

Sentencia T-125/02

DEMANDANTE EN TUTELA-No es necesario identificar derecho vulnerado

La Sala considera que el derecho cuya protección reclama la accionante es claro aunque esté implícito. La pretensión de la accionante consiste en que se le proteja el derecho a la salud en conexidad con los derechos a la vida y a la integridad para lo cual pide que se culmine un trámite, petición que involucra también el derecho al debido proceso. Así pues, sobre este particular la Sala recuerda que el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, según el cual la acción de tutela requiere de pocas formalidades, indica, entre otras, lo siguiente: “No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado”. Es lo que sucede en este caso.

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Prestación de servicio público de salud

Debido a que Suratep S.A. es una entidad prestadora del servicio público de la seguridad social en salud, la acción de tutela es procedente para solicitar la reclamación que expresa la accionante.

ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES-AI detener la calificación del origen de la enfermedad de manera arbitraria impidió obtener servicio de salud

La accionante fue sometida a un procedimiento que, en dos oportunidades, concluyó con sendas respuestas expresadas por Suratep S.A., en las que se afirmaba que no se sabía cuál era la entidad responsable de prestar la atención médica solicitada porque no se había surtido aún la primera instancia respecto de calificación del origen de la enfermedad. Por lo tanto, la A.R.P. impidió por completo que la señora Pineda tuviera acceso al servicio público de salud por el cual se encontraba cubierta. En estos términos, la Sala encuentra que la A.R.P. Suratep S.A. incumplió la primera de las obligaciones a su cargo, la cual consiste en obedecer las normas que reglamentan la prestación de un servicio público, en este caso, el servicio público de seguridad social en salud. En efecto, es claro que en la medida en que la accionada se encontraba afiliada al Sistema General de Salud, lo único que pretendía es que le brindara la atención a la que tenía derecho de acuerdo con los parámetros y procedimientos establecidos en las normas, lo cual no sucedió. Encuentra también la Sala que la negativa de la A.R.P. de continuar con el procedimiento de calificación del origen de la

patología padecida por la accionante con miras a que se determinara cuál es la entidad responsable de cubrir su tratamiento, vulnera su derecho fundamental al debido proceso. La Sala considera que, si es cierto -como lo afirman los documentos allegados- que la accionante padece una patología de origen laboral, la ausencia del tratamiento requerido -debido a la negativa de la A.R.P. de continuar el procedimiento de calificación del origen de la misma-, implica una violación del derecho que tiene a recibir la atención y las prestaciones propias del sistema de seguridad social en salud. El comportamiento de Suratep S.A. ha impedido que se determine quién es el encargado de prestar la atención médica que ella requiere y que, por consiguiente, se le practique un tratamiento del que requiere para que sean cubiertos los riesgos amparados por el sistema de seguridad social, sean éstos laborales o comunes.

ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES-Documentos requeridos para la solicitud de calificación

Preocupa a la Sala que, debido a la exhaustividad de los documentos y certificados solicitados, la accionante no haya podido obtenerlos, que ello haya conducido a que se decida que no hay, nuevamente, evidencia en segunda instancia para determinar el origen de su enfermedad, y que, por consiguiente, el procedimiento de evaluación continúe suspendido. En consecuencia, se ordenará que si no se han adelantado la totalidad de las gestiones y no se han practicado la totalidad de las pruebas necesarias para determinar el origen de la patología de la accionante, la A.R.P. proceda de inmediato a su realización. Con el fin de evitar demoras adicionales, la A.R.P. accionada deberá tener en cuenta lo siguiente: a) Respecto de la información y documentación que sea competencia de alguna entidad o institución que haga parte del Sistema General de Salud, la A.R.P. Suratep S.A. deberá procurársela, pues es ella quien cuenta con procedimientos para obtenerla fácilmente y con mecanismos más eficientes para su consecución; b) Que sólo se solicite a la accionante la información adicional necesaria para proceder a calificar en segunda instancia el origen de la patología que presenta; c) Que en caso de que la información y documentación solicitada no exista, proceda la A.R.P. a ordenar las medidas y los estudios que sean del caso para obtenerla, pues de lo contrario se impondría a la accionante una carga excesiva y desproporcionada que posiblemente conduciría a que su derecho al servicio de la seguridad social en salud quedara indefinidamente postergado y desprotegido.

SENTENCIA INHIBITORIA-Prohibición en tutela

El párrafo único del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991 señala: “El contenido del fallo no podrá ser inhibitorio”. La inhibición en este caso no aparece como fruto del desinterés del juez por el caso, sino de un análisis jurídico relativo a los requisitos de la acción de tutela y de la congruencia entre lo pedido y lo resuelto. Por eso, no se ordenará remitir copias a la Fiscalía General de la Nación (tal como se decidió en la sentencia recién citada) sino a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, de acuerdo con lo prescrito en el numeral 2° del artículo 114 de la Ley 270 de 1996.

Referencia: expediente T-513524

Acción de tutela instaurada por Beatriz Elena Pineda en contra de la A.R.P. Suratep S.A.

Magistrado ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Quince Civil del Circuito de Medellín dentro del proceso de tutela instaurado por Beatriz Elena Pineda en contra de la A.R.P. Suratep S.A.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Beatriz Elena Pineda, de 30 años de edad, presentó acción de tutela en contra de la A.R.P. Suratep S.A. por considerar que ésta vulneró su derecho fundamental a la salud por abstenerse de realizar la operación quirúrgica que requiere, con el argumento de que no se encuentra demostrado que se trata de una patología de origen laboral. Los hechos que sirven de fundamento del amparo solicitado se resumen en los siguientes términos:

1.1. La accionante presentó acción de tutela el día 29 de junio de 2001 por considerar que la A.R.P. Suratep S.A. le estaba vulnerando sus derechos a “la atención y a la operación”¹.

