

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD-Fundamento constitucional y legal

El fundamento de aplicación de la continuidad al régimen de seguridad social, y en especial al régimen de salud, obedece a dos razones fundamentales. En primer lugar, la continuidad constituye una característica esencial de todo servicio público, de modo que siendo la seguridad social en salud un servicio público obligatorio, su prestación debe ser regular y continua, sin interrupciones, salvo que exista una causa legal que lo justifique y siempre que la misma encuentre ajustada a las garantías y derechos constitucionales. En segundo lugar, la atención de la salud se rige por los principios de universalidad y eficiencia, que se materializan en la vinculación progresiva y efectiva de todos los habitantes del territorio nacional al sistema general de salud a través de alguno de los regímenes previstos legalmente (contributivo, subsidiado o vinculado), con lo cual una vez que la persona ingrese a dicho sistema, existe una vocación de permanencia y no puede, por regla general, ser separada o desvinculada del mismo.

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD-Finalidad

Con el principio de continuidad, se busca garantizar a los titulares del derecho a la atención en salud que han ingresado al Sistema General de Seguridad Social, la prestación ininterrumpida, constante y permanente de los servicios como una garantía de protección de sus derechos a la vida y a la salud. El principio de continuidad se materializa entonces en el derecho de los ciudadanos a no ser víctimas de interrupciones abruptas y sin justificaciones válidas de los servicios de salud y, en particular, de los tratamientos o procedimientos médicos que reciben o requieran según las prescripciones médicas y las condiciones físicas o psíquicas del usuario.

DERECHO A LA SALUD-Afiliado cotizante a quien la empresa ha suministrado en forma discontinua los medicamentos formulados por su médico tratante para el tratamiento de la hipertensión

Referencia: expediente T-1168692

Accionante: Carlos Hernán Mostacilla Guzmán.

Demandado: Empresa Social del Estado Antonio Nariño.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de noviembre de dos mil cinco (2005).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil – Presidente- Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto 2591, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, en única instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Carlos Hernán Mostacilla Guzmán contra la Empresa Social del Estado Antonio Nariño.

I. ANTECEDENTES

Mediante escrito presentado el día trece (13) de mayo de 2005, el señor Carlos Hernán Mostacilla Guzmán a través de apoderada, solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y a la vida presuntamente vulnerados por la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, por negarse a suministrarle los medicamentos VERAPAMILO, ENALAPRIL, ASA y FLUROSEMIDA en forma continua.

1. Hechos relatados por el accionante

El señor Carlos Hernán Mostacilla Guzmán manifestó, que se encuentra afiliado como cotizante a la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, desde el año de 1980 y que debido al sobrepeso y al estrés laboral padece de hipertensión arterial, razón por la cual ingresó al programa de dicha patología en el Seguro Social, donde el médico le prescribió para el tratamiento de su enfermedad los medicamentos VERAPAMILO, ASA, ENALAPRIL y FLUROSEMIDA.

Dichos medicamentos según afirmación hecha por el accionante han sido suministrados en forma discontinua, ocasionándole perjuicios considerables, debido a que la suspensión de su consumo aumenta progresivamente los niveles de presión arterial, debiendo por lo tanto adquirirlos en varias ocasiones por sus propios medios.

Agrega, que a pesar de múltiples requerimientos dirigidos a la entidad demandada, no ha sido posible la entrega de los medicamentos mencionados, razón por la cual se vio obligado a presentar un derecho de petición, sin resultados positivos.

Sostiene, que carece de recursos económicos para sufragar los gastos ocasionados por la compra de los medicamentos, puesto que debe velar por sus tres hijos y un nieto; pagar crédito de vivienda, además de los gastos de alimentación, servicios públicos y lo que implica mantener una familia.

Por medio del Oficio 846 de 7 de mayo de 2005, el Juzgado Segundo Laboral de Popayán, requirió a la Empresa Social del Estado Antonio Nariño para que rindiera un informe relacionado con los hechos de la demanda, sin embargo, la entidad accionada guardó silencio en el trámite de la acción de tutela.

