

Sentencia T-308/05

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN EL SERVICIO DE SALUD-Culminación de tratamientos aunque se hubiere extinguido vinculación con EPS

Referencia: expediente T-1009275

Acción de tutela interpuesta por Olga Cecilia Londoño Martínez, en nombre de Carmen Emilia Martínez, contra el Instituto de los Seguros Sociales, seccional Pereira

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., primero (1º) de abril de dos mil cinco (2005).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados, al resolver sobre el asunto de la referencia, por el Juzgado 3 Penal del Circuito de Pereira y por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad -Sala de Decisión Penal-.

I. ANTECEDENTES

1. Los hechos

Carmen Emilia Martínez de 51 años de edad¹ fue hospitalizada en la Unidad Hospitalaria Clínica Pio XII el 6 de marzo de 2004 con emergencia hipertensiva y hemorragia subaracnoidea, lo que le causó hemiplegia derecha y afasia de predominio motor con secuelas neurológicas irreversibles.

Para la fecha de la hospitalización la afectada se encontraba afiliada al Instituto de los

Seguros Sociales como beneficiaria de su esposo, Famel de Jesús Londoño, quien falleció el 19 de abril de 2004. Como consecuencia de la muerte de su cónyuge, el Seguro Social solamente le prestó los servicios médicos a Carmen Emilia Martínez hasta el día 16 de mayo del mismo año con el argumento de que por el deceso del cotizante ella quedaba desvinculada del Sistema hasta tanto no tramitara la pensión de sobrevivientes.

A partir de esa fecha -según se narra en la acción de tutela- la salud de la paciente se deterioró como consecuencia de la falta del tratamiento formulado por el médico neurocirujano, el cual fue prescrito por un término mínimo de 12 a 18 meses y que consiste en terapias, realización de tac cerebral y controles con especialistas en fonoaudiología, neuropsicología y fisioterapia. Dicho tratamiento no ha podido ser asumido por la accionante debido a que carece de recursos económicos para ello.

2. La tutela instaurada

Olga Cecilia Londoño Martínez incoó acción de tutela en nombre de su madre, Carmen Emilia Martínez, por considerar que el Instituto de los Seguros Sociales le vulneró sus derechos a la salud y a la vida toda vez que le suspendió la prestación de los servicios médicos a pesar de que los requiere con urgencia, dada la gravedad de su estado de salud, pues luego de un derrame cerebral quedó inválida del hemisferio derecho, sin habla ni coordinación de su mano izquierda y perdió gran porcentaje de su oído.

Asegura que su madre requiere las terapias, los exámenes y el tratamiento especializado prescrito por el médico neurocirujano, doctor Hans Carmona V., y que el Seguro Social no le ha brindado la atención que requiere. Manifiesta que solicitó ante dicho Instituto la pensión de sobrevivientes a favor de su madre, pero le fue negada debido a que por la enfermedad de ésta no se encontraba en capacidad de recibirla por sí misma.

Con fundamento en lo anterior, la peticionaria solicita que se ordene al ente demandado realizarle el tratamiento prescrito por el médico tratante, así como que le preste todos los servicios necesarios para atender su enfermedad. Igualmente, pretende que se ordene a dicho Instituto, como mecanismo transitorio, el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, toda vez que iniciará los trámites pertinentes ante la jurisdicción civil para que le sea nombrado un curador o tutor a su madre y poder acceder luego a la pensión.

3. Pruebas

La accionante aportó las siguientes:

3.1. Fotocopia de los registros civiles de nacimiento de su madre, de matrimonio de sus padres y el de defunción de su padre².

3.2. Fotocopia de la historia clínica de su madre³.

3.3. Fotocopia de las fórmulas médicas firmadas por el médico neurocirujano Hans Carmona V., adscrito al Neurocentro Instituto de Epilepsia y Parkinson del Eje Cafetero, de fechas 13 de julio de 2004, mediante las cuales le prescribe a la paciente: valoración y manejo por fisiatría, con diagnóstico de “Hemiplejia Derecha Secundaria a HSA”; valoración por fonoaudiología con diagnóstico de “Afasia Motora Secundaria a Hemorragia Subaracnoidea”; valoración por neuropsicología con diagnóstico de “Secuelas de Hemorragia Subaracnoidea. Afasia Mixta de Predominio Motor”, y TAC cerebral simple con diagnóstico “secuelas Neurológicas”⁴.

4. La defensa

El Gerente Seccional del Seguro Social en Pereira manifiesta que Carmen Emilia Martínez era beneficiaria de su esposo, pensionado por la entidad, pero que ante el fallecimiento de éste se hace necesario iniciar el trámite tendiente a obtener la sustitución pensional, cuestión que la aludida señora aún no ha realizado.

Afirma que en este caso se dio aplicación al artículo 10 del Decreto 1703 de 2002, modificado por el Decreto 2400 de 2002, según el cual la desafiliación de los beneficiarios de un cotizante a una E.P.S. se produce cuando aquél fallece. Aduce que por tal motivo no se le han autorizado los exámenes a la afectada, pero que, sin embargo, pese a la falta de afiliación, a la paciente se le dio cita con el neurólogo el 9 de julio de 2004.

Asegura que informada la peticionaria sobre la desafiliación de su madre se comprometió a iniciar los trámites dirigidos a obtener la sustitución pensional.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

1. Primera instancia

El 5 de agosto de 2004 el Juzgado 3 Penal del Circuito de Pereira profirió sentencia mediante la cual concedió el amparo deprecado y ordenó al ente demandado emitir acto administrativo de reconocimiento y pago definitivo de la pensión de sobreviviente a la madre de la peticionaria, así como que le siguiera prestando la atención médica integral.

En su criterio, aunque el Instituto demandado se excusa en que la interesada no ha elevado petición alguna para obtener la pensión, al parecer dicho ente no desconoce el derecho de aquella de acceder a la pensión. Consideró que a pesar de que la pensión debe tramitarse ante la jurisdicción laboral en caso de que le sea negada en sede administrativa, las circunstancias económicas, el grave estado de salud de la afectada y la falta de atención médica, aunado a que de los documentos aportados se infiere que reúne las exigencias para obtener la pensión, hacen necesario el amparo, máxime si se encuentra imposibilitada físicamente para llevar a cabo tal procedimiento.

2. Impugnación

En el escrito de impugnación el Seguro Social manifiesta que existen unos requisitos y un procedimiento para obtener la pensión de sobrevivientes, los cuales en el caso no se han cumplido, pues la señora Carmen Emilia Martínez no ha iniciado trámite administrativo alguno ante el Instituto y no existe, por tanto, documentación original que demuestre su calidad de beneficiaria.

3. Segunda instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira -Sala de Decisión Penal-, a través de sentencia proferida el 15 de septiembre de 2004, decidió revocar las órdenes dadas por el a quo para en su lugar disponer solamente que el Seguro Social continúe con el tratamiento de la paciente sin interrupción alguna hasta que se defina su situación pensional.

Respecto a la salud de la paciente encontró el ad-quem que su estado es grave, por lo que requiere la prestación de los servicios médicos por parte del ente demandado.

En cuanto a la pensión de sobrevivientes, consideró que sólo en casos excepcionales, donde la arbitrariedad de la administración sea ostensible y surja de bulto el derecho de manera

indiscutible, es procedente, por vía de tutela, señalar el contenido de las decisiones en esa materia. No obstante, afirmó que en el presente caso no está acreditada aún la ausencia de otros posibles beneficiarios de la pensión y por ello el juez de tutela no puede inmiscuirse en dicho asunto, el cual requiere agotar las instancias administrativas, y la interesada no ha elevado petición alguna al respecto. Además, como se trata de una persona que ha perdido el 70% de sus capacidades es necesario acudir ante la jurisdicción de familia para que le sea nombrado un curador a efectos de administrar sus finanzas.

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

1. El caso objeto de revisión

La accionante, quien obra como agente oficioso de su madre, pretende que el Instituto de los Seguros Sociales le continúe prestando la atención médica que requiere y le realice el tratamiento prescrito por el médico tratante pues, a pesar de que ya fue desvinculada del Sistema, su estado de salud es grave y carecen de medios económicos para sufragar los gastos. Así mismo, solicita que como mecanismo transitorio se ordene reconocerle la pensión de sobrevivientes.

Teniendo en cuenta lo expuesto debe resolver la Corte, en primer lugar, si a pesar de que la afectada ya fue desvinculada de la entidad demandada como beneficiaria del Sistema de Salud, debido al fallecimiento del cotizante, el Seguro Social le ha violado sus derechos por no continuar con el tratamiento prescrito por el médico tratante. En segundo lugar, si dicho Instituto le ha desconocido sus derechos por no haber procedido a reconocerle la pensión de sobrevivientes y, finalmente, si es la acción de tutela el mecanismo adecuado para ordenar tal reconocimiento.

2. El derecho a la salud y su protección a través de la acción de tutela. El deber de las entidades promotoras de salud de dar aplicación al principio de continuidad en la prestación del servicio de salud, a pesar de que el afectado ha sido desvinculado de la entidad.
Reiteración de jurisprudencia

2.1. Una consecuencia del carácter prestacional del derecho a la salud es que por sí solo no puede ser protegido a través del mecanismo de la acción de tutela. Su protección por la vía del amparo constitucional no es autónoma, excepto cuando se trata de los niños, por expresa

disposición del Constituyente. No obstante, la jurisprudencia ha sostenido en reiteradas oportunidades que puede ser objeto de amparo por parte del juez de tutela cuando se encuentre estrechamente ligado con un derecho constitucional que sí ostente la naturaleza de fundamental, como sería el caso del derecho a la vida o la integridad personal.

Corresponde al juez verificar en cada caso concreto la eventual afectación del derecho a la salud del interesado y su conexidad con los derechos a la integridad personal o a la vida. Ello sin olvidar que la vida no se limita tan solo a una realidad física o biológica, sino que va íntimamente ligada con una existencia en condiciones dignas⁵. La protección no se restringe únicamente cuando la persona está al borde de la muerte o ha perdido sus funciones orgánicas, sino también cuando se encuentra comprometida su propia existencia en condiciones de absoluta y plena dignidad⁶.

2.2. Ahora bien, la seguridad social es un servicio público que, por disposición constitucional⁷, debe sujetarse a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, y cuya prestación eficiente le corresponde asegurar al Estado⁸.

La eficiencia del servicio público de salud lleva implícita la continuidad en la prestación del mismo. El principio de continuidad -ha señalado esta Corporación- “contempla el derecho de que una persona continúe recibiendo un tratamiento médico que se le adelanta, con independencia de la desvinculación sobreviniente y posterior del afiliado a la entidad, pues suspenderle los servicios súbitamente puede significar peligro para su vida y su integridad física”⁹.

No puede dejarse al usuario, luego de que en la E.P.S. se le ha iniciado un determinado tratamiento médico, expuesto a la interrupción del mismo por efecto de su desvinculación, pues ello iría en contravía de los principios inherentes del servicio público de salud, específicamente el de eficiencia. La entidad promotora de salud está en la obligación de proseguir con el tratamiento hasta finalizarlo cuando ello sea posible, o hasta cuando el paciente alcance una cierta estabilidad o adquiera un status que le permita acceder al servicio de salud.

2.3. Sobre el alcance del principio de continuidad esta Corporación se ha referido en diversas oportunidades y ha señalado que las entidades promotoras de salud “tienen la obligación de culminar los tratamientos que le han iniciado a un paciente bajo la vigencia de una afiliación

que posteriormente se extingue”¹⁰.

En la Sentencia T-281 del 25 de junio de 1996¹¹ se ordenó al Seguro Social practicar una intervención quirúrgica a una persona cuyo procedimiento se le había recomendado inicialmente pero que para la fecha de interposición de la acción no se encontraba afiliada por haber sido desvinculada de su trabajo; en la Sentencia T-396 del 28 de mayo de 1999¹² se ordenó a la misma entidad culminar el tratamiento quirúrgico en el sistema óseo al que había sido sometida una persona, a pesar de que ella había alcanzado su mayoría de edad y en consecuencia había perdido el derecho a la pensión de sobrevivientes por la muerte de su padre; en la Sentencia T-829 del 25 de octubre de 1999¹³ se ordenó a Salud Total E.P.S. concluir el tratamiento de extracción de las cordales de la accionante; en la Sentencia T-1278 del 30 de noviembre de 2001¹⁴ se ordenó a Humana Vivir E.P.S. seguir adelantando el tratamiento para la afección de leucemia crónica que se le venía prestando a la paciente, el cual le fue interrumpido cuando su empleador reportó su desvinculación; en la Sentencia T-273 del 18 de abril de 2002¹⁵ se ordenó a la E.P.S. Cruz Blanca practicar a la paciente el examen de telemetría ordenado y continuar con el tratamiento, y en la Sentencia T-680 de 2004¹⁶ se le ordenó a Coomeva E.P.S. concluir el tratamiento iniciado antes de que la accionante hubiese sido desvinculada de la entidad por finalización de su relación laboral y le practicara una histerectomía abdominal.

3. El caso concreto

3.1. La jurisprudencia a la que se ha hecho alusión es perfectamente aplicable al caso objeto de revisión en cuanto del expediente se colige lo siguiente:

En primer lugar, que la agenciada padece problemas neurológicos graves (sufrió una hemorragia subaracnoidea) y que para la fecha en que se le prestaron los servicios médicos estaba afiliada al Seguro Social como beneficiaria de su esposo. En segundo lugar, que desde antes del fallecimiento de su cónyuge y su consecuente desvinculación del Sistema venía siendo atendida por el Instituto de los Seguros Sociales y que su médico tratante le prescribió el procedimiento médico a seguir para tratar su afección de salud. Consta que el doctor Hans Carmona V., especialista en neurología, le ordenó valoración y manejo por fisiatría, fonoaudiología, neuropsicología y la realización de un Tac cerebral, señalando que amerita terapia física durante mínimo 12 a 18 meses¹⁷.

El estado actual de la paciente es grave (tiene una pérdida del 70% de su capacidad laboral¹⁸) y requiere de los controles, valoraciones médicas y exámenes prescritos a fin de garantizar, si no es posible una total recuperación, sí por lo menos una estabilidad en su salud, y en esa medida no puede la entidad demandada dejarla desprotegida y negarle la atención médica necesaria.

Por tal razón, es imprescindible que el Instituto accionado le continúe prestando la atención médica y el tratamiento prescrito por el médico tratante hasta tanto no se defina de manera definitiva lo atinente a su situación pensional.

En ese orden, se confirmará el fallo del ad-quem que concedió el amparo del derecho a la salud en conexidad con el derecho a la vida de la señora Carmen Emilia Martínez.

3.2. Ahora bien, debido a que no aparece dentro del expediente que la accionante o su madre hayan iniciado el trámite administrativo correspondiente ante el demandado para obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes, es menester hacer un llamado a la peticionaria para que presente la solicitud formal en dicho sentido ante el Seguro Social, para lo cual se dispondrá que la Defensoría del Pueblo, dentro de sus funciones constitucionales y legales, oriente y acompañe a la peticionaria y a su madre en los trámites a que haya lugar.

3.3. De otra parte, ha de referirse la Sala a lo decidido por los jueces de instancia en lo atinente a la pensión de sobrevivientes. El a-quo consideró que la gravedad de la paciente y la desprotección en que se encuentra hacían procedente ordenar al Instituto accionado emitir el correspondiente acto administrativo de reconocimiento de la pensión de sobrevivientes. Por su parte, el ad-quem, al conocer de la impugnación presentada, revocó esa orden por cuanto a su juicio el juez de tutela no puede inmiscuirse en asuntos que son del resorte propio de la administración, menos cuando no se denota arbitrariedad por parte de ésta y no se tiene conocimiento si hay terceros posibles beneficiarios de la pensión.

La Sala comparte plenamente los argumentos expuestos por el ad-quem dado que -como se señaló- en el expediente no consta que la accionante o su agenciada hayan iniciado el trámite administrativo ante el Instituto de los Seguros Sociales tendiente a obtener la pensión de sobrevivientes.

Al respecto debe dejar claro la Corte que la acción de tutela no puede reemplazar los procedimientos ordinarios y no puede convertirse en un instrumento sustituto de aquellos. Por manera que es necesario que el interesado acuda primero ante la administración y solicite la pensión de sobrevivientes respectiva, toda vez que es allí donde deberá demostrar si reúne o no los requisitos necesarios para su reconocimiento y la administración entrará a analizar los documentos aportados para, dentro de los términos legales, resolver sobre el reconocimiento e iniciar a pagar la suma a que haya lugar.

Así las cosas, en lo que corresponde a la pensión de sobrevivientes, no encuentra la Corte violación alguna por parte del ente demandado. Sin embargo, se le advertirá a éste que una vez radicados los documentos respectivos inicie los trámites de manera inmediata, y resuelva de manera definitiva, a la mayor brevedad posible y de manera prevalente, dado el grave estado de salud en que se encuentra la señora Carmen Emilia Martínez.

IV. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira -Sala de Decisión Penal- en cuanto concedió el amparo de los derechos a la salud y a la vida de Carmen Emilia Martínez, pero ADICIONARLO en el sentido de:

ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales, seccional Pereira, que continúe prestándole a Carmen Emilia Martínez la atención médica y el tratamiento prescrito por el médico tratante, así como que le realice los exámenes a que haya lugar hasta tanto no se defina de manera definitiva sobre su situación pensional.

ORDENAR al Instituto de los Seguros Sociales, seccional Pereira, que una vez presentada la solicitud relativa a la pensión de sobrevivientes por parte de Carmen Emilia Martínez o por quien obre en su nombre, le dé trámite inmediato y la resuelva de fondo en el menor tiempo posible y de manera prevalente.

Segundo.- HACERLE UN LLAMADO a la peticionaria para que inicie en el menor tiempo posible las diligencias administrativas ante el Instituto de los Seguros Sociales tendientes a obtener el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes de su madre.

Tercero.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales, oriente y acompañe a la accionante y a Carmen Emilia Martínez en la tramitación de la pensión de sobrevivientes de esta última.

Cuarto.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

Presidente de la Sala

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL

DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor RODRIGO ESCOBAR GIL, no firma la presente sentencia por encontrarse con permiso debidamente autorizado.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

1 Ello consta en la fotocopia de la cédula de ciudadanía aportada por la accionante (folio 7 del cuaderno principal).

3 Folios 16 a 54 del cuaderno principal.

4 Folios 12 a 15 del cuaderno principal.

5 Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-576 del 14 de diciembre de 1994 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-926 del 18 de noviembre de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-393 del 15 de mayo de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), entre muchas otras.

6 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1302 del 6 de diciembre de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

7 Artículo 48 C.P.

8 Artículo 365 C.P.

9 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-1278 del 30 de noviembre de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

10 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-680 del 15 de julio de 2004.

11 M.P. Julio César Ortiz Gutiérrez.

12 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

13 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

14 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 Ya citada.

17 Folio 16 del cuaderno principal.

18 Folio 65 del cuaderno principal.