1.2. Respecto de los hechos que dan lugar al proceso de la referencia, afirma que le diagnosticaron “Enfermedad profesional adquirida en mis manos por abuso excesivo a estas, de lo cual no quieren admitir aún teniendo constancia por las entidades hospitalarias”².

1.3. Admitida la demanda por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Medellín, se procedió a notificar a la accionada.

1.4. La accionada contestó a las pretensiones de la accionante por medio de su representante legal, Luis Alberto Botero Gutiérrez, señalando que: “La señora Beatriz Elena Pineda [...] estuvo afiliada a SURATEP S.A. para la cobertura de los riesgos profesionales desde el 4 de abril de 1998 hasta el 22 de septiembre de 2000 como trabajadora del Colegio Mano Amiga”; que “El 13 de febrero de 2001 la señora Pineda envió a SURATEP S.A. una comunicación mediante la cual solicita la atención de la patología osteomuscular que la aqueja”; que fue examinada por un médico de dicha empresa el 5 de marzo de 2001, quien determinó que el diagnóstico no era claro y que no se establecía de manera concluyente que la enfermedad padecida por la accionante fuera de origen laboral; que el artículo 12 del Decreto 1295 de 1994 señala que: “Toda enfermedad o patología, accidente o muerte, que no hayan sido clasificados o calificados como de origen profesional, se consideran de origen común. La calificación del origen del accidente de trabajo o de la enfermedad profesional será calificado, en primera instancia por la institución prestadora de servicios de salud que atiende al afiliado. El médico o la comisión laboral de la entidad administradora de riesgos profesionales determinara el origen, en segunda instancia. Cuando surjan discrepancias en el origen, estas serán resueltas por una junta integrada por representantes de las entidades administradoras, de salud y de riesgos profesionales. De persistir el desacuerdo, se seguirá el procedimiento previsto para las juntas de calificación de invalidez definido en los artículos 41 y siguientes de la ley 100 de 1993 y sus reglamentos”; que a la accionante se le informó sobre el trámite que debía realizar para determinar a quién correspondía prestar la atención médica requerida; que el 9 de abril de 2001 fue nuevamente evaluada por un médico de Suratep quien observó que “[...] aún no existe un diagnóstico clínico definitivo en primera instancia por parte de la IPS que la ha venido atendiendo como afiliada al régimen subsidiado de seguridad social en salud que permita sustentar el origen de la enfermedad, como

tampoco existe una calificación de profesionalidad de la misma”; que “La calificación debe estar entonces debidamente soportada y debe incluir un diagnóstico claro de la enfermedad, acompañado de los documentos médico-laborales que puedan ser estudiados por la administradora de riesgos profesionales, permitiendo eventualmente concluir que la enfermedad sobrevino como consecuencia obligada y directa de la clase de trabajo que desempeña la trabajadora, o del medio en que se ve obligada a trabajar, para posteriormente pronunciarse sobre el origen. En este caso, no se observa el cumplimiento cabal de los requisitos anteriores, razón por la cual no se ha calificado en segunda instancia el origen de la enfermedad por parte de SURATEP S.A.”; que “De lo expuesto puede observarse que SURATEP S.A. no ha violado ninguno de los derechos fundamentales de la trabajadora, por el contrario, ha estado dispuesta a atenderla cuando ella lo ha solicitado, pero sobretodo, a explicarle de manera clara cuál es el procedimiento que debe seguir para que la profesionalidad de la enfermedad que padece pueda ser evaluada por SURATEP S.A.”³.

1.5. Anexa una carta dirigida a la accionante y firmada por el médico laboral de la A.R.P. con fecha 5 de marzo de 2001, en la que se informa: “Una vez revisada la historia clínica aportada por usted para el estudio del caso y realizada la evaluación médico laboral se concluye que no hay un diagnóstico claro de su patología, la cual además no ha sido calificada como profesional en primera instancia por la IPS de la ARS/EPS a la cual usted se encuentra afiliada, por lo tanto esta corresponde a una patología de comportamiento común hasta tanto no se demuestre lo contrario. [...]. Las entidades Administradoras de Riesgos Profesionales sólo estamos facultadas para referirnos a tales eventos como segunda instancia de lo que defina la IPS, tal como lo dispone la misma norma antes citada; por lo tanto, la IPS de la ARS/EPS deberá evaluar, diagnosticar, documentar y calificar el origen de la patología que la aqueja, anexando los documentos de soporte exigidos por ley (artículo 25, Decreto 1346/94)” (negrillas fuera de texto).

1.6. En fallo del 18 de julio de 2001, el Juzgado Octavo Civil Municipal de Medellín concedió la tutela interpuesta por la accionante.

1.7. El 24 de julio de 2001 la accionada citó a la accionante para el día siguiente a las ocho de la mañana, con el propósito de que se realizara una evaluación de su caso, y se le solicitó que presentara una lista significativa de documentos (historia clínica de la EPS a la cual consulta por enfermedades comunes; historia clínica de ingreso, periódicas y egreso a la

empresa, las ayudas diagnósticas realizadas, certificado de cargos de la empresa, estudio del puesto de trabajo y factor de riesgo4).

