

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad con la vida digna

INAPLICACION DE NORMAS DEL PLAN OBLIGATORIO DE SALUD-Hipótesis fácticas que la determinan

DERECHO A LA SALUD-Entrega de medicamento excluido del POS

Referencia: expediente T-980836

Acción de tutela formulada por Abigail Castellano de Salazar contra la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL S.A. E.P.S. Seccional Barranquilla.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., seis (6) de diciembre de dos mil cuatro (2004).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ALFREDO BELTRÁN SIERRA, MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo único de instancia dictado por el Juzgado Primero (1) Civil del Circuito de Barranquilla, en el proceso de tutela iniciado por Abigail Castellanos de Salazar contra la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL S.A. E.P.S. Seccional Barranquilla.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y pretensión.

La ciudadana Abigail Castellanos de Salazar formuló acción de tutela el día primero (1) de julio de 2004 contra la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL S.A. E.P.S. Seccional Barranquilla, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la salud en

conexidad con el derecho a la vida y a la integridad personal, debido a la renuencia a la entrega por parte de la entidad demandada del medicamento llamado Cosopt.

Fundamentó su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

Indica la demandante que desde hace aproximadamente dos (2) años en la Clínica General del Norte de la ciudad de Barranquilla, el doctor José Joaquín Rincón le diagnosticó un glaucoma crónico.

Afirma que el citado doctor Rincón le formuló un tratamiento médico compuesto por los medicamentos Xalatán y Alfacón, los cuales utilizó según la respectiva prescripción sin obtener mejoría alguna.

Añade que con posterioridad un nuevo médico tratante, doctor Yesid Mejía, cambió de tratamiento por no encontrar que el glaucoma mejorara con el tratamiento anterior.

Manifiesta que el doctor Mejía le prescribió unas gotas llamadas Cosopt, las cuales debe utilizar indefinidamente. Estas gotas no hacen parte del Plan Obligatorio de Salud (POS), por lo que el médico tratante diligenció el formato correspondiente para que se autorice la entrega del mencionado medicamento.

Enuncia que una vez solicitó a CAJANAL el medicamento denominado Cosopt, éste le fue negado por no hacer parte del POS.

Finalmente argumenta que el 13 de mayo de 2004, formuló ante CAJANAL petición para que le fuera suministrado el medicamento en mención, obteniendo respuesta negativa el 24 de junio del año en curso.

Añade que la entrega del medicamento Cosopt es de suma urgencia, pues no practicarse dicho procedimiento médico le generará la pérdida de la visión.

1. Trámite impartido.

3. Intervención de la entidad demandada.

3.1. La ciudadana Clara Lucía Uribe Payares, en calidad de Directora Regional de la Caja de Previsión Social Regional Costa Norte CAJANAL S.A. EPS, solicitó al juez de la causa desvincularla de la presente acción de tutela.

Expresa la mencionada funcionaria que el Gobierno Nacional a través del Decreto 1777 del 26 de junio de 2003, estableció la escisión de CAJANAL E.I.C.E de la actual Subdirección General Administrativa y Financiera, de las Direcciones Seccionales y las demás dependencias de cualquier nivel vinculadas a la prestación del servicio de salud.

Indica que mediante la Escritura Pública número 5003 del 7 de octubre de 2003, se constituyó la nueva sociedad CAJANAL S.A. E.P.S.. En sus estatutos se encuentra contemplado que el domicilio principal de la mencionada sociedad es la ciudad de Bogotá D.C., y que ésta podrá establecer regionales en el territorio nacional.

Enuncia que el único funcionario competente para notificarse de cualquier actuación judicial en la que haga parte la entidad es su Presidente.

Sostiene la señora Uribe Payares que únicamente es competente respecto de los asuntos que tienen relación directa con el objeto social de la empresa, por lo que no puede representarla judicialmente.

Expone que CAJANAL S.A. E.P.S. no quiere desatender órdenes judiciales, menos aún desconocer la asistencia médica a los usuarios, por lo que la accionante debe dirigirse a esta regional con el objeto de entregar la documentación necesaria para enviarla al nivel central, para que se le autorice la respectiva atención en salud, toda vez que para prestar el servicio médico se deben surtir pasos y procedimientos administrativos propios e ineludibles, que permitan que la actuación no sea irregular.

Añade la señora Uribe Payares que no es la funcionaria competente para proferir el acto administrativo que genere la disponibilidad o apropiación presupuestal de la respectiva solicitud de la atención en salud que requiere la demandante.

Indica que la competencia a nivel regional consiste en solicitar la disponibilidad presupuestal ante el nivel central por cuanto CAJANAL S.A. E.P.S. es una empresa centralizada en su domicilio principal, todas las solicitudes objeto de la prestación de servicios en salud de los

usuarios, la parte contractual, los pagos y todos los servicios conexos se ejercen a través del nivel central.

Finaliza argumentando que en si en su calidad de Directora Regional de Cajanal S.A. E.P.S. expide un acto administrativo que se encuentre fuera de sus funciones, estaría incurriendo en una conducta punible, señalada como tal en el Capítulo VII artículo 413 del Código Penal.

3.2. Igualmente la ciudadana Lucy Mecon Sandoval, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de CAJANAL S.A. E.P.S., en forma extemporánea, le solicitó al juez de la causa declarar improcedente la presente acción de tutela.

Sostiene que mediante la resolución número 758 de 2004 expedida por la Superintendencia Nacional de Salud se confirmó la resolución número 281 de 2004, expedida por la misma entidad, mediante la cual se revocó el certificado de funcionamiento a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL E.P.S. como entidad promotora de salud; en consecuencia, todos los afiliados a dicha entidad debían trasladarse de E.P.S., haciendo uso de su derecho de libre elección, hasta el 31 de julio de 2004, y que quienes no hubieran escogido E.P.S. serían distribuidos por CAJANAL dentro de los 15 días hábiles siguientes al 3 de agosto de 2004 entre las E.P.S. existentes en la respectiva región donde se encontraran afiliados.

Manifiesta que CAJANAL S.A. E.P.S. se halla en la imposibilidad jurídica, financiera y técnica de continuar prestando a sus usuarios los servicios de salud como entidad promotora de salud.

Finalmente añade que a la fecha y para facilitar el proceso de traslado de los usuarios a las diversas E.P.S., CAJANAL S.A. E.P.S. desarrolla un plan de contingencia, a fin de expedir oportunamente la certificación de semanas cotizadas al sistema general de seguridad social en salud y el paz y salvo con la E.P.S..

1. Pruebas relevantes que obran dentro del expediente.

* Petición formulada por la señora Abigail Castellano de Salazar a la Caja de Previsión Social

CAJANAL S.A. E.P.S., el día 13 de mayo de 2004, en donde solicita le sea suministrado el medicamento Cosopt, en la cantidad indicada por su médico tratante. (folio 5).

* Copia de la solicitud y justificación del médico tratante de CAJANAL S.A. E.P.S. para que le sea entregado a la demandante medicamento no incluido en el Plan Obligatorio de Salud POS. (folios 6 - 8).

* Copia del carné de afiliación a Cajanal número 159223 perteneciente a la demandante. (folio 9).

* Copia de la respuesta fechada el 24 de junio de 2004 a la petición presentada por la demandante a CAJANAL, en donde se le informa que el medicamento Cosopt se encuentra fuera del Plan Obligatorio de Salud, por lo que no se le puede suministrar.

I. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

Argumenta el juez único de instancia que no puede el despacho desconocer el informe rendido por la entidad demandada, donde argumenta los trámites administrativos que se requieren para ordenar la entrega de medicamentos no incluidos en el POS, pues los mismos están subordinados a la existencia de una disponibilidad presupuestal, situación de la cual la demandante está enterada.

Considera que la demandante debió, antes de formular la acción de tutela, agotar los trámites administrativos para obtener la respectiva autorización de la disponibilidad presupuestal necesaria para la entrega de los medicamentos formulados por su médico tratante.

I. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo objeto de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política de 1991 y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Planteamiento del problema jurídico.

De acuerdo con los hechos de la demanda, se plantea la Corte Constitucional si la renuencia por parte de CAJANAL a entregar a la demandante el medicamento formulado por su médico tratante y que se encuentra excluido del Plan Obligatorio de Salud, aduciendo razones de orden administrativo, vulnera sus derechos fundamentales a la vida, salud en conexidad con la vida e integridad personal.

1. Los derechos fundamentales a la vida digna y a la salud. Reiteración de jurisprudencia.

Nuestra Carta Política consagró en su artículo 11 el derecho a la vida; no obstante, el citado artículo debe interpretarse consultando el principio fundamental de la dignidad humana, previsto en el artículo 1 de la Constitución.

De acuerdo con lo anterior, esta Corporación ha establecido la conexidad existente entre el derecho a la salud y el derecho fundamental a la vida en condiciones de dignidad de los seres humanos.

Al respecto esta Corporación sostuvo:

“La Constitución Política Colombiana no garantiza solamente el derecho fundamental a la vida, entendiéndolo como la existencia biológica del ser humano; el constituyente quiso ir mucho más allá y estableció que el derecho a la vida implica que el ser humano tenga unas condiciones dignas, que le permitan también un buen desempeño en la sociedad.

(...)

Las normas previstas en la Constitución Política, especialmente las relacionadas con derechos fundamentales, no son aisladas y forman un sistema, por lo cual es necesario integrarlas para dar una correcta y eficaz protección a los precitados derechos. Así, entonces, es claro que el derecho fundamental a la vida digna surge de una interpretación armónica de los artículos 1 y 11 constitucionales, por lo que una conducta que de manera injustificada coloque a un individuo en una situación de aflicción implica una lesión al derecho a la vida digna” 1.

