

Sentencia T-1030/01

ACCION DE TUTELA DE UN DERECHO PRESTACIONAL-Requisitos concurrentes

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad con la vida

DERECHO A LA VIDA-Supone la garantía de una existencia digna

DERECHO A LA SALUD-Examen de densiometría ósea y suministro de corset de jewett

DERECHO A LA VIDA DIGNA-Tratamiento para aliviar dolor

ACCION DE TUTELA-Dilación en la atención médica por el POS

Así como es admisible la procedencia de la acción de tutela para ordenar la práctica de exámenes o cirugías excluidas del Plan Obligatorio de Salud (POS) en los eventos en que se evidencie la vulneración de derechos fundamentales por conexidad con el derecho a la salud, con mayor razón debe reconocerse la procedencia de la tutela para amparar derechos fundamentales vulnerados por conexidad con el derecho a la salud, debido a dilaciones en la atención médica contemplada en el POS.

DERECHO A LA SALUD-Falta de presupuesto no exime a la EPS de cumplimiento de obligaciones

DERECHO A LA SALUD-Mejoramiento calidad de vida

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-467044

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil uno (2001).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9

de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Armenia.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y fundamentos de la solicitud de amparo

En su escrito de tutela la accionante manifiesta que se encuentra vinculada en el régimen contributivo con la EPS INSTITUTO DE SEGURO SOCIAL.

El 18 de febrero de 2001 el médico tratante le diagnosticó OSTEOPOROSIS y ordenó la práctica de un examen de DENSIMETRIA OSEA COLUMNA, CADERA y la entrega de un CORSET DE JEWETT.

Considera agotados los mecanismos ordinarios para solicitar la protección de sus derechos fundamentales en tanto ha acudido en varias oportunidades a la EPS para solicitar el servicio sin recibir respuesta favorable.

Agrega que su estado de salud se deteriora progresivamente y reclama la protección de los derechos a la dignidad humana, la salud y la seguridad social.

2. Respuesta del Instituto de Seguro Social

El Gerente de la EPS Seguro Social en Armenia señala, mediante oficio del 24 de abril de 2001, que el estudio de densimetría ósea está contemplado dentro del POS y que el Corset corresponde a una ayuda que el Seguro Social brinda a sus usuarios pero no es de carácter obligatorio este servicio.

Agrega que “no se ha podido autorizar ninguno de los servicios solicitados por la Accionante, debido a la falta de recurso presupuestal”.

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION

El Juzgado Séptimo Civil Municipal de Armenia –Quindío decidió, mediante sentencia del 7 de mayo de 2001, denegar la acción de tutela con base en las siguientes consideraciones:

Según lo expuso el médico tratante, el derecho a la salud aquí invocado no adquiere la categoría de fundamental por cuanto la desatención de la enferma no amenaza ni pone en peligro su derecho a la vida.

Además, el derecho a la dignidad humana, entendido como el merecimiento de un trato especial que tiene toda persona, no hace relación exclusivamente con la vida biológica sino que abarca también las condiciones de vida correspondientes a la dignidad intrínseca del ser humano. En virtud de lo anterior, no encuentra el Despacho desmerecimiento humano alguno en contra de la accionante por parte de la entidad demandada.

La sentencia no fue impugnada.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Lo que se debate

1. Expresa la accionante que está vinculada a la EPS Seguro Social y que le fue diagnosticada Osteoporosis, razón por la cual el médico de la EPS ordenó la práctica del examen Densimetría ósea de columna y cadera, además del suministro de un Corset de Jewett.

El Instituto de Seguro Social reconoce que la densimetría está contemplada en el POS y que no corresponde a enfermedades catastróficas ni de alto costo. Además, el corset hace parte de la ayuda que el Seguro Social brinda a sus usuarios. Sin embargo, informa que no se ha autorizado ninguno de los servicios solicitados por la accionante, debido a la falta de recursos presupuestales.

Por su parte, el médico del Seguro Social que ordenó el tratamiento expuso ante el juez de tutela que si bien la falta del examen no implica que corra peligro la vida de la accionante, sí la afecta funcionalmente, “es decir en su locomoción, para moverse” por cuanto “la señora presumiblemente tiene osteoporosis avanzada ya que presenta fracturas del cuerpo vertical L1 y antecedentes agravantes para presentar esta enfermedad (...) el corset le disminuiría el dolor a la señora, es decir estaría en un mejor estado”.