1.8. El 27 de julio de 2001, el representante legal de Suratep S.A. envió al despacho del a quo un comunicado en el que informa que el caso de la señora Pineda había sido evaluado de nuevo y que, ante la falta de evidencia suficiente, la accionada había decidido iniciar la segunda instancia de calificación del origen de la patología de la accionante y que en consecuencia había ordenado los exámenes pertinentes para proceder, es segunda instancia, a establecer si la enfermedad padecida por ella es de origen laboral5.

1.9. En todo caso, el mismo día presentó apelación contra la sentencia proferida.

1.10. En fallo del cuatro de septiembre de 2001, el Juez Quince Civil del Circuito de Medellín profirió fallo en el que se inhibe para conocer de la acción interpuesta.

1.11. Mediante auto de fecha treinta (30) de octubre de dos mil uno (2001), la Sala de Selección Número Diez (10) de la Corte Constitucional resolvió seleccionar para su revisión el expediente de la referencia.

2. Sentencia de primera instancia

El Juez Octavo Civil Municipal de Medellín señala que “En cuanto a la decisión que le compete a esta primera instancia tomar, valga la pena reiterar que a folio 5 del expediente tutelar se observa la orden de remisión que a medicina laboral hizo el departamento de atención ambulatoria del Seguro Social Seccional Antioquia y si observamos el folio 7 del mismo expediente, de allí claramente se desprende que el día 29 de marzo del 2001 el médico SANTIAGO GRISALES, como ortopedista egresado o especializado ante la U. De A., y con registro # 4025, emite el siguiente diagnóstico en relación a la paciente BEATRIZ ELENA PINEDA: ‘Paciente de 30 años, con trabajo en servicios generales, con disfunciones en ambas manos. Al examen (...) se reporta compromiso del N. Mediano en atención con ENFERMEDAD PROFESIONAL por el trabajo desempeñado’. La anterior apreciación científica viene amparada con la firma del doctor USUARIO ACER, adscrito a medicina física y rehabilitación, y de este estudio se desprende que la paciente BEATRIZ PINEDA para la fecha de 13 de junio del 2000 presentaba dolor en aspecto anterior de las palmas de las manos el cual se intensifica en FLEXION CONTRARESISTENCIA SOBRE INSERCIÓN DE F.C.U., y que además hay

pérdida de esfuerzo ocasional⁶. Que se encontró discreta prolongación de la latencia sensitiva del nervio mediano izquierdo y se termina por concluir que el asunto bajo estudio es UN CASO DE ORIGEN OCUPACIONAL que causa sobreuso, entitis secundaria y por edema compresión del nervio mediano. Entesitis por sobreuso”⁷.

Esta evidencia lleva al a-quo a considerar que sí existía un diagnóstico por parte de la E.P.S. / A.R.S. en la que se establecía que la patología presentada por la accionante era de carácter laboral. Por ello, concede la tutela y ordena “Otorgarle un término inexorable de cuarenta y ocho (48) horas laborales a SURATEP S.A., como ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES, para que de inicio, comprobado por escrito ante el juzgado, de la gestión conducente a la integración de comisión médica o designación de médico especialista adscritos a SURATEP que entre a calificar en segunda instancia la enfermedad que padece en sus manos la señora BEATRIZ ELENA PINEDA con C.C. 43’821.300”⁸.

3. La impugnación

El representante legal de Suratep S.A. impugnó la sentencia proferida por el a-quo. Señala que “Como se explicó en la respuesta a la acción de tutela, la norma es clara al establecer el procedimiento para calificar el origen de la enfermedad, estableciendo que en primera instancia es responsable de calificar, la entidad del Sistema de Seguridad Social en Salud, en este caso del régimen subsidiado, al cual esté afiliado el trabajador”⁹.

Agrega que: “Igualmente, es preciso anotar que la Resolución 2569 de 1999 en su artículo 7 ha definido los requisitos para que se lleve a cabo la calificación en primera instancia por parte de la respectiva entidad del sistema de salud, estableciendo que: “La calificación del origen profesional de las enfermedades debe sustentarse en la historia clínica que soporte clínica y paraclínicamente el diagnóstico médico y en los antecedentes laborales, que permitan conocer la exposición a los factores de riesgo en las diversas ocupaciones u oficios, en los cuales se ha desempeñado el trabajador, como lo establece el Decreto 1832 de 1994”. Lo que quiere decir que es requisito indispensable comprobar la exposición a los factores de riesgo que tienen la potencialidad y capacidad para causar una enfermedad de origen profesional, para poder diagnosticar el padecimiento de la misma. La calificación en primera instancia acerca de la profesionalidad de la enfermedad, debe estar debidamente soportada mediante un diagnóstico representado por un concepto de carácter técnico científico,

soportado en la historia clínica y ocupacional del paciente. Es necesario entonces que exista soporte claro y definitivo que permita comprobar la relación directa y obligatoria de la patología con el trabajo o el medio ambiente laboral en que se desempeña la persona que la padece”¹⁰.

Indica que, en cumplimiento de la sentencia proferida por el a-quo, Suratep S.A. ha ordenado la práctica de los exámenes conducentes a determinar si la enfermedad padecida por la accionante es de origen laboral, pero que impugna dicha providencia por considerarla ajena al ordenamiento jurídico. Por ello, señala que “[...] como parte del fallo de segunda instancia se debe ordenar a la entidad del sistema de salud a la cual se encuentre afiliada la trabajadora, el reembolso del valor de los exámenes practicados por SURATEP, los cuales legalmente no le corresponde realizar”¹¹.