2. Fundamentos de la acción y pretensiones

El accionante considera que la entidad demandada le está vulnerando los derechos a la salud, a la seguridad social y a la vida, al no suministrarle los medicamentos ordenados por el médico tratante para el tratamiento de su hipertensión arterial, en forma continua.

En consecuencia, solicita al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales, ordenando a la Empresa Social del Estado Antonio Nariño autorizar el suministro de los medicamentos VERAPAMILO, ASA, ENALAPRIL y FLUROSEMIDA, sin interrupciones.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Sentencia de Unica instancia

A tal decisión llegó el mencionado Despacho Judicial, después de considerar que no existe claridad sobre las pretensiones del actor, en cuanto a los medicamentos que está negando la entidad, ni tampoco frente a aquellos que siendo reconocidos, no han sido entregados

oportunamente. Sin embargo, recomendó a la ESE Antonio Nariño para que en los eventos en que se agote algún medicamento y el mismo no se pueda entregar al paciente al momento de reclamarlo, solucione su entrega lo más pronto posible.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

De acuerdo con la situación fáctica que ha dado lugar a la controversia objeto de la presente acción de tutela, le corresponde a esta Sala de Revisión establecer, si resulta violatoria de los derechos a la salud en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal del señor Carlos Hernán Mostacilla Guzmán, la actuación de la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, de suministrar los medicamentos ordenados por el médico tratante, para el control de su hipertensión arterial, de manera interrumpida y en forma incompleta.

Como quiera que la entidad contra la cual se dirigió la acción no dio respuesta al requerimiento que le hizo el juez de instancia con el fin de que se pronunciara sobre los hechos expuestos en la presente acción de tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

Con el propósito de desarrollar y resolver el problema jurídico planteado, esta sentencia de reiteración de jurisprudencia tendrá la siguiente estructura.

Inicialmente se hará alusión a las reglas jurisprudenciales que declaran que el derecho a la salud tiene un carácter prestacional pero adquiere la connotación de fundamental al estar en conexidad con el derecho a la vida digna y que estos derechos son violados cuando una entidad prestadora de los servicios de salud niega el suministro de los medicamentos de manera continua.

En segundo lugar, la Corte se referirá al derecho a la continuidad en la prestación de los servicios de salud, el cual resulta fundamental en el presente caso, toda vez que la accionada se niega a suministrar los medicamentos de manera ininterrumpida, constante y permanente, con el argumento de que el fármaco se encuentra agotado.

Finalmente, teniendo en cuenta las reglas reiteradas se procederá a resolver el problema jurídico planteado en el caso concreto.

IV. REITERACIÓN DE JURISPRUDENCIA

1 Protección constitucional del derecho a la salud

En innumerables pronunciamientos, la jurisprudencia emanada de esta Corporación ha precisado que pese a que la salud es en principio un derecho de carácter prestacional, puede adquirir la connotación de fundamental si en el caso concreto se desprende que su desconocimiento puede comprometer derechos de rango fundamental. En estas condiciones, la Corte ha protegido por vía de tutela el derecho a la salud, cuando éste se encuentre en conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal.

Sobre este tema, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-615 de 20021, sostuvo lo siguiente:

“De otro lado, la jurisprudencia reiterada de esta Corporación ha puesto de presente cómo, a pesar del carácter primariamente prestacional del derecho a la salud, el mismo debe ser objeto de protección inmediata cuando quiera que su efectividad comprometa la vigencia de otros derechos fundamentales, especialmente el derecho a la vida y a la dignidad personal. Abundan los casos en los cuales la jurisprudencia sentada en sede de tutela ha amparado el derecho a la salud por considerarlo en conexión inescindible con el derecho a la vida o a la dignidad e incluso al libre desarrollo de la personalidad.² En este punto, además, no debe perderse de vista que la salud de los niños es per se un derecho fundamental, pues así lo dispone el artículo 44 superior, disposición que, como lo ha sostenido la Corte, debe entenderse como configurativa de un tratamiento privilegiado o de primacía de sus derechos sobre los de las demás personas³. De otra parte, también la Corte ha sostenido que la seguridad social – y por consiguiente la salud- como derecho constitucional, adquiere su connotación de fundamental cuando atañe a las personas de la tercera edad y aquellas

personas cuya debilidad es manifiesta.”