2. De acuerdo con la información suministrada, la Sala deberá decidir si la ausencia del examen ordenado por el médico del Seguro Social, indispensable para verificar la osteoporosis diagnosticada, configura o no afectación de derechos fundamentales de la accionante y, en caso afirmativo, declarar la procedencia de la acción de tutela en este caso y ordenar la protección de los derechos constitucionales vulnerados. En caso contrario se confirmará la decisión de instancia.

Procedencia de la acción de tutela frente al derecho a la salud. Reiteración de jurisprudencia.

3. La Corte Constitucional ha entendido por derecho a la salud “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. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento”.¹

En reiterada jurisprudencia esta Corporación ha precisado que, salvo en el caso de los niños, el derecho a la salud no es fundamental sino una garantía de carácter prestacional, que bien puede convertirse en un derecho fundamental, por conexidad, si la ausencia de tratamiento pone en peligro un derecho fundamental de la persona, en especial los derechos a la integridad física y a la vida en condiciones dignas. En tal virtud, el derecho a la salud podrá ser amparado mediante la acción de tutela.²

Así mismo, la protección por vía de tutela de un derecho prestacional, como lo es el derecho a la salud, ha sido condicionada por la Corte al cumplimiento de los siguientes requisitos:

(1) que la persona involucrada posee un derecho subjetivo a la prestación que solicita y, por lo tanto, que el ordenamiento jurídico le ha adscrito a alguna persona, pública o privada, la obligación correlativa, (2) que tal derecho, en el caso concreto, encuentra una conexidad directa con alguno de los derechos que el ordenamiento jurídico elevó a la categoría de fundamentales y (3) que no exista otro medio de defensa judicial o, que de existir, no resulta idóneo para evitar la consumación de un perjuicio irremediable respecto del derecho fundamental afectado o amenazado.³

Igualmente, en la Sentencia T-395 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte se

pronunció, en los siguientes términos, en relación con la naturaleza del derecho a la salud, la conexidad con derechos fundamentales, el concepto de vida y la procedencia de la tutela para reclamar su protección:

Si bien, la jurisprudencia constitucional ha señalado en múltiples ocasiones que el derecho a la salud no es en si mismo un derecho fundamental, también le ha reconocido amparo de tutela en virtud de su conexidad con el derecho a la vida (artículo 11 superior) y con la integridad de la persona (artículo 12 de la Carta), en eventos en que deslindar salud y vida es imposible y se hace necesario asegurar y proteger al hombre y su dignidad. Por esta razón, el derecho a la salud no puede ser considerado en si mismo como un derecho autónomo y fundamental, sino que deriva su protección inmediata del vínculo inescindible con el derecho a la vida. 4

Sin embargo, el concepto de vida al que en reiteradas ocasiones ha hecho alusión esta Corporación, no es un concepto limitado a la idea restrictiva de peligro de muerte, que daría lugar al amparo de tutela solo en el evento de encontrarse el individuo a punto de fenecer o de perder una función orgánica de manera definitiva; sino que se consolida como un concepto más amplio a la simple y limitada posibilidad de existir o no, extendiéndose al objetivo de garantizar también una existencia en condiciones dignas. Lo que se pretende entonces, es respetar la situación “existencial de la vida humana en condiciones de plena dignidad”, ya que “al hombre no se le debe una vida cualquiera, sino una vida saludable”⁵, en la medida en que sea posible. (...)

Por consiguiente un concepto restrictivo de la protección a la vida, que desconociera las anteriores precisiones, llevaría automáticamente al absurdo de la negación del derecho a la recuperación y mejoramiento de las condiciones de salud y vida.

Esta Corporación ha manifestado en otras ocasiones, que la tutela puede prosperar no solo ante circunstancias graves que tengan la idoneidad de hacer desaparecer en su totalidad del derecho, sino ante eventos que puedan ser de menor gravedad pero que perturben el núcleo esencial del mismo y tengan la posibilidad de desvirtuar claramente la vida y la calidad de la misma en las personas, en cada caso específico.