4. Sentencia de segunda instancia

Correspondió al Juzgado Quince Civil del Circuito de Medellín conocer en segunda instancia del presente proceso. En el fallo proferido señala: “La solicitud de tutela aparece en un formato, al parecer de Apoyo Judicial, con relación de hechos lacónica y poco clara, en la cual no se formula una petición concreta; solo se indica que el derecho fundamental violado es ‘La no atención y la operación’ (sic); por lo cual podría interpretarse que lo pretendido por la accionante es que se le preste atención médica y se le practique una intervención quirúrgica, sin que se indique cuál”.

“Frente a tal petición, el Juzgado de primera instancia dispuso tutelar, pero la orden concreta consistió en otorgar un término inexorable de 48 horas laborales a Suratep S.A. ‘para que de inicio, comprobado por escrito ante el Juzgado, de la gestión conducente a la integración de comisión médica o designación de médico especialista adscritos a SURATEP que entre o entren a calificar en segunda instancia la enfermedad que padece en sus manos la señora BEATRIZ ELENA PINEDA...’. Con lo cual se advierte que dicha petición no está en consonancia con lo pretendido por la accionante, que básicamente es la prestación de asistencia médica. Así que por el principio de congruencia de la sentencia (art. 305 C. de P. C.), predicable sin excepción y por lo tanto también aplicable a las tutelas, el fallo debía contraerse a resolver si procedía o no lo solicitado, es decir, la prestación médica pretendida, y no algo diferente como la calificación sobre el origen de la enfermedad, como que, se repite, este aspecto no

se propuso en la tutela; aunque vale decir que sin indicación expresa de la accionante sobre la intervención quirúrgica referida, mal podía resolverse al respecto”.

“En tales condiciones, el trámite adolece de fallas desde la admisión de la acción, como que debió disponerse que la accionante precisara sus peticiones; y por otra parte, el fallo resulta incongruente, como que no se advierte que la acción se haya propuesto para que se calificara si el origen de la enfermedad es o no profesional”¹².

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las providencias proferidas por los jueces de instancia dentro del proceso de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, y de conformidad con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con los hechos reseñados, procede la Corte Constitucional a resolver el siguiente problema jurídico: ¿Se vulneró el derecho fundamental al debido proceso por parte de la Administradora de Riesgos Profesionales (A.R.P.) Suratep S.A. al detener injustificadamente el proceso de calificación del origen de la patología que presentaba la accionante, quien estaba afiliada a la misma?

3. Consideraciones

Con el propósito de solucionar el problema jurídico que se plantea, esta Sala de Revisión habrá de analizar la actuación de la A.R.P. accionada respecto de la solicitud de la accionante, orientada a que se le practicara el tratamiento médico requerido para la patología presentada. En concreto, la Sala estudiará si dicha actuación dio lugar a la vulneración del derecho fundamental al debido proceso.

3.0. Consideración previa

De acuerdo con la narración que se hace de los hechos, esta Sala de Revisión encuentra que

la accionante no menciona expresamente qué derecho fundamental considera vulnerado. Tan solo afirma que se le está vulnerando “La no atención y la operación”.

No obstante lo anterior, la Sala considera que el derecho cuya protección reclama la accionante es claro aunque esté implícito. La pretensión de la accionante consiste en que se le proteja el derecho a la salud en conexidad con los derechos a la vida y a la integridad para lo cual pide que se culmine un trámite, petición que involucra también el derecho al debido proceso.

Así pues, sobre este particular la Sala recuerda que el artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, según el cual la acción de tutela requiere de pocas formalidades, indica, entre otras, lo siguiente: “No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado”¹³. Es lo que sucede en este caso.

3.1.1. En esta oportunidad, la Sala Tercera de Revisión encuentra que debido a que Suratep S.A. es una entidad prestadora del servicio público de la seguridad social en salud, la acción de tutela es procedente para solicitar la reclamación que expresa la accionante. En efecto, en otra oportunidad en el que se resolvió un caso que guarda cierta similitud con el presente, la Corte señaló:

“[...] Seguros de Vida Alfa S.A. fue demandada en este caso, no como una compañía privada dedicada a actividades meramente comerciales, sino como una administradora de riesgos profesionales, es decir, como una entidad prestadora del servicio público de la seguridad social (C.P. art. 48), por un afiliado a ella bajo el régimen contributivo, y en razón de la prestación de dicho servicio. En estos términos, es claro que la acción de tutela interpuesta por el accionante sí procede contra la empresa mencionada, “...si se tiene en cuenta que la actividad que (ella) desarrolla se encuentra comprendida dentro de los eventos previstos en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política que señala lo siguiente: “(...) la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.¹⁴ (Subraya original).

