

Sentencia T-125/05

SERVICIO PUBLICO DE SALUD-Responsabilidad del Estado

La atención en salud es una tarea programática de carácter social a cargo del Estado y de los asociados, quienes tienen la misión constitucional de establecer un sistema de seguridad y atención integral que permita a todos los ciudadanos acceder a los servicios de salud, por lo que las entidades promotoras e instituciones de salud no pueden demorar la definición de la práctica de procedimientos médicos o anteponer problemas administrativos, contractuales, económicos, o disposiciones de carácter legal para negar alguno de aquellos, "(...) pues con ello se estaría quebrantando el ordenamiento legal y constitucional vigente que tiene pleno efecto vinculante sobre estas entidades de orden público o privado", a las que se les exige brindar efectivamente la atención, en aras de garantizar la prestación integral del servicio de salud, en los términos del artículo 49 de la Constitución Política.

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad con la vida

Referencia: expediente T-992089

Acción de tutela instaurada por Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez contra la Secretaría De Salud Municipal De Cali

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

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

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Álvaro Tafur Galvis, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Araujo Rentería, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Cali, dentro de la acción de tutela instaurada por Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez contra la Secretaría de Salud del municipio de Cali.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1 El señor Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez es beneficiario del SISBEN nivel II sin ARS asignada y padece una enfermedad cardiaca isquémica.

1.2 El actor solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la seguridad social, debido a que no se le ha practicado la angioplastia + stent de la arteria descendente anterior y de la primera rama diagonal, ordenada por su médico y necesaria para preservar la vida, dada la posibilidad de que sufra “una disminución drástica del aporte de oxígeno (...) o un infarto”¹.

1.3 En la contestación de la demanda la entidad accionada solicitó la vinculación al proceso de la Secretaría de Salud del Departamento del Valle del Cauca, argumentando que ella es la encargada de autorizar el tratamiento de alta complejidad que requiere el actor, y el Juez Quinto Penal Municipal de Cali la vinculó al trámite del proceso².

1.4 El procedimiento médico solicitado en sede de tutela está catalogado como de alto costo, y el actor no cuenta con capacidad económica para asumirlo³.

2. Material probatorio que obra en el expediente

-Orden Médica que dispone la práctica de una Angioplastia+stent de arteria descendente anterior y de la primera rama diagonal, al actor, el 3 de agosto de 2004, por un facultativo del Hospital Universitario del Valle -folio 5, cuaderno 2 del expediente-.

-Copia de la cotización hecha por el Centro Médico IMBANACO DE CALI S.A. -Unidad de Angiografía-, donde consta que el cateterismo cardiaco que requiere el accionante tiene un valor de \$1.378.731 -folio 6, cuaderno 2 del expediente-.

-Copia de la certificación del 30 de julio de 2004, emitida por la Oficina de Estadística y Estratificación de la Alcaldía Municipal de Pradera Valle al actor, en la que consta que el señor Luis Olmes Gutiérrez: “se encuentra(n) censado(s) en el programa SISBEN: FICHA,

8153 PUNTAJE 38, NIVEL 02” -folio 7, cuaderno 2 del expediente-.

-Copia de la historia clínica de evolución del tutelante, emitida por la Unidad de Cardiología Miguel Nasiff García, sede Hospital Universitario del Valle- folio 9, cuaderno primero del expediente-.

-Copia del escrito enviado por el Director Local de Salud de Pradera, Jesús David Ramírez Nuñez, a la Coordinadora SAC de la Gobernación del Valle, Noelia Rodríguez -folio 10, cuaderno 2 del expediente-.

-“DICTAMEN MÉDICO LEGAL TUTELA Ref.: denuncia 2004-177” rendido por el Médico Legista del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Dirección Regional Suroccidente-Seccional Valle del Cauca Sede Cali, luego del reconocimiento Médico Legal del paciente, Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez dictamina: “REQUIERE DE UN CATETERISMO CARDIACO PARA EL MANEJO CORRESPONDIENTE CON STENT PARA CADA UNO DE ELLOS (...) DICHO MANEJO ES NECESARIO PARA LA RECANALIZACIÓN DE LAS ARTERIAS OBSTRUIDAS (...) SE LE DEBE GARANTIZAR LA REALIZACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO DE MANERA URGENTE, ASÍ COMO LA ADMINISTRACIÓN TERAPUÉTICA Y MEDIDAS QUE EL EQUIPO MÉDICO DETERMINE (...)” -folio 23, cuaderno 2 del expediente-.

3. La demanda

El señor Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez instaura acción de tutela contra la Secretaría de Salud del municipio de la Pradera Valle porque considera que sus derechos a la vida, a la salud y a la seguridad social están siendo vulnerados por la accionada, en cuanto “[no le sido practicada la] angioplastia+stent de la arteria descendente anterior y angioplastia+stent de la primera rama diagonal, toda vez que la entidad accionada no tiene contrato con entidades particulares, el cual tiene un costo aproximado de \$13.000.00.00, [y que requiere como la única alternativa que tengo de mejorar mi calidad de vida]”.

4. Intervención pasiva

4.1 Secretaría de Salud del municipio de Cali -Unidad Jurídica-

El director del Grupo Jurídico de la entidad municipal intervine en el presente asunto para señalar que a la Secretaría de Salud no le compete conocer la presente acción de tutela, en

cuanto el lugar de residencia del actor se encuentra ubicado en el área rural municipal y en consecuencia, la responsable de suministrar y autorizar a los beneficiarios del Sisben nivel II los procedimientos de alta complejidad que requieren para tratar las enfermedades que los afectan, es la Secretaría de Salud del Departamento del Valle del Cauca, por lo que solicitó la vinculación de la misma al proceso.

4.2 Secretaría de Salud del departamento del Valle del Cauca

La entidad departamental de la referencia fue vinculada a la litis y requerida para que se pronunciara respecto de la demanda, no obstante, decidió guardar silencio.

5. Decisión judicial objeto de revisión

Con ocasión a la vinculación al proceso de la Secretaría de Salud del departamento del Valle del Cauca⁴, el conocimiento de la acción que se revisa fue asumido por el Juzgado Trece Penal del Circuito de Cali, el cual mediante providencia del 3 de septiembre de 2004 consideró que: "...mal se haría en vincular a este trámite preferencial a la Secretaría de Salud Departamental, [en cuanto claramente se puede observar que la tutela fue instaurada directamente contra la Secretaría de Salud Municipal, sin que aparezca prueba dentro de la foliatura que nos indique que el accionante, que el accionante haya realizado trámite alguno ante la Secretaría de Salud Departamental para que trate de darle solución a su problema de salud]", motivo por el que ordenó remitir las diligencias al Juzgado Quinto Penal Municipal de Cali.

El Juzgado Quinto Penal Municipal de Cali mediante fallo del 7 de septiembre de 2004, decidió negar el reclamo de amparo constitucional por falla de legitimación pasiva, como quiera que la acción de tutela no se dirigió contra la entidad responsable de la prestación que demanda el actor.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar el fallo de tutela reseñado, con base en la Constitución Política (arts. 86 y 241-9), en concordancia con el Decreto 2591 de 1991 (arts. 33 al 36) y en cumplimiento del auto del quince (15) de octubre del año 2004, proferido por la Sala de

Selección de Tutelas Número Diez de esta Corporación.

2. Materia sometida a revisión

El asunto que ocupa a la Sala plantea la demora en la práctica de la cirugía de angioplastia+stent de la arteria descendente anterior y de la primera rama diagonal que requiere con urgencia el señor Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez para preservar su vida de “una disminución drástica del aporte de oxígeno (...) o un infarto”.

El Juez de instancia decide negar el amparo deprecado, al concluir que la acción no se instauró frente a la entidad responsable de la vulneración de los derechos invocados, no obstante i) haber sido la Secretaría de Salud del departamento del Valle del Cauca convocada a la actuación; ii) haber sido vinculada la entidad en comento al proceso mediante providencia del 31 de agosto de 2004, y iii) la existencia de un Dictamen Médico Legal rendido por un profesional del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses Sede Medellín, luego de la valoración médico legal del actor, donde se advierte que el cateterismo con manejo de stent “ (...) ES NECESARIO PARA LA RECANALIZACIÓN DE LAS ARTERIAS OBSTRUIDAS (...) SE LE DEBE GARANTIZAR LA REALIZACIÓN DE DICHO PROCEDIMIENTO DE MANERA URGENTE, ASÍ COMO LA ADMINISTRACIÓN TERAPÉUTICA Y MEDIDAS QUE EL EQUIPO MÉDICO DETERMINE (...)”, previsiones que no permiten al Juez constitucional abstenerse de resolver de fondo.

En estas circunstancias, corresponde a la Sala reiterar la jurisprudencia constitucional que enseña que el juez constitucional “cumple una función primordial [como] encargado de velar por la eficacia de los derechos fundamentales [desempeñando] un rol de garantía insustituible en el modelo de Estado que instauró la Constitución de 1991...”⁵, que impide que dichos funcionarios encaminen su actividad en desconocimiento del deber de estudiar en concreto cada caso puesto en consideración y así poder garantizar y proteger los derechos fundamentales invocados.

De modo que la Sala resolverá sobre la pertinencia del restablecimiento de los derechos fundamentales del actor, en cuanto el retraso en el suministro del tratamiento compromete la vida misma de quien acciona, previa consideración de la preeminencia de los principios constitucionales que desarrollan y garantizan la atención en salud a los asociados y juzgan el retraso en la práctica de procedimientos médicos que se requieren con urgencia como una

actividad contraria a las directrices y postulados que definen el Estado Social de Derecho.

3. Reiteración de jurisprudencia. Procedencia del amparo constitucional para el restablecimiento de los derechos fundamentales de la vida y la dignidad humana del actor

La jurisprudencia constitucional indica que el juez de tutela como director del proceso queda comprometido "(...) a asumir una posición activa en materia probatoria cuando las particularidades del caso así lo exijan, con el propósito de evitar la vulneración de los derechos fundamentales"⁶.

Por esta razón, lo que corresponde es estudiar cada caso particular y establecer la necesidad de la intervención que se solicita para asegurar el restablecimiento de los derechos invocados, y poner fin al inminente riesgo en el que se halla expuesto el actor⁷, bajo el entendido de que toda demora o interrupción de las entidades encargadas en la práctica de procedimientos que requieren con urgencia los beneficiarios del Régimen Subsidiado, son formas de trato cruel que contravienen el principio de la dignidad humana y el derecho fundamental de la vida.

Ahora bien, la Sala halla probado que el señor Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez es beneficiario del Régimen Subsidiado nivel II y padece una enfermedad de alto costo que requiere ser tratada mediante la práctica urgente de un cateterismo con manejo de stent, ordenado por un facultativo del Hospital Universitario del Valle y que corresponde ordenar a la Secretaría de Salud del departamento del Valle del Cauca. Sin embargo, encuentra que el procedimiento no ha sido llevado a cabo.

Por ello, la Secretaría de Salud del municipio de Cali solicita que se vincule al trámite a la Secretaría de Salud Departamental, actuación que ordena el Juzgado Quinto Penal Municipal de Cali y que resulta idónea para asegurar el restablecimiento de los derechos al actor. En consecuencia, el Juzgado Trece Penal del Circuito de Cali es notificado y se le entregan copias del expediente para que se pronuncie acerca de la demanda, pero guarda silencio.

Por el contrario, el Juzgado en conocimiento resuelve negativamente la solicitud de protección constitucional y desvincula a la Secretaría de Salud Departamental argumentando que del material probatorio se concluye que no se evidencia el querer del actor de tramitar la acción en contra de la Secretaría de Salud Departamental, lo que permite a esta Sala concluir

el yerro y la omisión de los jueces de tutela, y deja en entredicho su grado de compromiso con la protección de los derechos fundamentales.

Precisamente, la atención en salud es una tarea programática de carácter social a cargo del Estado y de los asociados, quienes tienen la misión constitucional de establecer un sistema de seguridad y atención integral que permita a todos los ciudadanos acceder a los servicios de salud, por lo que las entidades promotoras e instituciones de salud no pueden demorar la definición de la práctica de procedimientos médicos o anteponer problemas administrativos, contractuales, económicos, o disposiciones de carácter legal para negar alguno de aquellos, "(...) pues con ello se estaría quebrantando el ordenamiento legal y constitucional vigente que tiene pleno efecto vinculante sobre estas entidades de orden público o privado"⁸, a las que se les exige brindar efectivamente la atención, en aras de garantizar la prestación integral del servicio de salud, en los términos del artículo 49 de la Constitución Política.

Ahora bien, con el establecimiento del Régimen Subsidiado de Seguridad Social se garantiza la satisfacción de las necesidades de salud de la población más pobre y vulnerable del país⁹, donde el SISBEN es la pieza fundamental que contribuye a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Política, en cuanto fija el conjunto de reglas, normas y procedimientos de los cuales se valen las administraciones municipales y distritales¹⁰ para obtener información confiable y actualizada que permita diagnosticar socio económicamente el grupo poblacional que por sus condiciones de debilidad y vulnerabilidad deben pertenecer a dicho régimen.

De manera que en el Régimen Subsidiado debe igualmente prestarse la atención en salud sin discriminación y de manera diligente. Esta Corporación en reiteradas oportunidades ha sostenido que toda actuación que retrase o interrumpa la autorización y práctica de procedimientos médicos ordenados a sus usuarios, o particularmente retrase la realización de una intervención quirúrgica de carácter urgente contraría el Estado "Social de Derecho", que se funda en el respeto de la dignidad humana (art. 1º C.P.) y en la conservación del valor de la vida, concebida como la garantía de existencia en condiciones dignas y justas -arts. 11 y 12 C.P.- y no como mera posibilidad de subsistencia 11.

Al tenor literal de la Constitución Política, el juez constitucional como director del proceso está obligado a defender y garantizar el efectivo ejercicio de los derechos fundamentales,

correspondiéndole verificar los supuestos de hecho que se alegan en la demanda de tutela, en uso de la facultad oficiosa que la ley le confiere para decretar la práctica de pruebas que estime necesarias con el fin de dictar sentencia de fondo ajustada a derecho, resolviendo el asunto sometido a su conocimiento¹².

En la Sentencia SU-819 de 1999¹³ esta Corte precisó: “[d]e otra parte, la preservación de los derechos fundamentales de las personas, dentro del marco del Estado Social de Derecho, impone tanto al juez de tutela, cuando se acuda a este mecanismo para obtener la defensa del derecho a la salud y por conexidad a la vida, como a las autoridades gubernamentales, representadas por el Ministerio de Salud a través del Fondo de Solidaridad y Garantía, el deber de solicitar a las autoridades o al afiliado la remisión de la información tributaria, crediticia y laboral que permita confirmar el estado de necesidad y la imposibilidad de pago. Es que no puede olvidarse que en estos supuestos, se están utilizando los recursos de la sociedad, limitados y normalmente escasos, con riesgo al equilibrio del sistema mismo de seguridad social en salud. (...)”.

En conclusión, la práctica de la intervención quirúrgica ordenada al señor Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez resulta necesaria y urgente, como también que se le brinde la atención médica y de salud que por su cardiopatía requiera, sin que le sea oponible condición alguna para el efecto, toda vez que la población objetivo de la encuesta SISBEN -nivel 2- “...son los pobres que no alcanzan a pertenecer a la pobreza extrema [o población de los pobres menos pobres extremos]...”¹⁴. Lo que se ajusta a la presunción de incapacidad económica que la Corte ha reconocido en cabeza de los aquellos beneficiarios del SISBEN¹⁵.

De manera que el fallo de tutela que se revisa tendrá que ser revocado, en la medida en que no le asistía razón al Juez de instancia para negar el amparo constitucional ni para ordenar la desvinculación de la Secretaría de Salud del Valle del Cauca, pues advertida la vulneración de los derechos invocados por el actor, correspondía su restablecimiento; en su lugar el amparo será concedido al señor Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez, como quiera que la cirugía de angioplastia+stent de la arteria descendente anterior y de la primera rama diagonal, es el tratamiento idóneo e indispensable para preservar su vida.

III.- DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: REVOCAR por las razones expuestas en este Fallo, la Sentencia proferida el siete (7) de septiembre de 2004 por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Cali, y en su lugar amparar el derecho fundamental a la vida del señor Luis Olmes Gutiérrez Rodríguez.

En consecuencia, ORDENAR a la Secretaría de Salud del Departamento del Valle del Cauca que practique INMEDIATAMENTE la intervención quirúrgica denominada ANGIOPLASTIA+STENT DE LA ARTERIA DESCENDENTE ANTERIOR Y DE LA PRIMERA RAMA DIAGONAL ordenada al actor, ya sea a través de la IPS Hospital del Universitario del Valle o de cualquier IPS con la que tenga contrato vigente y cuente los recursos técnicos y humanos adecuados para prestarle el servicio al actor, sin que le sea oponible condición alguna para el efecto.

En igual sentido, ORDENAR a la Secretaría de Salud del departamento del Valle del Cauca que asigne al actor una ARS.

Segundo. Líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

ALVARO TAFUR GALVIS

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Diagnóstico médico rendido en el Dictamen Médico Legal solicitado por el Juez de instancia, luego de la valoración médica del actor.

2 Providencia del 31 de agosto de 2004, fue notificada a la Secretaría de Salud del Departamento de Valle del Cauca mediante Oficio No. 1349 de la misma fecha. No obstante haber sido requerida, la entidad departamental guardó silencio respecto de las afirmaciones hechas por el accionante.

3 En escrito del 2 de agosto de 2004, el Director Local de Salud de Pradera expresó al Director del SAC de la Gobernación del Valle del Cauca que "...el actor se encuentra en la base de datos del Sisben abajo (sic) la ficha 8153, puntaje 38, nivel 02 y que el tratamiento es de costos (sic) muy alto y su condición de vida es de muy bajos recursos económicos, para el cual solicito le brinde el apoyo y la colaboración en cuanto a su seguridad social".

4 Con ocasión a la vinculación, el 1º de septiembre de 2004 el Juzgado Quinto Penal Municipal de Cali ordena el envío de la actuación al Juzgado Penal del Circuito (reparto), en cuanto perdió competencia para seguir conociendo la misma.

5 Cfr. Sentencia T-164 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

6 Cfr. Sentencia T-164 de 2003, Eduardo Montealegre Lynett.

7 Cfr. Sentencia T-102 de 1998, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

8 Cfr. Sentencia T-1178 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

9 Se pueden consultar entre otras, las sentencias T-1202 de 2001, T-270 de 2002, T-410 y 862 de 2002, especialmente, el Salvamento de Voto del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz a la Sentencia T- 177 de 1999.

10 Marco normativo dado por las Leyes 60 y 100 de 1993, y por el CONPES 22 de 1994.

11 Cfr. sentencia T-260 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.

12 Cfr., Sentencias T-321 de 1993, T-134 de 1996, T-1181 de 2001, T-739 de 1998 y T-1088 de 2001.

13 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

14 Cartilla “RESULTADO ENCUESTA DE EVALUACIÓN SISBEN NIVEL MUNICIPAL”, elaborada por el Departamento Nacional de Planeación -Dirección de Desarrollo Social y Misión Social.

15 Consultar, entre otras, las sentencias T-410 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-840 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.