Con base en la anterior descripción jurisprudencial, corresponde ahora verificar la procedencia de la tutela en el caso objeto de revisión.

El caso concreto

4. Al apreciar los supuestos fácticos y las pruebas aportadas en el trámite de esta acción de tutela, encuentra la Sala que con la conducta omisiva de la entidad accionada se vulneran, por conexidad con el derecho a la salud, derechos fundamentales de la accionante, particularmente los derechos a la vida digna y la integridad personal. A esta conclusión se llega a partir de las siguientes apreciaciones:

5. En la sentencia de instancia se deniega la procedencia de la acción de tutela por considerar que la enfermedad que padece la accionante no pone en peligro su vida ni su dignidad humana. Esta apreciación difiere diametralmente de la reiterada y abundante jurisprudencia de esta Corporación en la cual se ha señalado que el derecho constitucional fundamental a la vida no significa la simple posibilidad de existir, desde el punto de vista puramente biológico, sino que supone la garantía de una existencia digna con la cual riñe toda situación de maltrato o de menoscabo de la integridad y respetabilidad del individuo.⁶

En este sentido, en la sentencia T-926 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, expresó la Corte que “El derecho fundamental a la vida que garantiza la Constitución -preámbulo y artículos 1, 2 y 11-, no se reduce a la mera existencia biológica, sino que expresa una relación necesaria con la posibilidad que les asiste a todas las personas de desarrollar dignamente todas las facultades inherentes al ser humano. Sin duda, cuando se habla de la posibilidad de existir y desarrollar un determinado proyecto de vida, es necesario pensar en las condiciones que hagan posible la expresión autónoma y completa de las características de cada individuo en todos los campos de la experiencia”.

Tal como lo expuso el médico tratante, la densiometría tiene como propósito verificar si, como parece, la accionante padece de “osteoporosis avanzada ya que presenta fracturas del cuerpo vertebral L1 y antecedentes agravantes para presentar esta enfermedad”, lo cual se adiciona con las expresiones de la peticionaria en el sentido que su “estado de salud se deteriora progresivamente” y le ocasiona “sufrimiento personal”.

En estas circunstancias, no son admisibles las afirmaciones del juez de instancia referentes a que la enfermedad que padece la accionante no afectan derechos fundamentales ni ponen en peligro su vida, en tanto, como se aprecia en este caso, existen suficientes motivos para considerar procedente la protección de los derechos invocados debido a que el derecho a la

vida en condiciones de dignidad no se reduce a la mera existencia biológica del individuo sino comporta también “a todas las circunstancias que incomodan su existencia hasta el punto de hacerla insoportable. Una de ellas, ha dicho la Corte, es el dolor cuando puede evitarse o suprimirse, cuya extensión injustificada no amenaza sino que vulnera efectivamente la vida de la persona, entendida como el derecho a su existencia digna”. 7

6. Expresa además la peticionaria que su familia no cuenta con recursos que le permitan garantizar la atención básica requerida, con lo cual se presume la incapacidad económica para asumir por cuenta propia el tratamiento requerido para aliviar su enfermedad. Además, no es oponible en estos eventos la condición económica de la peticionaria para explicar la omisión de la entidad accionada. Por el contrario, además de la obligación legal de atender oportuna y adecuadamente a todos sus afiliados, sin realizar ningún tipo de discriminación por su capacidad económica, el Seguro Social dispone de los recursos y la infraestructura suficientes para garantizar la continuidad del servicio de salud demandado por la accionante. De esta manera, el Seguro no puede alegar su propia ineficiencia para justificar la no prestación del servicio, menos aún tratándose de un afiliado de escasos recursos.