Al respecto, añadió la Corte Constitucional en la sentencia SU.039/9815:

“Como fundamento de lo expuesto está la protección de los derechos fundamentales de las

personas por las actuaciones lesivas de los particulares que participen en la prestación del servicio público de salud, en cuanto al rompimiento que se produce en el plano de igualdad de los particulares cuando a uno de ellos se encarga de dicho servicio público y se le adjudica un poder sobre los demás en forma subordinante y que, por ende, hace necesario un control ante los eventuales abusos que se puedan cometer en ejercicio del mismo”16”17

3.1.2. También advierte la Sala que la tutela de la referencia se origina en la pretensión de la accionante de que se le proporcione un tratamiento médico, el cual no ha tenido acceso por la negativa de la A.R.P. Suratep S.A. de establecer en segunda instancia si la patología que afecta a la accionante, es de origen laboral, argumentado para el efecto: a) que la A.R.P. debía proceder a calificar en segunda instancia el origen de dicha patología, sólo cuando la I.P.S. lo hubiera hecho en primera; b) que el diagnóstico realizado por la I.P.S. (encargada de calificar en primera instancia el origen de la enfermedad) no era concluyente al respecto; c) que el examen realizado por el médico laboral de Suratep S.A. el día 5 de marzo tampoco arrojó un resultado concluyente; d) que el segundo examen realizado por el médico laboral de Suratep S.A. el día 9 de abril tampoco arrojó un resultado concluyente al respecto; e) que dado lo anterior “[...] se le explica nuevamente -a la accionante- que debe dirigirse a esa entidad -la E.P.S. - para que allí se efectúe el respectivo proceso de calificación, y en caso de que se determine como profesional, el caso será estudiado y calificado por SURATEP S.A. como administradora de riesgos profesionales”18.

Consta en el expediente prueba de que, en carta dirigida a la accionante el día 5 de marzo de 2001, se le informó que la patología que la afectaba no había sido calificada aún por la I.P.S. en primera instancia, que la calificación de dicha patología en primera instancia se debía hacer en los términos prescritos por el artículo 25 del Decreto 1346 de 1994 y que este requisito era necesario para que Suratep S.A. pudiera calificar en segunda instancia el origen de dicha patología.

3.1.3. No obstante lo anterior, dicho documento, en lugar de demostrar que la A.R.P. cumplió con su obligación de informar a la accionante respecto del procedimiento que debía seguir para se calificara el origen de la patología que la afectaba -como lo pretende el representante legal de Suratep S.A.-, pone de presente que la A.R.P. detuvo el proceso de calificación de dicha patología de manera arbitraria. En efecto, el artículo 25 del Decreto 1346 de 1994 versa sobre la documentación que debe ser entregada a las juntas de

calificación de invalidez para que procedan a resolver las diferencias que se presenten respecto del origen de una patología, es decir, contiene las reglas que se deben seguir una vez las partes interesadas –en este caso la E.P.S. y la A.R.P.– no se han puesto de acuerdo por sí mismas²⁰. No sobre los requisitos o condiciones que debe observar una I.P.S o una A.R.S. cuando califica el origen de una patología cuyo tratamiento se solicita.

3.1.4. Así pues, la afirmación del doctor Luis Alberto Botero Gutiérrez, Representante Legal de Suratep S.A., en el sentido de que la documentación allegada no podía tomarse como primera instancia respecto de la calificación del origen de la patología de la accionante, parece desvirtuada.

En primer lugar, no hay una norma que, en concreto, señale en qué términos se debe realizar la primera instancia ni que tipo de exámenes, documentos o estudios debe tener. En segundo lugar, el expediente contiene dos diagnósticos, uno emitido el día 13 de junio de 2000 en el que el médico tratante considera que la enfermedad descrita es “un caso de origen ocupacional”²¹ y otro, realizado en el Hospital Marco Fidel Suárez de Bello, fechado 29 de marzo de 2001, en el que, en texto manuscrito, se lee: “enfermedad profesional por el trabajo desempeñado”²². Por último, no expresa el doctor Botero Gutiérrez argumento específico alguno respecto de los motivos que tiene para afirmar que la documentación allegada por la accionante no constituye primera instancia de calificación de la patología que ella padece, es decir, se abstiene de dar explicación o justificación alguna acerca de las razones por las que estima que los dos diagnósticos realizados por dos I.P.S.s diferentes, cuya validez y pertinencia no son cuestionados por parte del representante de la accionada, carezcan de valor para tal efecto. Tampoco señala qué información adicional se requería para que dichos diagnósticos constituyeran primera instancia.

El doctor Botero Gutiérrez se limita a afirmar que la documentación allegada no puede tomarse como primera instancia, lo cual resulta por completo insuficiente para controvertir la documentación anexada por la accionante.

3.1.5. De esta manera, la A.R.P. terminó por abrogarse la facultad de determinar si el diagnóstico practicado en dos oportunidades por dos I.P.S.s diferentes tenía o no validez en tanto que calificación en primera instancia del origen de la patología de la que adolecía la accionante, cuando era evidente que la E.P.S. ya había señalado que, en su concepto –es

decir, en primera instancia-, la enfermedad que ella padecía, presentaba esta condición.

Así, la accionante fue sometida a un procedimiento que, en dos oportunidades, concluyó con sendas respuestas expresadas por Suratep S.A., en las que se afirmaba que no se sabía cuál era la entidad responsable de prestar la atención médica solicitada porque no se había surtido aún la primera instancia respecto de calificación del origen de la enfermedad. Por lo tanto, la A.R.P. impidió por completo que la señora Pineda tuviera acceso al servicio público de salud por el cual se encontraba cubierta.

En estos términos, la Sala encuentra que la A.R.P. Suratep S.A. incumplió la primera de las obligaciones a su cargo, la cual consiste en obedecer las normas que reglamentan la prestación de un servicio público, en este caso, el servicio público de seguridad social en salud. En efecto, es claro que en la medida en que la accionada se encontraba afiliada al Sistema General de Salud, lo único que pretendía es que le brindara la atención a la que tenía derecho de acuerdo con los parámetros y procedimientos establecidos en las normas, lo cual no sucedió.

3.1.6. Encuentra también la Sala que la negativa de la A.R.P. de continuar con el procedimiento de calificación del origen de la patología padecida por la accionante con miras a que se determinara cuál es la entidad responsable de cubrir su tratamiento, vulnera su derecho fundamental al debido proceso. En la Sentencia T-790 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) ya citada en este fallo, se indicó lo siguiente sobre el particular:

[...] cuando las actuaciones de un particular que presta un servicio de esa categoría (un servicio público), se inician por la petición de un usuario del mismo relacionada con las prestaciones que a él le corresponden, tales actuaciones son administrativas, y en ellas se aplicará el debido proceso, o resultarán violados los derechos fundamentales de tal usuario.

En efecto, la actuación de una entidad previsorora de riesgos profesionales no es completamente discrecional; para ser válida se debe ajustar a las previsiones de la Ley 100 de 1993, y a los decretos que desarrollan ese estatuto legal, pues el artículo 48 de la Carta Política es inequívoco al establecer que "...la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley". (negrillas fuera de texto)²³.

En efecto, tal como se indicó arriba, la A.R.P. accionada negó que los diagnósticos allegados

por la accionante constituyeran primera instancia respecto del proceso de calificación del origen de su patología –a pesar de la claridad con la que se expresa en ambos casos que la patología era de origen laboral–. Adicionalmente se tiene que dicha decisión fue adoptada en ausencia de motivación alguna. Ello muestra que el comportamiento de Suratep S.A. es violatorio del derecho fundamental al debido proceso de la accionante.

3.1.7. Por otro lado, la Sala considera que, si es cierto –como lo afirman los documentos allegados– que la accionante padece una patología de origen laboral, la ausencia del tratamiento requerido –debido a la negativa de la A.R.P. de continuar el procedimiento de calificación del origen de la misma–, implica una violación del derecho que tiene a recibir la atención y las prestaciones propias del sistema de seguridad social en salud. El comportamiento de Suratep S.A. ha impedido que se determine quién es el encargado de prestar la atención médica que ella requiere y que, por consiguiente, se le practique un tratamiento del que requiere para que sean cubiertos los riesgos amparados por el sistema de seguridad social, sean éstos laborales o comunes.

En consecuencia la tutela estaría llamada a prosperar, pues se violó el debido proceso administrativo y de esta manera se hizo imposible que la accionante acudiera de manera oportuna a los servicios de la seguridad social, fuera en la modalidad de cubrimiento de riesgos profesionales o de enfermedades comunes.

3.1.8. Antes de proceder a impartir una orden, la Corte constata que una vez proferido el fallo de primera instancia por parte del Juez Octavo Civil Municipal de Medellín, Suratep S.A. inició la calificación en segunda instancia de la patología padecida por la accionante. En efecto, así lo indica la carta enviada por la accionada al a-quo en la que informa sobre dicha decisión.

Hay en el expediente una carta, fechada el día 24 de julio de 2001, en donde se cita a la accionante el día 25 del mismo mes y año a las ocho de la mañana, para que se le realice la evaluación de su caso por parte del área de Medicina Laboral y se le advierte que:

“[...] para dicha evaluación es menester que asista con la siguiente documentación:

* Historia Clínica de la EPS a la cual consulta por enfermedades comunes, en caso de

poseerla o que la EPS diga que no la encuentra (sic), solicitar y traer una carta donde conste lo anterior. Si se ha trasladado de EPS, debe traer la totalidad de las historias clínicas de las diferentes EPS.

* Historia Clínica de ingreso, periódicas y egreso a la empresa.

* Todas las ayudas diagnósticas que le realizaron, como por ejemplo: Rayos X, TAC, Resonancia Magnética, Electromiografía, etc.

* Certificado de cargos de la empresa.

* Estudio del Puesto de Trabajo y Factor de Riesgo.²⁴ (negrillas fuera de texto).

Dicha comunicación sorprende a la Sala por la exigencia que se hace de algunos documentos cuya obtención podría ser difícil para la accionante o que probablemente no existen. Téngase en cuenta, a manera de ejemplo, que el artículo 25 del Decreto 1346 de 1994, que enumera los documentos que deben ser allegados a las juntas de calificación de invalidez para que decidan sobre las diferencias que tengan las partes interesadas respecto del origen de la patología que sea del caso, señala que, para el efecto, la solicitud de calificación deberá contener, entre otros: “1. Los exámenes médicos de ingreso a la empresa o sitio de trabajo, si los hubiese” y “4. Certificación de cargos y labores desempeñadas por el afiliado dentro de la empresa o sitio de trabajo, cuando sea del caso” (negrillas fuera de texto).

3.1.9. En este orden de ideas, preocupa a la Sala que, debido a la exhaustividad de los documentos y certificados solicitados, la accionante no haya podido obtenerlos, que ello haya conducido a que se decida que no hay, nuevamente, evidencia en segunda instancia para determinar el origen de su enfermedad, y que, por consiguiente, el procedimiento de evaluación continúe suspendido.

