. De igual forma, se ordenará a Salud Total EPS que capacite a sus trabajadores respecto del trato especial que debe brindarse a las personas en situación de discapacidad, de tal forma que, se garantice que el acceso a los servicios de salud sea ágil, pleno y con respeto a la dignidad humana.

III. CONCLUSIÓN

Síntesis del caso

81. La señora Claudia Marcela Bravo Zona, quien padece esclerosis múltiple, refiere que Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud vulneraron sus derechos fundamentales a la salud, vida digna, locomoción y petición, en razón a que (i) los medicamentos que requiere para el tratamiento de su patología no le son entregados de manera ininterrumpida, de acuerdo a las prescripciones realizada por su médico tratante, a pesar de radicar las solicitudes con 8 días de anticipación; (ii) las entidades en comento no han contestado las peticiones interpuestas y, (iii) Salud Total EPS sitúa frente a sus puntos de atención a usuarios conos y bolardos, que obligan al vehículo en el que se transporta a estacionarse algunas calles adelante y la somete a levantar las piernas, situación que en razón de su patología es sumamente difícil.

82. El Juez de tutela de única instancia concedió el amparo deprecado respecto de los derechos a la salud, vida digna y petición, y por lo tanto, ordenó a Salud Total EPS la entrega oportuna de los medicamentos así como la resolución de las peticiones interpuestas, orden que también se le dio a la Superintendencia Nacional de Salud. Sobre el derecho a la libertad de locomoción decidió no pronunciarse, por considerar que es un tema que escapa a la órbita del juez constitucional.

Decisión

83. Confirmar parcialmente la sentencia de tutela proferida en única instancia por el Juzgado Setenta y Uno Civil Municipal de Bogotá en el sentido de conceder el amparo deprecado respecto de los derechos fundamentales a la salud, vida digna, integridad física y petición de la accionante. Adicional a lo anterior, tutelar el derecho fundamental a la libertad de locomoción de la señora Claudia Marcela Bravo Zona, el cual no fue objeto de estudio en la referida providencia de única instancia.

Razón de la decisión

84. Se vulneran los derechos fundamentales a la salud, vida digna e integridad física cuando se demora la entrega de un medicamento, en razón a que, se pierde la finalidad del

tratamiento prescrito por el médico tratante, situación que se agrava cuando se trata de una patología ruinosa; de la misma manera, se vulnera el derecho fundamental de petición cuando no se brinda por parte de quien compete una respuesta oportuna, clara y de fondo a la solicitud interpuesta y, por último, se vulnera la libertad de locomoción cuando se interponen obstáculos que impiden que el vehículo en el que se transporta una persona en situación de discapacidad y que no es conducido por ésta, estacione frente a un edificio abierto al público.

IV. DECISIÓN

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR los numerales primero y segundo de la sentencia de única instancia proferida por el Juzgado Setenta y Uno (71) Civil Municipal de Bogotá, mediante la cual se tutelaron los derechos fundamentales a la salud, vida digna, integridad física y petición de la señora Claudia Marcela Bravo Zona, en los términos de esta providencia.

SEGUNDO: REVOCAR el numeral tercero de la sentencia proferida por el Juzgado Setenta y Uno (71) Civil Municipal de Bogotá y, en consecuencia, PREVENIR a la Superintendencia Nacional de Salud para que en ningún caso vuelva a incurrir en los hechos que originaron la vulneración del derecho de petición.

TERCERO: REVOCAR el numeral cuarto de la sentencia de tutela proferida por el Juzgado Setenta y Uno (71) Civil Municipal de Bogotá, mediante la cual se denegó el amparo del derecho fundamental a la libertad de locomoción. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental a la libertad de locomoción de la señora Claudia Marcela Bravo Zona.

CUARTO: ORDENAR a Salud Total EPS que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, disponga de una zona próxima a sus centros de atención de usuarios ubicados en la ciudad de Bogotá, la cual deberá estar debidamente señalizada y libre de obstáculos, con el fin de que los vehículos que transportan personas en situación de discapacidad, puedan estacionar mientras estos pacientes ingresan al establecimiento médico; lo cual no supone afectar o limitar el espacio que se encuentra establecido para el uso de los vehículos que prestan el servicio de ambulancias.

QUINTO: ORDENAR a Salud Total EPS que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, identifique plenamente a sus usuarios en situación de discapacidad a través del carnet de afiliación, con el fin de que, puedan ser exhibidos a los trabajadores y de esta forma se garantice el acceso a las zonas de estacionamiento establecidas en la orden anterior, así como a tratos especiales que garanticen la agilidad y eficacia de los trámites requeridos.

SEXTO: ORDENAR a Salud Total EPS que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, capacite a sus trabajadores acerca del trato especial que debe brindarse a las personas en situación de discapacidad; ésta capacitación deberá estar fundada en las consideraciones de la presente providencia.

SEPTIMO: ORDENAR a Salud Total EPS y la Superintendencia Nacional de Salud que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia remitan un informe del cumplimiento al Juez Setenta y Uno (71) Civil Municipal de Bogotá.

OCTAVO: REMITIR, por conducto de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia de la presente providencia a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008, para lo de su competencia.

NOVENO: ENVIAR, por conducto de la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia de la presente Sentencia a la Defensoría del Pueblo para que vigile el cumplimiento de la misma.

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

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de Tutela presentada el día veinticinco (26) de agosto de 2015 (Folio 1, cuaderno 2).

[2] Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

[3] De conformidad con el Artículo 42º numeral 2º del Decreto 2591 de 1991, “la acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos: 2. Cuando aquel contra quien se hubiere hecho la solicitud esté encargado de la prestación del servicio público de salud para proteger los derechos a la vida, a la intimidad, a la igualdad y a la autonomía.”

[4] De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2o. de esta ley”. CP, art 86º; D 2591/91, art 1º

[5] Al respecto ver sentencias T-675 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-008 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-066 de 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-235 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-700 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), entre otras.

[6] Sentencia T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa)

[7] Sentencias T-454 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla); T-566 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); y T-894 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[8] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[9] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[10] Sentencia T-212 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

[11] Sentencia T-244 de 1999 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[12] Sentencia T-881 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[14] Al respecto ver sentencias T-823 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-599 de 2001 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-117 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-381 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), entre otras.

[15] Sentencias T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda) y T-581/03 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[16] Sentencia T-220 de 1994 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[17] Sentencias T-669 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-259 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda).

[18] Constitución Política de 1991, Artículo 13.

[19] Constitución Política de 1991, Artículo 2.

[20] Constitución Política de 1991, Artículo 47.

[21] Constitución Política de 1991, Artículo 54.

[22] Resolución 1921 del Consejo Económico y Social, de 6 de mayo de 1975, sobre la prevención de la incapacidad y la readaptación de los incapacitados y la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social de 1975.

[23] El término “impedido” designa a toda persona incapacitada de subvenir por sí misma, en su totalidad o en parte, a las necesidades de una vida individual o social normal a consecuencia de una deficiencia, congénita o no, de sus facultades físicas o mentales. Declaración de los Derechos de los impedidos, 1975.

[24] Sentencia C-410 del 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[25] Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones.

[26] Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 361 de 1997.

[27] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[28] Sentencia T-030 del 2010, (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[29] Sentencia T-192 del 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[30] Ibídem.

[31] Constitución Política de 1991, artículo 24.

[32] Ley 361 de 1997, artículo 43.

[33] Sentencias T-518 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-471 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz).

[34] Sentencia T-595 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

[35] Ibídem.

[36] Sentencia T-288/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), posición reiterada en las sentencias SU-360 y SU-601 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)

[37] M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[38] M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[39] Folio 2, escrito de tutela.

[40] Folios 14 a 21 del expediente de tutela.

[41] Folio 102 del expediente de tutela.

[42] Folios 22-27 del expediente de tutela.

[44] Folio 104, expediente de tutela.