Según lo ha señalado esta Corporación, la omisión de las EPS de prestar el servicio de salud requerido por afiliados de escasos recursos económicos, amparándose a su vez en la falta de dinero, atenta contra los derechos a la salud en conexión con la vida y el derecho a la asistencia social. En este sentido, en la sentencia C-033 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte dijo: “Si la EPS no cumple con el requerimiento de practicar la operación por cuestión de recursos y comunica que la usuaria pague y que luego se le devuelve la inversión, esta determinación viola los derechos a la salud en conexión con la vida y el derecho a la asistencia social, en perjuicio del usuario que interpone la tutela, en cuanto afecta la continuidad y atenta además contra el principio de solidaridad, ya que el sistema debe preocuparse por los afiliados de escasos recursos. La disculpa de no practicar una intervención quirúrgica por culpa de la propia EPS ubica tal conducta dentro del principio jurídico de NEMO AUDITUR PROPIAM TURPITUDINEM ALLEGANS. No tiene el usuario que asumir la culpa de la EPS, menos aún cuando el usuario es pobre y no puede pagar la intervención quirúrgica”.

7. De otra parte, el Gerente de la EPS Seguro Social señala que el estudio de densiometría ósea está contemplado en el POS. En este sentido la Sala considera que así como es

admisible la procedencia de la acción de tutela para ordenar la práctica de exámenes o cirugías excluidas del Plan Obligatorio de Salud (POS) en los eventos en que se evidencie la vulneración de derechos fundamentales por conexidad con el derecho a la salud,⁸ con mayor razón debe reconocerse la procedencia de la tutela para amparar derechos fundamentales vulnerados por conexidad con el derecho a la salud, debido a dilaciones en la atención médica contemplada en el POS.

8. El Gerente de la EPS Seguro Social dice también que no han autorizado los servicios solicitados por la accionante debido a la falta de presupuesto. Sobre el particular reitera la Sala que la falta de recursos presupuestales no exime a la EPS del cumplimiento de sus obligaciones, máxime en circunstancias como la presente en las cuales el propio Gerente del Seguro reconoce que el estudio de densiometría no corresponde a enfermedades catastróficas ni de alto costo, circunstancia ésta que, en aplicación de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta, exigiría mayor eficiencia por parte del ente accionado.

En relación con la procedencia de la tutela aunque se afirme la inexistencia de presupuesto, la Corte señaló lo siguiente en la sentencia T-285 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo:

No es admisible fundamentar la negativa o suspensión del servicio de salud en situaciones económicas que deben ser previstas y solucionadas por la entidad demandada, como acontece con la falta de presupuesto, que resulta inexcusable si se tiene en cuenta que los organismos de seguridad social deben planear con suficiente antelación lo concerniente al normal cumplimiento de sus funciones. (...)

Tales circunstancias riñen con los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución a la actividad administrativa y con la función estatal de protección a la salud (art. 49 C.P.), y, desde luego, no son los pacientes quienes deban soportar los efectos de las mismas.

Eventos como los indicados (...) sólo demuestran el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la administración de la EPS y repercuten de manera grave en la salud de los usuarios y en el cabal ejercicio de sus derechos fundamentales.

Y en la sentencia T-812 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, dijo:

Los beneficiarios del sistema de salud, ha dicho la Corte, no deben padecer los inconvenientes de carácter presupuestal que atraviesan las entidades encargadas de prestar el servicio. Los pacientes no pueden ver obstaculizado o impedido su tratamiento médico, por razón de los trámites internos adelantados por las entidades de salud. Estos procedimientos burocráticos deben ser ajenos a la prestación misma del servicio y, por tanto, no deben afectar la protección ofrecida por el Estado en esta materia.⁹ Además, ha dicho la jurisprudencia, quien presta un servicio de salud no debe efectuar acto alguno que pueda comprometer la continuidad del servicio y en consecuencia la eficiencia del mismo. Es obligación primordial, tanto de las entidades estatales como de los particulares que participen en la prestación del servicio público de salud, garantizar su continuidad.¹⁰

9. Los anteriores aspectos evidencian la dilación injustificada en que ha incurrido la entidad accionada al no dar oportuna respuesta a los requerimientos de la peticionaria. Es inadmisibles para esta Sala la actitud tanto de la EPS como del juez de instancia de considerar que la intensidad del dolor que padece la accionante o la falta de presupuesto justifican la ausencia de la prestación del servicio requerido.