En el mismo sentido en reciente jurisprudencia la Corte Constitucional mediante sentencia T-202 de 2005 (MP Dr. Rodrigo Escobar Gil) señaló lo siguiente:

“La prestación de los servicios de salud como componente de la seguridad social, por su naturaleza prestacional, es un derecho y un servicio público de amplia configuración legal, pues corresponde a la ley definir los sistemas de acceso al sistema de salud, así como el alcance de las prestaciones obligatorias en este campo (C.P. 48 y 49). La salud no es entonces, en principio, un derecho fundamental, salvo en el caso de los niños, no obstante lo cual puede adquirir ese carácter en situaciones concretas debidamente analizadas por el juez constitucional, cuando este derecho se encuentre vinculado clara y directamente con la protección de un derecho indudablemente fundamental. Así, el derecho a la salud se torna fundamental cuando se ubica en conexidad con el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal⁴”.

En resumen, la jurisprudencia de esta Corporación ha sido enfática en señalar que el derecho a la salud -en principio- no se puede proteger de manera autónoma por vía de tutela, salvo que se comprometan derechos fundamentales como la vida u otros que ostenten esa misma condición⁵.

2 El derecho a la continuidad en la prestación del servicio de salud puede ser protegido a través de la acción de tutela cuando su interrupción vulnera por conexidad derechos fundamentales como la vida, la integridad física o la dignidad de la persona.

La Corte Constitucional ha considerado que el derecho de acceso a la seguridad social, previsto en los artículos 48 y 49 de la Constitución, abarca no sólo el acceso al sistema de salud como tal y su cobertura, sino también las garantías de permanencia de los afiliados en el sistema. Por este motivo, dentro del marco jurídico previsto por la Constitución y la ley de seguridad social, y como desarrollo de los principios de eficacia y universalidad, el Sistema General de Seguridad Social en salud está regido por unos principios especiales entre los que se destaca el de la continuidad en el servicio.

Con el principio de continuidad, se busca garantizar a los titulares del derecho a la atención en salud que han ingresado al Sistema General de Seguridad Social, la prestación

ininterrumpida, constante y permanente de los servicios como una garantía de protección de sus derechos a la vida y a la salud. El principio de continuidad se materializa entonces en el derecho de los ciudadanos a no ser víctimas de interrupciones abruptas y sin justificaciones válidas de los servicios de salud y, en particular, de los tratamientos o procedimientos médicos que reciben o requieran según las prescripciones médicas y las condiciones físicas o psíquicas del usuario.

El fundamento de aplicación de la continuidad al régimen de seguridad social, y en especial al régimen de salud, obedece a dos razones fundamentales. En primer lugar, la continuidad constituye una característica esencial de todo servicio público, de modo que siendo la seguridad social en salud un servicio público obligatorio, su prestación debe ser regular y continua, sin interrupciones, salvo que exista una causa legal que lo justifique y siempre que la misma encuentre ajustada a las garantías y derechos constitucionales.

En segundo lugar, la atención de la salud se rige por los principios de universalidad y eficiencia, que se materializan en la vinculación progresiva y efectiva de todos los habitantes del territorio nacional al sistema general de salud a través de alguno de los regímenes previstos legalmente (contributivo, subsidiado o vinculado), con lo cual una vez que la persona ingrese a dicho sistema, existe una vocación de permanencia y no puede, por regla general, ser separada o desvinculada del mismo. 6

Frente a este tema la Corte ha señalado recientemente:

“Los artículos 487 y 498 de la Constitución consagran que la atención a la salud es un servicio público y que puede ser prestado por un particular bajo la supervisión del Estado. Por lo tanto, al ser la salud un servicio público no puede interrumpirse su prestación, ya que el servicio público se caracteriza por la continuidad en la prestación del mismo. Además, la continuidad en la prestación hace parte del principio de eficiencia.9

Para la Corte es claro que el servicio de salud solo puede ser interrumpido cuando exista una causa de ley. En la Sentencia T-618 de 2000 indicó.” Uno de los principios característicos del servicio público es la eficiencia y, específicamente este principio también lo es de la seguridad social. Dentro de la eficiencia está la continuidad en el servicio, es decir, que no debe interrumpirse la prestación salvo cuando exista una causa legal que se ajuste a los principios constitucionales...10 (Sentencia T-746 de 2002,(MP Marco Gerardo Monroy Cabra)