Tratándose del derecho a la salud, en principio éste no ostenta la calidad de fundamental, pero puede adquirir tal carácter cuando las circunstancias del caso lo ligan a un derecho catalogado como fundamental.

La Corte ha entendido 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. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento”2.

El derecho a la salud en el momento de adquirir la categoría de fundamental por conexidad, genera una serie de garantías que se encaminan a que el paciente logre superar sus quebrantos, para que disfrute de la vida en condiciones dignas.

Por tanto, en los casos en los cuales la vida en condiciones dignas y la salud puedan verse comprometidas debido a la no realización de procedimientos médicos, a diagnósticos dilatados en el tiempo o a la falta de entrega de medicamentos por razones económicas o administrativas, los demandantes en acción de tutela deberán ser protegidos por los jueces constitucionales, para dar así cumplimiento a las normas previstas en la Carta Superior.3

4. Suministro de medicamentos, tratamientos y procedimientos excluidos del Plan Obligatorio de Salud POS. Reiteración de Jurisprudencia.

Esta Corporación ha venido sosteniendo en reiterada jurisprudencia en qué eventos la reglamentación contenida en el Plan Obligatorio de Salud puede ser inaplicable, “teniendo en

cuenta el perjuicio que se causa a quienes requieren de los medicamentos o procedimientos excluidos a tal punto que de ellos dependen sus derechos constitucionales fundamentales a la vida y a la integridad personal”⁴

No obstante lo anterior, para que se pueda inaplicar una reglamentación legal o administrativa que excluye un medicamento del Plan Obligatorio de Salud, el Juez Constitucional debe verificar el cumplimiento obligatorio de unos requisitos que han sido definidos por la jurisprudencia de esta Corporación de la siguiente manera⁵:

“1ª. Que la falta del medicamento o tratamiento excluido por la reglamentación legal o administrativa, amenace los derechos constitucionales fundamentales a la vida o a la integridad personal del interesado, pues no se puede obligar a las Entidades Promotoras de Salud a asumir el alto costo de los medicamentos o tratamientos excluidos, cuando sin ellos no peligran tales derechos.

“2ª. Que se trate de un medicamento o tratamiento que no pueda ser sustituido por uno de los contemplados en el Plan Obligatorio de Salud o que, pudiendo sustituirse, el sustituto no obtenga el mismo nivel de efectividad que el excluido del plan, siempre y cuando ese nivel de efectividad sea el necesario para proteger el mínimo vital del paciente.

“3ª. Que el paciente realmente no pueda sufragar el costo del medicamento o tratamiento requerido, y que no pueda acceder a él por ningún otro sistema o plan de salud (el prestado a sus trabajadores por ciertas empresas, planes complementarios prepagados, etc.).

“4ª. Que el medicamento o tratamiento haya sido prescrito por un médico adscrito a la Empresa Promotora de Salud a la cual se halle afiliado el demandante.”

En este orden de ideas, cuando un paciente cumple con los anteriores requisitos y requiere un medicamento, tratamiento o procedimiento no incluido en el POS para tratar la enfermedad que lo aqueja, la respectiva Empresa Promotora de Salud debe suministrarlo, y tiene la facultad de exigir al Estado, a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) el reintegro de los gastos en que se vio obligada a incurrir.⁶

1. El caso concreto.

En el presente caso objeto de revisión, la peticionaria en acción de tutela solicita a la Caja de Previsión Social CAJANAL S.A. E.P.S. en la ciudad de Barranquilla el suministro del medicamento denominado Cosopt, prescrito por su médico tratante y adscrito a CAJANAL, para tratar en adecuada forma el glaucoma crónico que padece (folios 6 - 8), el cual hasta la fecha de la formulación de la presente acción de tutela no le había sido entregado.

La entidad demandada, al contestar la acción de tutela, adujo para la no entrega del medicamento solicitado argumentos de índole administrativa. (folios 23 - 26 y 33 - 35).

En efecto, la entidad demandada sostuvo que la señora Castellanos de Salazar debe dirigirse a la regional de Barranquilla con el objeto de entregar la documentación necesaria, para que sea enviada al sector central de CAJANAL, toda vez que para prestar los servicios médicos se deben cumplir ciertas etapas administrativas ineludibles, para que la actuación no sea irregular.

Así mismo, argumentó para la no entrega del medicamento Cosopt la imposibilidad jurídica, financiera y técnica para continuar prestando a sus usuarios los servicios de salud como entidad promotora de salud, debido a que la Superintendencia de Salud le revocó el certificado de funcionamiento, por lo que sus afiliados debían trasladarse de E.P.S., haciendo uso de su derecho de libre elección, hasta el 31 de julio de 2004.

Esta Sala de Revisión considera que los argumentos esgrimidos por CAJANAL para no suministrar el medicamento no incluido en el POS a la demandante, vulnera sus derechos a la vida en condiciones de dignidad, a la salud en conexidad con la vida y a la integridad personal.

Para esta Corporación no es aceptable interponer obstáculos de carácter administrativo para que una persona que padece de una enfermedad pueda ser atendida en forma oportuna y eficaz.

Es así como esta Corte frente a dilaciones en el servicio de salud debido a trámites administrativos, ha sostenido:

“Así pues, en un Estado Social de Derecho, fundado en el respeto de la dignidad humana (art. 1º C.P.) y en la conservación del valor de la vida (Preámbulo y art. 11 C.P.), no puede

predicarse la efectividad del servicio de salud en aquellos eventos en los cuales la E.P.S., desconociendo las reales circunstancias de salud de un afiliado y sin mediar justificación, lo somete a esperar indefinidamente la práctica de una cirugía que se necesita de manera urgente, o antepone problemas administrativos, contractuales, económicos, o disposiciones de carácter legal para negarse a prestar el tratamiento médico que le garantizará al usuario la existencia digna”7.

En conclusión, la E.P.S. demandada no puede exponer válidamente argumentos de tipo administrativo que creen una barrera en el acceso a los servicios de salud que requiere la demandante.

De igual manera, los usuarios del sistema de salud no pueden ser sometidos a interminables trámites internos y burocráticos que no permitan desarrollar en adecuada forma los tratamientos médicos.8

Para esta Sala de revisión tampoco es aceptable el argumento de que la entidad demandada no puede continuar prestando los servicios de salud por imposibilidad jurídica, técnica y financiera, por habersele revocado su permiso de funcionamiento como E.P.S. por parte de la Superintendencia de Salud.

La jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que quien presta un servicio de salud, no puede realizar actos que puedan llegar a comprometer la continuidad del servicio y en consecuencia la eficiencia del mismo.

Así pues, es obligación tanto de las entidades públicas como de las privadas que intervienen en la prestación de los servicios de salud, garantizar su continuidad.9

En el presente caso debe esta Sala reiterar que sin importar la razón por la que se extingue la vinculación con la E.P.S, ésta se encuentra en la obligación de culminar los tratamientos y los procedimientos médicos ya iniciados, mientras no se asegure su culminación por parte de otras Empresas Promotoras de Salud, por lo que la terminación abrupta de aquellos, quebranta los derechos fundamentales a la salud en conexidad con la vida y la integridad personal.10

En este orden de ideas, considera esta Sala que el amparo solicitado debe concederse,

puesto que CAJANAL al no suministrar el medicamento prescrito por el médico tratante de la señora Abigail Castellano de Salazar, afectó sus derechos a la vida en condiciones dignas, la salud en conexidad con la vida y a la integridad personal.

En consecuencia, esta Sala revocará la sentencia dictada por el Juzgado Primero (1) Civil del Circuito de Barranquilla el día cinco (5) de agosto de 2004 y ordenará a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL S.A. E.P.S. que suministre a la demandante el medicamento Cosopt prescrito por su médico tratante.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia del cinco (5) de agosto de 2004 proferida por el Juzgado Primero (1º) Civil del Circuito de la ciudad de Barranquilla y, en su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos a la vida digna, la salud en conexidad con la vida y la integridad personal, dentro de la acción instaurada por la señora Abigail Castellano de Salazar contra la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL S.A. E.P.S..

Segundo. ORDENAR a la Caja Nacional de Previsión Social CAJANAL S.A. E.P.S., que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, suministre a la señora Abigail Castellanos de Salazar el medicamento Cosopt, de acuerdo con lo prescrito por su médico tratante.

Tercero. LÍBRESE por secretaría la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia T - 682 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.

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

3 En este mismo sentido ver las sentencias T - 693 de 2001 y T - 274 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.

4 Sentencia T - 794 de 2004. M.P. Jaime Araújo Rentería.

5 Sentencia T - 406 de 2001. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 En el mismo sentido se pueden consultar las sentencias T - 065 de 2004, T - 190 de 2004, T - 202 de 2004, T - 239 de 2004, T - 268 de 2004, T - 342 de 2004 y T - 367 de 2004, entre muchas otras.

7 Sentencia T - 839 de 2004. M.P. Alvaro Tafur Galvis.

8 En el mismo sentido ver las sentencias T - 428 de 1998, T - 109 de 1999 y T - 956 de 2002.

9 Al respecto se pueden consultar las sentencias T - 627 de 2002, T - 178 de 2003, y T - 289 de 2004, entre muchas otras.

10 En el mismo sentido ver la sentencia T - 829 de 1999. M.P. Carlos Gaviria Díaz.