Estas conductas no se compadecen con la afección del estado de salud de la peticionaria, hecho puesto en conocimiento del juez de instancia por el médico del Seguro Social, quien en su declaración expresó: “Quiero agregar que lo que yo le ordené del Corset le disminuiría el dolor a la señora, y el resultado del examen que antes mencioné orientaría a un manejo mejor de la paciente, pero además si solo le autorizan el Corset estaría mejor de salud”. (fl. 23)

Como se aprecia, los exámenes ordenados por el médico del Seguro Social tienen como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de la accionante, lo cual constituye un propósito esencial de la acción de tutela, de acuerdo con lo expuesto en forma reiterada por esta Corporación.¹¹

Al respecto, en la sentencia T-027 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa se señaló que “La dilación injustificada podría agravar el padecimiento y, eventualmente, llevar la enfermedad a límites inmanejables donde la recuperación podría resultar más gravosa o incierta, comprometiendo la integridad personal e, incluso, la vida del afectado. En consecuencia, es obligación de la entidad prestadora del servicio, adelantar las gestiones en el menor tiempo

posible para que el usuario no padezca el rigor de su mal, más allá de lo estrictamente imprescindible”.12

10. En síntesis, la prolongación en el tiempo del dolor que padece la accionante y del estado de anormalidad que puede verificarse o atenderse con la práctica de los exámenes ordenados y la entrega del Corsett, vulnera el derecho constitucional fundamental a la vida en condiciones de dignidad y lesiona su integridad personal, además de carecer de justificación a partir de argumentos presupuestales, máxime cuando el Gerente de la EPS reconoce que no se trata de un servicio de alto costo ni que esté excluido del POS.

Finalmente, “No pueden perderse de vista las dimensiones que adquiere la protección del derecho a la salud, cuando se presenta ligado con el derecho a la vida en condiciones dignas.

Se trata de una garantía que cobija tanto los aspectos físicos como los psicológicos de la enfermedad, y que parte de considerar íntegramente a la persona”.13

De acuerdo con las anteriores consideraciones, la Sala reitera la jurisprudencia de esta Corporación, razón por la cual revocará la sentencia del juez de instancia y en su lugar ordenará la protección inmediata de los derechos constitucionales vulnerados a la accionante.

DECISION

Con base en las consideraciones expuestas la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Revocar la sentencia dictada por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Armenia -Quindío, en la cual denegó la tutela interpuesta por Ofelia Quintero de Varela contra el Instituto de Seguro Social -Seccional Quindío, en el proceso de la referencia, y en su lugar amparar el derecho a la salud y la seguridad social, en conexidad con los derechos constitucionales fundamentales a la vida digna y a la integridad personal de la accionante.

Segundo.- Ordenar al Instituto de Seguro Social -Seccional Quindío que, si aún no lo ha hecho, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta

sentencia, proceda a ordenar la práctica inmediata del examen Densimetría Ósea Columna - Cadera y la entrega del Corset de Jewett formulados por el médico del ISS a la accionante.

Tercero.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-597 de 1993. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

2 El derecho a la salud es fundamental por conexidad con la vida. Ver por ejemplo las Sentencias T-041A ; T-101 ; T-155 ; T-186 ; T-284 ; T-305 ; T-373 ; T-389 ; T-406; T-416 y T-423, todas del año 2001.

3 Sentencia T-348 de 1997, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Los requisitos de procedencia de la tutela para reclamar el amparo del derecho a la salud han sido considerados en diferentes oportunidades por la Corporación. Ver, por ejemplo, las sentencias T-027 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-419 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Gálvis.

4 Ver Sentencia No T-271 de 1995 y Sentencia T-494 de 1993.

5 Sentencia T-494 de 1993.

- 6 Sentencia T-285 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo
- 7 Sentencia T-444 de 1999, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
- 8 Sentencia T-1579 de 2000, M.P. Fabio Morón Díaz y T-284 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Gálvis.
- 9 Cfr. sentencia T-428 de 1998.
- 10 Cfr. Sentencias T-428 de 1998, T-059 de 1997 y T-109/99.
- 11 Sentencias T-548 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-305 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y T-419 de 2001, M.P. Alvaro Tafur Gálvis.
- 12 En relación con la dilación injustificada en la prestación del servicio de salud, ver la sentencia T-983 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- 13 Sentencia T-926 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz.