

Sentencia T-190/00

DERECHO DE PETICION ANTE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD-Negligencia en trámite administrativo y vulneración de derechos fundamentales

DERECHO A LA VIDA DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Negligencia de EPS en trámite administrativo de petición

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Alcance

DERECHO DE PETICION ANTE CAJA NACIONAL-Negligencia en trámite administrativo y vulneración de derechos fundamentales

INFORMES EN TUTELA-Presunción de veracidad sobre los hechos

DERECHO A LA SALUD-Negligencia de EPS en trámite administrativo de petición de cirugía de prótesis total de cadera híbrida a beneficiario

Referencia: expediente T-254593

Acción de tutela instaurada por Luz Jaramillo De Galarza contra Cajanal E.P.S., Seccional Caldas

Magistrado Ponente:

Dr. JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., veintiocho (28) de febrero de dos mil (2000).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en especial las previstas en los artículos 86 y 241-9 de la Carta Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo que dictó el Juzgado Tercero Civil Municipal de Manizales, para resolver sobre la acción de tutela instaurada por Luz Jaramillo de Galarza contra la E.P.S. Cajanal de esa ciudad.

I. ANTECEDENTES

Manifiesta la accionante que se encuentra afiliada a la E.P.S. demandada en calidad de beneficiaria de su esposo pensionado, Elí Galarza Jiménez.

Afirma que en 1997 le fue practicada una cirugía consistente en el cambio de cadera de la pierna izquierda y que, en la actualidad requiere con urgencia, según recomendación del médico especialista de esa institución hospitalaria, un tratamiento de prótesis total de cadera de la pierna derecha.

Expresa que a la fecha de ejercicio de la acción de tutela, no se ha programado la cirugía requerida, pese a que ya se le han efectuado los exámenes previos correspondientes.

Con fundamento en los artículos 11, 48 y 49 de la Constitución Política, solicita la accionante al juez de conocimiento le sean protegidos los derechos a la vida, a la salud y a la seguridad social y, que en consecuencia, pide que se ordene a la E.P.S. Cajanal Seccional Caldas, a que en un término prudencial, programe y realice la cirugía requerida y se le brinde toda la atención médica y asistencial en forma oportuna e ininterrumpida.

II. DECISION JUDICIAL OBJETO DE REVISION

El Juzgado Tercero Civil Municipal de Manizales, mediante providencia del 8 de septiembre de 1999, resolvió denegar la tutela a los derechos invocados por la actora al tiempo que le advierte la posibilidad de incoar una nueva acción de tutela, dirigiéndola en contra de los directores o representantes legales de Cajanal en Manizales y en Bogotá.

Manifiesta el a-quo, con base en la respuesta dada por el representante legal de la entidad demandada, al ejercer su derecho de defensa en sede de instancia, que no es procedente la tutela por falta de legitimidad en la causa por pasiva, pues en casos como el presente la actora debió demandar al Director General de Cajanal con sede en la ciudad de Bogotá, quien tiene la calidad de representante legal y por lo tanto ordenador absoluto del gasto a cargo del presupuesto de esa entidad promotora de salud.

Afirma que con la decisión adoptada, su intención no es la de contrariar la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pero que con base en la limitación y señalamiento exclusivo como ordenador del gasto en cabeza del Gerente General de Cajanal, el Director Seccional

demandado carecía de competencia para ordenar el presupuesto correspondiente para la práctica de la cirugía a Luz Jaramillo de Galarza.

El fallo no fue objeto de impugnación.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

La negligencia en el trámite administrativo a una petición presentada ante la seccional de una Entidad Promotora de Salud y la vulneración de los derechos fundamentales de la accionante

La Sala Quinta de Revisión observa que la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Manizales no se ajusta a los parámetros garantistas señalados, entre otros, en los artículos 46 y 48 de la Constitución Política, como también desconoce la jurisprudencia relativa a la protección de estos derechos, la cual se encuentra consignada en numerosos fallos proferidos por esta Corporación. Se revocará, entonces, la decisión adoptada, con base en las siguientes consideraciones.

En primer término resulta oportuno señalar, con base en el material probatorio que obra en el expediente, la importancia de los siguientes aspectos: a) que la peticionaria cuenta con 69 años de edad; b) que efectivamente tiene la calidad de afiliada a la E.P.S. demandada, como beneficiaria de su esposo pensionado, Elí Galarza Jiménez, cuya afiliación consta en la fotocopia del Carné correspondiente y tuvo lugar desde el 1 de febrero de 1949; y c) que, de acuerdo con la historia clínica de la accionante, le fue practicada en mayo de 1998 una cirugía de reemplazo de cadera en la pierna izquierda y que el especialista Flavio Restrepo Gómez, médico de Cajanal en marzo de 1999, ordenó a dicha entidad y en favor de la peticionaria, la prótesis total de cadera híbrida por diagnóstico de artrosis de cadera derecha.

Teniendo en cuenta las anteriores circunstancias, juzga la Corte que el juez de instancia desconoció las circunstancias específicas del caso en estudio al negar el amparo invocado y, por el contrario, se limitó a justificar su decisión con base en las razones expuestas por el Director Seccional de Cajanal Manizales, las cuales contienen argumentos de carácter administrativo y formal cuyo sentido es inadmisibles a la luz de la Carta Política, dada la necesidad y urgencia de la protección sustancial que requiere el estado de salud delicado de

la paciente de la tercera edad.

Manifiesta el representante legal de la institución demandada, en escrito de respuesta a la prueba ordenada por el juzgado de instancia, lo siguiente:

“Como es de su conocimiento CAJANAL E.P.S., es una entidad del orden nacional y por ello existe unidad presupuestal y todos los recaudos de las seccionales deben ser consignados semanalmente al nivel central, dando cumplimiento a la Circular N° 107 del 23 de octubre de 1998. Este centralismo no nos permite una actuación eficiente y autónoma y máxime cuando por Resolución N° 003508 del 26 de agosto de 1999 el Gerente General de la Caja Nacional de Previsión Social, reasumió en su totalidad las competencias de ordenación del gasto a cargo del presupuesto de la Caja Nacional de Previsión Social, derogando con esta todos los actos administrativos mediante los cuales se hubiese delegado parcialmente competencias para ordenación (sic) del gasto a cargo del presupuesto de la empresa.

Nos oponemos a la prosperidad de la acción, por falta de legitimidad en la causa por pasiva, toda vez que esta Seccional no puede programar o realizar la cirugía hasta tanto el nivel central lo ordene mediante disponibilidad presupuestal, ya que el Director General reasumió en su totalidad las competencias de ordenación del gasto y de contratación, que habían sido delegadas parcialmente a funcionarios del nivel directivo y ejecutivo de la empresa, por consiguiente la acción de tutela debe estar dirigida contra la CAJA NACIONAL DE PREVISION SOCIAL como Empresa Industrial y Comercial del Estado, a cargo del Gerente General Doctor JOAQUIN ROMERO HERRERA.

CAJANAL E.P.S., en el Departamento de Caldas, tiene carácter de Seccional y como se manifestó en los hechos, depende presupuestalmente del nivel central y más aun con la expedición de la Resolución N° 003508 del 26 de agosto de 1999, por medio de la cual nos quitan todas las competencias en materia presupuestal, lo que impide que por parte de esta Dirección se ejecuten los rubros presupuestales, que en el momento cuentan con partidas y los posteriores gastos deben ser ordenados por el Director General Doctor JOAQUIN ROMERO HERRERA”.

(Adjunta copia de la Resolución N° 003508 del 26 de agosto de 1999, a la que hace referencia).

La Sala no encuentra reparo a las distintas políticas administrativas que las entidades prestadoras de servicios públicos como el de salud fijen, para el manejo de las respectivas partidas presupuestales y para la ordenación del gasto. Sin embargo, llama la atención que no se hayan adoptado las medidas correspondientes a nivel interno de la entidad -es decir, entre la Seccional demandada en Manizales y la Dirección General en Santa Fe de Bogotá-, para evitar que peticiones como la presentada por Luz Jaramillo de Galarza, y ordenada por los médicos del propio organismo, queden en un limbo y sin pronta resolución.

La inquietud por esa ineficiencia administrativa aumenta si se considera que están en juego derechos fundamentales como la vida y la integridad física de una mujer anciana, de 69 años de edad, que ve cómo su salud se encuentra gravemente afectada y limitada por la imposibilidad física de movilizarse en forma autónoma e independiente debido a su deteriorada cadera derecha, y que resulta dependiendo de trámites burocráticos ajenos por completo a la eficiencia que requiere la actividad administrativa (art. 209 C.P.), con mayor razón si está en peligro la vida o la integridad física y la dignidad de una persona.

Se repite:

“La salud reviste la naturaleza de derecho fundamental merced a su relación inescindible con el derecho a la vida y al mínimo vital. La vinculación entre el derecho a la vida y el derecho a la salud se aprecia con absoluta claridad, ya que la presencia de una patología semejante, además de conducir a la muerte, desmejora la calidad de la vida durante el tiempo al que todavía pueda aspirarse. Se torna patente, entonces, la necesidad de proceder al tratamiento pertinente encaminado a atacar las manifestaciones de la enfermedad para impedir su desarrollo o morigerar sus efectos, tratando de conservar, en lo posible, las posibilidades que faciliten al enfermo desenvolver la propia personalidad dentro del medio social”. (Corte Constitucional. Sala Séptima de Revisión. Sentencia T-271 del 23 de junio de 1995. M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Respecto de la protección constitucional de los derechos a la vida, a la salud y a la seguridad social de los ancianos, esta Sala, en Fallo reciente de fecha 12 de enero de 2000, señaló lo siguiente:

“Las personas de la tercera edad tienen derecho de nivel constitucional a una especial protección, particularmente en lo relativo a la preservación de su vida en condiciones dignas

y justas, a su salud y a su seguridad social (arts. 13 y 46 C.P.).

El Estado, por perentorio mandato constitucional, se encuentra comprometido a garantizar a los ancianos la protección de los servicios de la seguridad social integral (art. 46).

La Corte considera necesario subrayar que la actividad de las entidades responsables de mantener la seguridad social en cuanto se refiere a las personas de la tercera edad están sujetas a la exigencia específica de cobijar todos los aspectos de la salud de los beneficiarios, que no otro es el significado de la expresión “integral”, usada por el Constituyente para referirse al contenido de la seguridad social que debe brindarse a los ancianos.

Por tanto, el alcance de la protección y de los servicios a cargo de tales entes va mucho más allá del puro trámite de citas y consultas médicas, pues comprende el diagnóstico, la prevención, los tratamientos, los cuidados clínicos, los medicamentos, las cirugías, las terapias y todos aquellos elementos de atención que aseguren la eficiente cobertura de la seguridad social a favor de las personas de la tercera edad”.

Luego de vencido el término probatorio fijado, la Coordinadora del Grupo de Asuntos Judiciales (E) de la Caja Nacional de Previsión Social no respondió en realidad al requerimiento judicial y se limitó a decir:

“Santa Fe de Bogotá, D.C., 9 de febrero de 2000

Comendidamente me permito informarle que el oficio contentivo de la tutela de la referencia, fue remitido a la Dirección General de Salud de la Entidad, y a la Seccional Cajanal Cundinamarca y Santafé de Bogotá, por ser estos despachos los competentes para resolver la petición.

Adjunto al presente acompaño una copia de los oficios C.A.J. N° 797 y 799, enviados en el día de hoy a dichas dependencias”.

Para la Corte es claro que se ha empantanado la solución efectiva de una necesidad de salud urgente e inaplazable por una actitud indolente y negligente de quienes dirigen las distintas dependencias de CAJANAL, a nivel nacional y en el orden regional.

Por otra parte, la Sala Quinta de Revisión encuentra que la actitud omisiva del Director de la

E.P.S. de Manizales fue negligente, ya que amparándose en el “fundamento legal” que le otorgaba la Resolución tantas veces referida, no dio traslado a la Dirección Nacional de Cajanal en Bogotá de la petición -de fecha 30 de marzo de 1999-, elevada por el especialista que valoró a la actora. Fue a partir de la intervención de la Corte Constitucional, al solicitar la prueba antes mencionada, que apenas se dio traslado de la actuación judicial instaurada.

Con base en la anterior consideración, la Corte correrá traslado a las autoridades competentes para que investiguen las posibles faltas disciplinarias en que pudieron incurrir los servidores públicos obligados a la prestación de los servicios quirúrgicos requeridos por Luz Jaramillo de Galarza.

Así mismo se observa que el Gerente General no dio respuesta a las preguntas planteadas por el Despacho requirente, razón por la cual se aplicará lo dispuesto por el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.

En virtud de las anteriores consideraciones, la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional revocará el fallo objeto de revisión.

DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la Sentencia de fecha 8 de septiembre de 1999 proferida por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Manizales, mediante la cual se negó la tutela incoada por Luz Jaramillo de Galarza.

Segundo.- En su lugar, CONCEDASE la protección a los derechos a la vida, a la salud y a la seguridad social de la solicitante.

En consecuencia, ORDENASE al Director General de Cajanal que, bajo su directa responsabilidad, en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación del

presente fallo, ordene la práctica de la cirugía de prótesis total de cadera híbrida que requiere la accionante, si así lo consideran pertinente los médicos tratantes. Estos, dentro de su responsabilidad profesional, indicarán la oportunidad y alcances de la operación requerida.

Tercero.- COMPULSAR copias de esta sentencia y del expediente respectivo, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su competencia.

Cuarto.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General