A partir del fundamento jurídico que identifica el principio de continuidad, la jurisprudencia constitucional ha definido el alcance del derecho ciudadano a no ser víctima de interrupciones injustificadas en la prestación de los servicios de salud, fijando los criterios que obligan a las entidades promotoras y prestadoras de salud (E.P.S, A.R.P, I.P.S) a garantizar y asegurar su continuidad. Sobre esa base, ha sostenido la Corte 11(I) que las prestaciones en salud, como servicio público obligatorio y esencial, tienen que ofrecerse de manera eficaz, regular, permanente y de calidad; (II) que las entidades prestadoras del servicio deben ser diligentes en las labores que les corresponde desarrollar, y deben abstenerse de realizar actuaciones ajenas a sus funciones y de omitir el cumplimiento de obligaciones que conlleven la interrupción injustificada de los servicios o tratamientos;(III) que los usuarios del sistema de salud no pueden ser expuestos a engorrosos e interminables trámites internos y burocráticos que puedan comprometer la permanencia del servicio, y (IV) que los conflictos de tipo contractual o administrativo que se presenten con otras entidades o al interior de la propia empresa, no constituyen justa causa para impedir el acceso de sus afiliados a la continuidad, permanencia y finalización óptima de los servicios y procedimientos médicos ordenados.

Con base en los criterios expuestos, entra la Corte a pronunciarse sobre el amparo solicitado en el caso concreto.

4. El caso concreto

En el caso objeto de revisión la acción de tutela se dirige, específicamente a obtener del juez constitucional una decisión mediante la cual se ordene a la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, suministrar de manera ininterrumpida, constante y permanente los medicamentos VERAPAMILO, ENALAPRIL, ASA y FLUROSEMIDA al señor Carlos Hernán Mostacilla Guzmán requeridos para el tratamiento de la hipertensión arterial que padece.

La Sala tendrá en cuenta, como base para adoptar una decisión, las siguientes consideraciones, de conformidad con los hechos que han quedado plenamente demostrados en el expediente. Para decidir se tendrá en cuenta que:

El accionante Carlos Hernán Mostacilla Guzmán se encuentra afiliado como cotizante a la

Empresa Social del Estado Antonio Nariño. Por problemas de sobrepeso y estrés padece de hipertensión arterial, debiendo por ello ingresar al programa de esa patología en el Seguro Social en donde el médico tratante le prescribió los medicamentos VERAPAMILO, ASA, ENALAPRIL y FLUROSEMIDA.

En varias oportunidades el accionante requirió a la entidad demandada aún por medio de derecho de petición, para que le fueran entregados en forma continua dichos medicamentos, sin resultados positivos.

Teniendo en cuenta, tanto la situación fáctica que ha quedado acreditada la Corte verificará el cumplimiento de las reglas de procedibilidad de la acción de tutela en este caso, que claramente se enmarca dentro de la controversia acerca de la naturaleza jurídica adquirida por el derecho a la salud cuando se encuentra en conexidad con otros derechos.

Primero. Para la Corte es claro que el no suministro de los medicamentos requeridos por el accionante de manera continua amenaza el derecho a la salud en conexidad con la vida del mismo, especialmente desde el punto de vista de las condiciones dignas en las que debe desarrollarse su existencia.

Esta Sala reitera, conforme se anotó en las consideraciones generales de esta providencia, que el derecho a la vida desde esta óptica, implica la posibilidad de que el individuo lleve una existencia en condiciones dignas y pueda desempeñarse normalmente en sociedad, alcanzando un estado de salud lo más lejano posible al sufrimiento y al dolor, pues al hombre se le debe respeto a la integridad física y una vida saludable en la medida que sea posible.

En esta medida, la Corte encuentra que, en este caso, es la acción de tutela, el mecanismo adecuado para preservar los derechos fundamentales del accionante, pues con la omisión de la entidad demandada de suministrar en forma continua los medicamentos al accionante violó su derecho fundamental a la salud en conexidad con el derecho a la vida, sometiéndolo a una situación de indefensión, en la cual se afecta su subsistencia digna.

