

Sentencia T-1135/01

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Falta por cuanto entidad no violó derecho fundamental

Era indispensable, de oficio, escuchar a la accionante para establecer cuál era la razón por la que dirigió la solicitud de amparo contra la Secretaría Distrital de Salud, y con mayor razón cuando el representante de la entidad respondió que no era la destinataria de la petición de amparo, para aclarar si el hecho generador de la presunta violación de los derechos fundamentales invocados era en realidad una supuesta demora del ente accionado en autorizar el procedimiento médico dispuesto a la peticionaria para tratarle su enfermedad. Nada de ello se hizo por el Juzgado de instancia. Esta omisión fue suplida por la Corte Constitucional con la declaración de la accionante, la cual permite concluir que la no prosperidad de la tutela simple y llanamente radicaba en que ni la Secretaría Distrital de Salud, ni ninguna otra autoridad pública, había quebrantado derecho fundamental alguno a la peticionaria, por cuanto aquella no acudió a dicha Secretaría a solicitar autorización y por lo tanto ésta no podía negar lo que nunca se le había solicitado.

Referencia: expediente T-476900. Acción de tutela interpuesta por Jazmín Castro en representación de Cecilia Castro Hernández contra la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá.

Magistrada Ponente:

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dicta la siguiente

SENTENCIA

Relacionada con la revisión del fallo adoptado por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, en razón de la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1.- La demanda.

MARIA YASMIN CASTRO, en nombre y representación de su madre CECILIA CASTRO HERNÁNDEZ, interpuso acción de tutela el 15 de mayo de 2001 contra la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, por la presunta violación de los derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad social. Relató en la demanda que su progenitora, de 49 años de edad, padece de cáncer de seno desde hace dos años, se encuentra afiliada al Sisben y está siendo tratada de su enfermedad en el Instituto Nacional de Cancerología, en donde le efectuaron dos quimioterapias, pagando por la primera la suma de \$60.550,00, la cual completó con mucho esfuerzo debido a sus bajos ingresos y con la colaboración de sus familiares, programándosele la tercera para el 21 de mayo de 2001, pero no contaba en esa oportunidad con el dinero para cubrir los gastos del procedimiento y los medicamentos, de manera que no le quedaba camino distinto que el de acudir a la administración de justicia para reclamar la protección de los derechos fundamentales de su madre, quien desde dos años atrás no podía trabajar en razón de que sufría de “fuertes dolores en el pecho”.

Precisó la accionante que la violación de los derechos fundamentales por ella enunciados, provenían de “la conducta omisiva de la SECRETARIA DE SALUD, al demorar la autorización del procedimiento médico que requiere mi madre CECILIA CASTRO DE (sic) HERNÁNDEZ”. Por ello, solicitó expresamente que se ordenara a la demandada que “autorice inmediatamente las QUIMIOTERAPIAS, que fueran solicitadas por el Instituto Nacional de Cancerología, por consulta externa, SIN COSTO ALGUNO, o con cargo a alguna de las Instituciones creadas por el Gobierno Nacional, Fondo de Solidaridad del Ministerio de Salud”.

2.- Pronunciamiento de la entidad accionada.

El señor Secretario del Despacho de la Secretaría Distrital de Salud, en escrito recibido en el Juzgado Cuarto Civil del Circuito el 26 de mayo de 2001, argumentó que no era procedente la acción de tutela interpuesta contra esa Secretaría, “por ilegitimación en la causa del sujeto pasivo”, por cuanto los Acuerdos 20 de 1990 y 17 de 1997 del Concejo Distrital, crearon a los

hospitales del Distrito como establecimiento público, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito a la Secretaría Distrital de Salud, transformados luego como Empresa Social del Estado, que prestan el servicio de salud en forma directa y no pertenecen a la Secretaría de Salud. Con los centros asistenciales, el Fondo Financiero Distrital de Salud tiene contrato vigente, entre ellos con el Instituto Nacional de Cancerología, cuyo objeto es la compraventa de servicios de salud para la población residente en Bogotá sin capacidad de pago, y a la población afiliada al régimen subsidiado que demande servicios no incluidos en el POS subsidiado. En tal sentido, Indicó que la señora CECILIA CASTRO HERNÁNDEZ estaba siendo trata en el Instituto Nacional de Cancerología -ESE-, con diagnóstico de "C.A. SENO", evento que se encuentra dentro de la propuesta ofertada por el Instituto y contratada por el Fondo Financiero Distrital de Salud, de modo que no se le estaba vulnerando a la mencionado el derecho a la salud por parte de la Secretaría Distrital de Salud.

En su escrito, el funcionario explicó que la Secretaría Distrital de Salud no era "la destinataria del derecho invocado" presuntamente vulnerado, por cuanto desde el punto de vista constitucional y legal, esa entidad es una dependencia de carácter administrativo del Distrito Capital, a la que le compete vigilar y controlar la adecuada prestación del servicio de salud, pero no es un ente prestatario del servicio.

Luego de referirse a las normas legales y reglamentarias que regulan la prestación del servicio de salud, el funcionario reseñó que luego de aplicada la encuesta Sisben el 5 de marzo de 2001 a la señora CECILIA CASTRO HERNÁNDEZ, fue clasificada en el Nivel Dos (2) y tenía derecho a escoger libremente la Administradora del Régimen Subsidiado durante el mes de agosto, por lo que, mientras ello ocurría, la prenombrada estaba recibiendo el servicio de salud con un subsidio del 90% del valor total del servicio recibido en las instituciones adscritas a la Secretaría Distrital de Salud, así como en las no adscritas pero con las que se tenía contrato suscrito con el Fondo Financiero Distrital de Salud, de modo que sólo debería pagar el 10% del valor total de la cuenta, sin exceder el equivalente de dos salarios mínimos legales mensuales por la atención de un mismo evento al año.

Finalmente, precisó que si un paciente no tenía recursos para pagar, debía llegar a un acuerdo conciliatorio con la institución prestadora del servicio para cancelar la cuenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 del Decreto 2357 de 1995.

II. LA DECISIÓN JUDICIAL MATERIA DE REVISION

Sin haber practicado prueba alguna distinta a la solicitud de pronunciamiento por parte de la entidad accionada, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, en fallo de 30 de mayo de 2001, resolvió “Negar la tutela solicitada por JASMÍN CASTRO en nombre de CECILIA CASTRO”.

Advirtió el a quo que para interponer la tutela, por activa, era la persona que sufría la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, quien podía actuar directamente o a través de un agente oficioso, siempre y cuando el titular de los derechos no estuviera en condiciones de ejercer su propia defensa, evento en el cual tal circunstancia debía manifestarse en la solicitud (artículo 10 del Decreto 2591 de 1991).

Sobre esa base, puso de presente la juez que en el presente caso la demandante actuaba en nombre y representación de su madre, calidad que desde el punto de vista jurídico no se predicaba de los hijos respecto de los padres, a menos de que se encontrara en éstos alguna causal de incapacidad relativa que impusiera por la vía judicial tal designación. Igualmente, destacó que la accionante no hizo manifestación alguna sobre la calidad de agente, razón por la cual, sin ser titular del derecho por falta de legitimidad por activa, la protección demandada no podía ser concedida, imponiéndose no acceder a la tutela impetrada. Agregó que aún si se pudiera hacer abstracción de tal circunstancia, el amparo tampoco podía concederse porque, según lo informado por la entidad accionada, la señora CECILIA CASTRO era beneficiaria del régimen subsidiado dentro cual estaba siendo atendida en el nivel Dos del Sisben, correspondiéndole una cuota de recuperación equivalente al 10%, “impidiendo de esta manera imponer a la demandada obligación por fuera de la normatividad propia del régimen de seguridad social”.

Notificado el fallo a las partes mediante telegramas, no fue impugnado.

III. PRUEBA PRACTICADA POR LA CORTE

Durante el trámite de revisión, la Sala ordenó oír en declaración juramentada a la accionante MARÍA YASMIN CASTRO.

Al efecto, explicó la peticionaria que a su progenitora, desde el 20 de enero de 2001, se le había iniciado el tratamiento de quimioterapia para tratarle el cáncer que padece, y ese procedimiento le ocasionaba vómito, diarrea, fiebre y debilidad general y tardaba días sin poderse levantar de la cama. Agregó que como se avecinaba la fecha para que se le efectuara otra quimioterapia y vislumbraba que no tendría el dinero para pagar su costo, decidió acudir a la Personería Distrital de Bogotá y allí contó su caso, ante lo cual el funcionario que la atendió procedió a elaborar la demanda de tutela, la cual ella firmó pero no leyó su texto con detenimiento, presentándola personalmente en la oficina judicial

Consecuente con sus explicaciones, a la declarante se le impuso el contenido de la demanda y, luego de ello, explicó que quien la elaboró malinterpretó su relato, porque ella nunca acudió a la Secretaría de Salud a elevar alguna petición o le dieran autorización, ya que sólo fue a reclamar el carné de afiliación al Sisben cuando fue reclasificada en el Nivel II, de manera que lo único que pretendió al presentar la acción de tutela fue que “la bajaran a un nivel uno el Sisben porque ahí hay que pagar lo más poquito, porque no contamos con recursos para pagar el tratamiento de mi mamá, o que no nos cobren nada”. Afirmó que en ningún momento quiso acusar a la Secretaría de Salud, sino simplemente solicitar una ayuda, pero quien elaboró la demanda consignó acusaciones cuando ese no era su deseo.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar el fallo de única instancia ya referenciado, de acuerdo con lo consagrado en los artículos 86 y 241 de la Carta Política, y en el Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela.

2. La agencia oficiosa. Reiteración de Jurisprudencia.

La Sala Novena de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, advierte en este caso materia de examen la necesidad de reiterar la jurisprudencia de la Corporación relacionada con la agencia oficiosa en materia de tutela, en razón de la actuación cumplida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito, despacho que resolvió negar al amparo porque quien accionó no manifestó que actuaba como agente oficiosa en la demanda de tutela.

Al respecto, en Sentencia T-452, de 4 de mayo de 2001, M . P. Manuel José Cepeda Espinosa, se reiteró y precisó lo siguiente:

“En materia de acción de tutela, la posibilidad de agenciar derechos ajenos, a través de la agencia oficiosa, (de conformidad con los requisitos contemplados por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, ya citado), “debe ser examinada según las características propias y los derechos fundamentales involucrados en cada caso concreto”¹. Esta afirmación se funda en la obligación de los jueces de tutela de “llevar a cabo una defensa cabal, adecuada y oportuna de los valores, principios y derechos constitucionales, la cual no sería posible si la agencia oficiosa, en materia de tutela, se rigiera por reglas inflexibles que no respondieran a las particularidades de cada situación concreta”².

“La Corte Constitucional ha señalado que en el caso de la agencia oficiosa “se trata de una relación de hecho que puede reclamar efectos jurídicos válidos y desplegar eficacia representativa si se cumplen los requisitos previstos en la ley”³ y también que, en el ámbito de la acción de tutela, la aludida figura procesal se encuentra desprovista de requisitos tales como la caución y la ratificación posterior de los interesados principales, que en otro tipo de diligencias judiciales se exigen, ya que, tratándose del mecanismo de protección previsto en el artículo 86 superior, el carácter informal de esta modalidad de intervención judicial “se fundamenta en la trascendencia social que reviste cualquier violación de los derechos fundamentales, cuyo respeto es condición esencial de la convivencia pacífica. En este orden de ideas se le debe dar curso favorable a la agencia oficiosa si el titular de los derechos ajenos no está en condiciones de promover su propia defensa y si esta circunstancia se manifiesta en la solicitud”⁴.

“2.4. Ahora, desde una perspectiva puramente instrumental, para la procedencia de la agencia oficiosa es indispensable (i.) no sólo que el agente afirme actuar como tal⁵, sino que además (ii.) demuestre que el titular del derecho amenazado o vulnerado se encuentra en imposibilidad de promover su propia defensa⁶, “bien sea por circunstancias físicas, como la enfermedad, o por razones síquicas que pudieren haber afectado su estado mental, o en presencia de un estado de indefensión que le impida acudir a la justicia”⁷. Sin embargo, la exigencia de estos requisitos no puede interpretarse formalmente, es decir, su cumplimiento no está supeditado a la existencia, dentro de la petición de tutela, de frases sacramentales o declaraciones expresas que den cuenta de la agencia oficiosa, pues bien puede ocurrir -como

en el caso que es objeto de estudio en esta oportunidad por parte de la Corte- que las circunstancias que impiden que una persona actúe a nombre propio, justificando la intervención oficiosa de otro, sean hechos que se desprenden naturalmente de la narración hecha por el petente, cuya veracidad y alcance deben ser valorados por el juez, pudiendo, incluso, desplegar sus atribuciones en materia probatoria para establecer la certeza de las afirmaciones hechas....

“... ”

“2.5. Así, el juez de tutela, en ejercicio de sus funciones como garante y guardián de los derechos fundamentales y la Constitución, puede declarar procedente la agencia oficiosa en aquellos eventos en los que partiendo de los hechos y circunstancias que definen cada caso, constata que (1.) el actor en el proceso de amparo actúa a nombre de otra persona y (2.) de la exposición de los hechos resulta evidente que el agenciado se encuentra imposibilitado para interponer la acción por su propia cuenta. Ciertamente, la agencia oficiosa tácita -en los términos señalados-, será procedente en la medida en que el representado no se vea perjudicado o corra riesgo alguno por el ejercicio del acto de representación, y siempre que exista un respaldo fáctico del cual se pueda deducir -no simplemente presumir-, que se está realizando un acto a favor de otro⁸.

“2.6. Buena parte de la eficacia de la administración de justicia frente a la protección de los derechos fundamentales se pone en juego al definir el papel que cumple el juez de tutela. Su labor no puede reducirse a la constatación pasiva de requisitos formales de las demandas que ponen a su consideración los particulares⁹; la naturaleza de los principios que están en juego, que se concretan en la efectiva y pronta protección de derechos inherentes a la persona, exige al juez que, en la medida de los recursos y poderes que le reconocen la Constitución y la ley, se establezcan con precisión los hechos y afirmaciones en los que se fundamenta una demanda... (Negrillas y subrayas fuera de texto).

“... ”

“En este orden de ideas, el carácter privilegiado de los derechos fundamentales en el orden constitucional y la naturaleza informal de la acción de tutela exigen una actuación particular del juez que conoce de una acción de tutela, “pues debe desligar criterios eminentemente formalistas y otorgar prevalencia al derecho sustancial que involucra la situación fáctica

concreta (C.P. art. 228)” 10. Así, la interpretación de los derechos fundamentales le reclama al juez una mayor participación en la búsqueda de la máxima efectividad de la Constitución (artículo. 4 C.P.), a través de los medios probatorios que estime convenientes, so pena de correr el riesgo de “dejar desprotegidos derechos fundamentales que merecen protección o de obrar, por el contrario, con tal precipitud que ampare situaciones que no requieren la intervención judicial o respecto de las cuales ella no cabe”11.

“Esto no significa, sin embargo, “que la justicia constitucional deba ser oficiosa ni que el éxito de las pretensiones de la tutela correspondan única y exclusivamente al juez, puesto que es razonable sostener que quien conoce la manera exacta como se presentan los hechos y las consecuencias de los mismos, es quien padece el daño o la amenaza de afectación”12; de lo que se trata, entonces, es de lograr un sano equilibrio -establecido por los hechos mismos de cada caso-, entre la exposición que hace el peticionario, y que constituye el marco de referencia para encauzar la labor del juez, y la necesidad de comprobación por parte del funcionario judicial, de las razones que sustentan una demanda de tutela13. Por esta vía, se pretende que el contenido del artículo 86 Superior traspase las fronteras de un vano formalismo para convertirse en una herramienta oportuna y eficaz que constituye poder en cabeza de los ciudadanos.

“2.7. En el presente caso, el juez competente se limitó a hacer una valoración formal de la demanda de tutela sin reparar en el contenido de la misma, ni procurar, ante la incertidumbre, decretar las pruebas necesarias para verificar de manera expedita la veracidad de los hechos afirmados por el actor.”

3. El caso concreto.

El contenido de la demanda presentada por la señora JAZMÍN CASTRO permitía determinar que la señora CECILIA CASTRO HERNÁNDEZ se encontraba imposibilitada físicamente para actuar en razón del tratamiento médico a que estaba siendo sometida. No obstante, si la juez de instancia tenía alguna duda sobre el particular, su deber era el de indagar acerca de las razones por las cuales la titular de los derechos fundamentales presuntamente quebrantados no había actuado por sí misma.

Pero además, era indispensable, de oficio, escuchar a la accionante para establecer cuál era la razón por la que dirigió la solicitud de amparo contra la Secretaría Distrital de Salud, y con

mayor razón cuando el representante de la entidad respondió que no era la destinataria de la petición de amparo, para aclarar si el hecho generador de la presunta violación de los derechos fundamentales invocados era en realidad una supuesta demora del ente accionado en autorizar el procedimiento médico dispuesto a la señora CASTRO HERNÁNDEZ para tratarle su enfermedad.

Nada de ello se hizo por el Juzgado de instancia. Esta omisión fue suplida por la Corte Constitucional con la declaración de la accionante, la cual permite concluir que la no prosperidad de la tutela simple y llanamente radicaba en que ni la Secretaría Distrital de Salud, ni ninguna otra autoridad pública, había quebrantado derecho fundamental alguno a la señora CECILIA CASTRO HERNÁNDEZ, por cuanto aquella no acudió a dicha Secretaría a solicitar autorización y por lo tanto ésta no podía negar lo que nunca se le había solicitado.

En consecuencia, se confirmará el fallo motivo de examen en cuanto denegó el amparo, pero por las razones que acaban de precisarse.

V. DECISION.

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

RESUELVE

Primero: CONFIRMAR la sentencia dictada por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Bogotá, de 30 de mayo de 2001, en cuanto negó la tutela impetrada, pero por las razones consignadas en precedencia.

Segundo: ORDENAR que, por la Secretaría de la Corporación se libren las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERIA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Corte Constitucional Sentencia T-555 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta sentencia la Corte Constitucional protege el derecho al debido proceso y la garantía de no reformatio in pejus de un condenado (ya internado en un centro de reclusión) cuya sentencia es agravada por el juez penal de segunda instancia, no obstante haber sido apelante único. Además, reconoce y acepta, en consideración de las circunstancias del caso, la agencia oficiosa dentro del proceso de tutela de una estudiante de derecho que cursa el consultorio jurídico.

2 Ibid.

3 Corte Constitucional Sentencia T-422 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. La Corte Constitucional denegó la protección del derecho de petición que invocaba el peticionario, pues no probó los requisitos mínimos a los que se alude para que le fuera reconocida su condición de agente oficioso. En este caso se trataba de un particular que, no obstante no ser propietario de predio alguno, ni habitante del sector, actuaba en beneficio de una comunidad perjudicada por la construcción inminente de oficinas en un sector residencial. La misma tesis aquí reseñada, fue reiterada en la sentencia T-530 de 1994 M.P. Fabio Morón Díaz

4 Ibid.

5 Este sería un requisito reiterado en la Sentencia T-1012 de 2000 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

6 Este concepto se reiteraría en la Sentencia T-503 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

7 Corte Constitucional Sentencia SU-707 de 1996 M.P. Hernando Herrera Vergara. En esta oportunidad la Corte Constitucional (Sala Sexta de Revisión), no compartió el criterio de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, que se negó a conceder el amparo presentado por los hijos de un enfermo terminal de cáncer, alegando la falta de prueba de la agencia oficiosa. En el expediente existían pronunciamientos de varios médicos especialistas que daban cuenta del delicado estado de salud del agenciado. En el mismo sentido, puede consultarse la sentencia T-976 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esta ocasión la Corte Constitucional aceptó como circunstancia suficiente para probar la imposibilidad en la que se encontraba una persona para interponer la acción de tutela, la declaración hecha por ella en la que ratificaba que se encontraba en estado de embarazo con serias complicaciones y necesitaba de la práctica de una hemodiálisis al menos cada dos días.

8 Ese fue un elemento esencial dentro del fallo contenido en la Sentencia T-044 de 1996 (Cfr. nota número 11), pues en aquella oportunidad se comprobó que la persona o nombre de quien decía actuar el agente oficioso, no obstante ser un adulto mayor, podía agenciar sus propios intereses y, en todo caso, no tenía interés alguno en iniciar una acción de tutela.

9 Cfr. Corte Constitucional Sentencia T-237 de 1996 M.P. Carlos Gaviria Díaz. La Sala Cuarta de Revisión revocó el fallo del Tribunal Superior de Bogotá que negaba el amparo al derecho a la vida solicitado por una familia que veía como su vivienda se corría el riesgo de derrumbarse ante la realización de unas obras por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Particularmente censuró la no práctica de pruebas que contribuyeran a sustentar la decisión que toma el funcionario judicial. Se afirma concretamente: “El juez constitucional no puede limitarse a adoptar una decisión, solo para entender formalmente cumplida su labor, ni escudarse en el trámite sumario de esta acción para abstenerse, por ejemplo, de solicitar informes, o de ordenar una inspección judicial.”

10 Sentencia T-498 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero. La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional reprocha en este fallo la decisión tomada por el Juez 15 Civil del

Circuito, quien ante la petición presentada por un padre con el propósito de obtener la práctica de una biopsia prescrita a su hija menor, denegó el amparo de los derechos fundamentales, toda vez que el escrito de tutela no allegó las pruebas que sustentan la petición.

11 Sentencia C-174 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En esta oportunidad la Sala Quinta de Revisión de Tutelas desestima el procedimiento adoptado por el juez de instancia quien niega el amparo a un grupo de trabajadores del municipio de Planera Rica, afectados por la falta de pago de varias de sus mesadas salariales. En dicho pronunciamiento se condena, no sólo el no haber practicado las pruebas conducentes para tomar una decisión fundada, sino el hecho de que, a falta de acervo probatorio, se haya decidido en contra de lo dicho por los accionantes, cuya buena fe debía presumirse. La tutela es concedida y se ordena al ente tutelado el pronto pago de lo debido.

12 Ibid.

13 Es oportuno recordar el contenido del inciso 2 del artículo 21 del Decreto 2591 de 1991 con el propósito de ilustrar las atribuciones que en materia probatoria se le reconocen al juez de tutela:

Artículo 21: “Información Adicional:

(...)

En cualquier caso, el juez podrá fundar su decisión en cualquier medio probatorio para conceder o negar la tutela”.