En consecuencia, se ordenará que si no se han adelantado la totalidad de las gestiones y no se han practicado la totalidad de las pruebas necesarias para determinar el origen de la patología de la accionante, la A.R.P. proceda de inmediato a su realización. Con el fin de evitar demoras adicionales, la A.R.P. accionada deberá tener en cuenta lo siguiente: a) Respecto de la información y documentación que sea competencia de alguna entidad o institución que haga parte del Sistema General de Salud, la A.R.P. Suratep S.A. deberá

procurársela, pues es ella quien cuenta con procedimientos para obtenerla fácilmente y con mecanismos más eficientes para su consecución; b) Que sólo se solicite a la accionante la información adicional necesaria para proceder a calificar en segunda instancia el origen de la patología que presenta; c) Que en caso de que la información y documentación solicitada no exista, proceda la A.R.P. a ordenar las medidas y los estudios que sean del caso para obtenerla, pues de lo contrario se impondría a la accionante una carga excesiva y desproporcionada que posiblemente conduciría a que su derecho al servicio de la seguridad social en salud quedara indefinidamente postergado y desprotegido.

3.2. De la transgresión de la norma que prohíbe que la acción de tutela concluya con un fallo inhibitorio

3.2.1. La Corte también habrá de pronunciarse sobre el fallo proferido en segunda instancia por el Juez Quince Civil del Circuito de Medellín quien, bajo los argumentos según los cuales: a) la acción interpuesta adolece de claridad y; b) el a quo concedió una protección diferente a la solicitada por la accionante, concluye que “el trámite adolece de fallas” y que ello “[...] impide un pronunciamiento para solución de fondo, conllevando a un fallo inhibitorio, decisión que resulta deplorable, pero que solo queda como única alternativa, dados los defectos anotados”²⁵.

Sobre el fallo inhibitorio, esta Sala de Revisión recuerda las siguientes consideraciones:

3.2.1.1. El párrafo único del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991 señala: “El contenido del fallo no podrá ser inhibitorio”.

3.2.1.2. El artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 de manera expresa indica que el juez de segunda instancia podrá ordenar la práctica de las pruebas necesarias para proferir fallo. En efecto, señala la norma referida: “Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente. El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente. Si a su juicio el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de

segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión” (negritas fuera de texto).

3.2.1.3. La Corte Constitucional ha señalado en su jurisprudencia las consecuencias que a continuación se citan respecto de la decisión del juez de tutela de proferir fallo inhibitorio:

Al estatuir mecanismos orientados a la defensa de los derechos fundamentales, uno de los cuales es la acción de tutela, quiso el Constituyente lograr su efectividad (artículos 2, 5 y 83 a 94 de la Constitución Política), dentro del criterio de que en las actuaciones judiciales debe prevalecer el derecho sustancial.

En ese orden de ideas, mediante el artículo 86 de la Carta, se confió a los jueces la función de verificar en concreto la vigencia cierta de la normativa constitucional en la materia y se los autorizó para que, cuando encuentren configurada la violación o amenaza de un derecho fundamental por acción u omisión de la autoridad pública y aun de los particulares, impartan las órdenes de inmediato cumplimiento que sean necesarias para la salvaguarda efectiva de aquél.

Desde luego, en el cumplimiento de su función, los jueces están sujetos a las reglas establecidas por el legislador para fijar la competencia, pero ni siquiera en el supuesto de carecer de ella están autorizados para proferir fallo inhibitorio, ya que éste se halla expresamente prohibido por el parágrafo del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991.

De ello resulta que ningún juez ante el cual se intente la acción de tutela puede abstenerse de resolver de fondo sobre el asunto planteado. Esto es, debe conceder o negar la tutela, motivando debidamente su determinación.

Ya esta Corte tuvo ocasión de señalarlo en su Sentencia T-173 del 4 de mayo de 1993:

“Considera la Corte que el acceso a la administración de justicia no es un derecho apenas formal que se satisfaga mediante la iniciación del proceso sino que su contenido es sustancial, es decir, implica que la persona obtenga a lo largo de la actuación y hasta la culminación de la misma, la posibilidad real de ser escuchada, evaluados sus argumentos y alegatos y tramitados, de acuerdo con la ley, sus peticiones, de manera que las resoluciones judiciales sean reflejo y realización de los valores jurídicos fundamentales. En tal sentido, el

acceso a la administración de justicia es inescindible del debido proceso y únicamente dentro de él se realiza con certeza".26

No obstante, la inhibición en este caso no aparece como fruto del desinterés del juez por el caso, sino de un análisis jurídico relativo a los requisitos de la acción de tutela y de la congruencia entre lo pedido y lo resuelto. Por eso, no se ordenará remitir copias a la Fiscalía General de la Nación (tal como se decidió en la sentencia recién citada) sino a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Antioquia, de acuerdo con lo prescrito en el numeral 2° del artículo 114 de la Ley 270 de 199627.

III. DECISION

En conclusión, se reitera la Sentencia T-790 de 2000 en que se señaló que las actuaciones de las entidades prestadoras del servicio público de salud tienen la condición de actuaciones administrativas y que, por lo tanto, quedan vinculadas por las normas pertinentes sobre el debido proceso.

IV. RESOLUCION

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera 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 Juez Quince Civil del Circuito de Medellín el 4 de septiembre de 2001, en el que se inhibió para pronunciarse de fondo respecto de la tutela de la referencia.

Segundo.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Octavo Civil Municipal de Medellín el 18 de julio de 2001. En consecuencia, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso administrativo de la accionante respecto de la prestación del servicio público de seguridad social en salud.

Tercero.- ORDENAR a la A.R.P. Suratep S.A. que si no ha determinado, en segunda instancia, el origen de la patología que presenta la accionante en el proceso de la referencia, señora Beatriz Helena Pineda, proceda a hacerlo dentro de las 48 horas siguientes a la notificación

del presente fallo.

Quinto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Folio 2.

2 Cfr. Folio 2.

3 Cfr. Folios 13 a 15.

4 Cfr. Folio 25.

5 Cfr. Folio 25.

6 Lo aquí señalado por el a-quo consta en el folio 9 del expediente. Es del caso señalar que se lee que “[...] hay pérdida de fuerza ocasional”.

7 Cfr. Folio 32.

8 Cfr. Folio 33.

9 Cfr. Folio 38.

10 Cfr. Folio 39.

11 Cfr. Folio 40.

12 Cfr. Folio 46.

13 El texto completo del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991 es el siguiente: “En la solicitud de tutela se expresará, con la mayor claridad posible, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera violado o amenazado, el nombre de la autoridad pública, si fuere posible, o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud. También contendrá el nombre y el lugar de residencia del solicitante. No será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado. La acción podrá ser ejercida, sin ninguna formalidad o autenticación, por memorial, telegrama u otro medio de comunicación que se manifieste por escrito para lo cual se gozará de franquicia. No será necesario actuar por medio de apoderado. En caso de urgencia o cuando el solicitante no sepa escribir o sea menor de edad, la acción podrá ser ejercida verbalmente. El juez deberá atender inmediatamente al solicitante, pero, sin poner en peligro el goce efectivo del derecho, podrá exigir su posterior presentación personal para recoger una declaración que facilite proceder con el trámite de la solicitud, u ordenar al secretario levantar el acta correspondiente sin formalismo alguno”.

14 Sentencia T-117/97, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

15 M.P. Hernando Herrera Vergara.

16 Ver además las Sentencias T-251/93, T-105/96, SU-480/97, C-106/97, T-789/98 y SU-166/99.

17 Sentencia T-790 de 2000; M.P. Carlos Gaviria Díaz (en esta sentencia, la Corte Constitucional analiza, como primera medida, si la tutela es procedente. El interrogante surge debido a que el juez de instancia había negado la acción interpuesta con el argumento según el cual como la A.R.P. accionada era de carácter privado, dicha acción resultaba improcedente. El aparte citado versa sobre los argumentos que tuvo la Corte para afirmar

que tal razonamiento carecía de fundamento jurídico).

18 Cfr. Folio 13.

19 El artículo 25 del Decreto 1346 indica: “Requisitos de la solicitud para enfermedad profesional. Para determinar el origen de la invalidez, de la enfermedad o de la muerte, la historia clínica deberá contener, además de los documentos señalados en el artículo anterior, los siguientes en el caso de enfermedad profesional: 1. Los exámenes médicos de ingreso a la empresa o sitio de trabajo, si los hubiese. 2. El concepto de salud ocupacional suministrado por la entidad de seguridad social correspondiente. 3. Los exámenes periódicos ocupacionales, si son del caso. 4. Certificación de cargos y labores desempeñadas por el afiliado dentro de la empresa o sitio de trabajo, cuando sea del caso”.

20 En la Sentencia T-1040 de 2000; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz se aborda un caso en el que se muestra el funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez en tanto que instituciones encargadas de resolver las diferencias respecto de las partes interesadas. En dicha sentencia, se estudia el caso de un particular inconforme con la calificación que había dado el I.S.S. respecto del grado de su incapacidad.

21 Cfr. Folio 9.

22 Cfr. Folio 7.

23 Sentencia T-790 de 2000; M.P. Carlos Gaviria Díaz (En esta sentencia, la Corte conoció de la tutela interpuesta por un accionante que consideraba que la decisión de la A.R.P. de negarse a cubrir la prestación que reclamaba como consecuencia de la amputación de sus piernas a causa del accidente laboral que había sufrido, era contraria a sus derechos fundamentales. La A.R.P. alegaba que dicha intervención se debía a la diabetes de la que sufría el accionante y no al accidente padecido. El caso había sido decidido por una junta seccional calificadora de invalidez a favor del accionante. Inconforme con la decisión, la A.R.P. había solicitado que el caso fuera conocido por la Junta Nacional de Calificación pero se había abstenido de pagar los honorarios de su funcionamiento, tal como lo exigían las normas vigentes. A pesar de lo anterior, la A.R.P. justificó su conducta afirmando que, en su concepto, la pérdida de las piernas del accionante tenía origen ordinario y no laboral. Así pues, se determinó que: “En consecuencia, esta Sala no puede dejar de concluir que, en

lugar de la sentencia de instancia que se revocará, procede otorgar al actor la tutela judicial de sus derechos fundamentales al debido proceso y la seguridad social, violados por Seguros de Vida Alfa S.A., de la manera que se acaba de considerar.”).

24 Cfr. Folio 25.

25 Cfr. Folio 46.

26 Sentencia T-486 de 1994; M.P. José Gregorio Hernández Galindo (En esta sentencia, la Corte Constitucional conoció de un fallo de tutela en el que el juez había proferido un fallo inhibitorio por considerar que no era competente).

27 El numeral 2° del artículo 114 de la Ley 270 de 1996 prescribe: “Corresponde a las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias de los Consejos Seccionales de la Judicatura: [...] 2. Conocer en primera instancia de los procesos disciplinarios contra los jueces y los abogados por faltas cometidas en el territorio de su jurisdicción”.