En ese sentido, obra en el expediente prueba que demuestra que los medicamentos son entregados interrumpidamente al accionante, puesto que en la fórmula allegada al proceso, con respecto al medicamento VERAPAMILO, aparece con sello de “agotado” lo que significa, que no ha sido entregado al accionante en forma permanente y continua. Además, en el

escrito de tutela, el demandante manifestó que este comportamiento por parte de la entidad demandada se repite con los demás medicamentos que le ordena su médico tratante.

La Corte concluye que con la interrupción en la entrega de los medicamentos se está poniendo en peligro la vida del accionante, puesto que como él lo afirma, la hipertensión arterial aumenta si no toma los medicamentos continuamente.

Segundo. Con base en el principio de continuidad que debe imperar en la prestación de los servicios de salud se tiene, que la Entidad demandada está en el deber de suministrar los medicamentos que requiere el paciente en forma continua, ininterrumpida y constante, por cuanto como lo ha señalado la Corte, las Entidades Prestadoras de Salud deben ser diligentes en las labores que les corresponde desarrollar y deben abstenerse de asumir comportamientos que conlleven la interrupción injustificada de tratamientos o entrega de medicamentos, máxime si éstos se encuentran contemplados en el Plan Obligatorio de Salud, como ocurre en el presente caso.

Respecto a la capacidad económica del actor para costear los medicamentos, aún cuando el hecho no resulta relevante para la decisión a adoptar, por tratarse de medicamentos incluidos en el Plan Obligatorio de Salud, debe resaltar la Corte, que de acuerdo a lo manifestado por el accionante en el escrito de tutela, su situación es precaria para asumir los gastos de los fármacos que por falta de diligencia la entidad demandada no entrega oportunamente.

En consecuencia, la Corporación procederá a revocar el fallo del Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, por cuanto además, la entidad demandada, desconoció la jurisprudencia que sobre el particular se ha proferido por esta Corte.

La Sala concederá en consecuencia la tutela solicitada y ordenará a la Empresa Social del Estado Antonio Nariño que suministre los medicamentos requeridos por el demandante de manera ininterrumpida, constante y permanente.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Segundo Laboral del Circuito de Popayán, el día treinta y uno (31) de mayo de 2005, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO.- En su lugar, CONCEDER la tutela para la protección del derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida digna del señor Carlos Hernán Mostacilla Guzmán y ORDENAR a la Empresa Social del Estado Antonio Nariño, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a ordenar el suministro de los medicamentos de acuerdo con la prescripción hecha por el médico tratante, de manera ininterrumpida, constante y permanente.

TERCERO. LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

2 Cf. entre otras, las sentencias T-409/95, T-556/95, T-281/96, T-312/96, T-165/97, SU.039/98, T-208/98, T-260/98, T-304/98, T-395/98, T-451/98, T-453/98, T-489/98, T-547/98, T-645/98, T-732/98, T-756/98, T-757/98, T-762/98, T-027/99, T-046/99, T-076/99, T-472/99, T-484/99, T-528/99, T-572/99, T-654/99, T-655/99, T-699/99, T-701/99, T-705/99, T-755/99, T-822/99, T-851/99, T-926/99, T-975/99, T-1003/99, T-128/00, T-204/00, T-409/00, T-545/00, T-548/00, T-1298/00, T-1325/00, T-1579/00, T-1602/00, T-1700/00, T-284/01, T-521/01, T-978/01, T-1071/01,

3 Cf. sentencias Nos. T-200/93 y T-165/95, entre otras.

4 Sentencia C-177 de 1998, (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5 Véanse entre otras, las sentencias SU-111 de 1997, SU-039 de 1998, T-494 de 2001, T-968 de 2002, T-578 de 2003.

6 Sobre este punto pueden consultarse las Sentencias T-746 de 2002 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra) y C -800 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa)

7 Artículo 48. La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley.

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley.

8 Artículo 49: La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud..."

9 Ver Sentencia SU-562 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero)

10 Sentencia T-618 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero)

11 Ver, entre otras, las Sentencias T-1198 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett), T-1218 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería) y T-246 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández)