

T-322-97

Sentencia T-322/97

DERECHO A LA VIDA DIGNA-Atención médica y quirúrgica esposa de extrabajador

La gravedad de la lesión que padece la actora, que le produce dolor y que la mantiene inmovilizada en una silla de ruedas, necesariamente implica un desconocimiento de su derecho a disfrutar de una vida digna y a no ser objeto de tratos inhumanos, crueles o degradantes. La negativa a practicar la cirugía, viola el principio de la dignidad humana y afecta en este caso concreto sus derechos fundamentales a no ser objeto de tratos inhumanos crueles o degradantes, y a la igualdad de oportunidades. En efecto, se lesiona ésta porque la demandada debió dar un tratamiento igualitario a la demandante, frente al que dispensó a las otras personas que se encontraban dentro de la misma situación jurídica y fáctica contenida en la norma reglamentaria consagratoria de la mencionada prestación laboral. Los medios judiciales ordinarios no se consideran idóneos y eficaces para contrarrestar en forma urgente la violación de los derechos fundamentales de la demandante, dado que las condiciones de salud en que se encuentra exigen que la cirugía ordenada se practique a la mayor brevedad posible.

Referencia: Expediente T-108794

Peticionario:

María Luisa Giraldo de Cáceres

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C., julio cuatro (4) de mil novecientos noventa y siete (1997).

I. ANTECEDENTES.

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, revisa el proceso de la acción de tutela instaurado por María Luisa Giraldo de Cáceres contra

el Instituto Nacional de Vías, con fundamento en la competencia que le otorgan los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9o. de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

El presente proceso fue llevado a la Sala Plena por considerarse la motivación contenida en el proyecto de sentencia podía hallarse en contradicción con la jurisprudencia sentada por la Corte en la providencia SU-111/97.

La Sala Plena estimó que tal como lo preveía dicho proyecto debía accederse a la tutela, pero haciendo los convenientes ajustes en la parte motiva para adecuarla a las previsiones de la aludida providencia.

En estas condiciones, el proceso fue remitido a la Sala de Revisión para la expedición de la correspondiente sentencia.

1. Los hechos.

1.1. Fernando Cáceres Cubillos, esposo de la actora, laboró en el Ministerio de Obras Públicas, en el Distrito No. 20 de la ciudad de Barranquilla, desde el 2 de febrero de 1978 hasta el 15 de abril de 1995, fecha ésta última en la cual se acogió a un plan de retiro voluntario.

1. En virtud del decreto 2171 de 1992 se reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se crearon, entre otras entidades, el Instituto Nacional de Vías.

1.3. De acuerdo con las normas que regían la prestación de los servicios médicos asistenciales en el Ministerio de Obras Públicas, la cónyuge del trabajador tenía derecho a la prestación de dichos servicios, y en caso de retiro de éste podía disfrutar de los mismos durante el término de un año.

1.4. A la fecha de retiro de su esposo, la demandante padecía una grave enfermedad (Artritis Aguda), por la cual venía recibiendo atención médica por el Instituto Nacional de Vías.

1.5. A la demandante le fue ordenada una cirugía, luego de ser practicados los exámenes médicos de rigor y emitido el diagnóstico del ortopedista, el cual fue el siguiente: “reemplazos articulares en ambas rodillas”, el 6 de marzo de 1996 el jefe de la División Médica de Barranquilla de INVIAS, solicitó autorización para practicar la citada cirugía al Médico de la División de Servicios Médicos de dicha entidad en la ciudad de Santafé de Bogotá; dicha autorización fue concedida el día 22 de marzo de 1996, razón por la cual le fue dada orden de hospitalización con fecha 28 de marzo de 1996 en la Clínica General del Norte “para practicar implantes de rodilla izquierda y rodilla derecha respectivamente por prótesis de Johnson y Johnson”; posteriormente el 16 de abril, el ortopedista ordenó nuevamente dicha hospitalización.

1.6. La Clínica General del Norte se abstuvo de practicar la cirugía a la paciente María Luisa Giraldo de Cáceres, porque no se le había entregado la respectiva orden por el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), razón por la cual el esposo de la demandante, envió un escrito al Director de INVIAS, Guillermo Gaviria Correa, en la ciudad de Santafé de Bogotá, requiriendo la autorización correspondiente, la cual no fue respondida.

2. Pretensiones.

Impetra la demandante la tutela de los derechos fundamentales a la vida y a la salud y, en tal virtud solicita lo siguiente:

“Que se ordene al Director Nacional del Instituto Nacional de Vías (INVIAS) Dr. Guillermo Gaviria Correa que le preste la atención médica a la señora María Luisa Giraldo de Cáceres, en términos inmediatos, para que sus rodillas sean operadas de acuerdo al dictamen médico presentado por los doctores Fabricio Tello Aya Jefe de la División de los Servicios Médicos en Bogotá y el Dr. Hernando Montes Ortopedista de la División Médica INVIAS, y William Sotomayor Bernal, Jefe de la División Médica de Barranquilla, dado que por no ser operada oportunamente la enfermedad se le ha agudizado”.

II. ACTUACION PROCESAL.

1. Primera instancia.

El Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante sentencia del 10 de julio de 1996, concedió

la tutela impetrada en los términos en que fue solicitada.

Consideró el Tribunal que estaba probado que la demandante era acreedora de los servicios médico asistenciales por parte del Instituto Nacional de Vías y que los médicos tratantes ordenaron la práctica de dicha cirugía oportunamente. En tal virtud, invocando la sentencia T-484 del 11 de agosto de 1992 de la Sala Quinta de Revisión de la Corte, sobre el derecho a la salud, estimó que era del caso conceder la tutela y ordenar la realización del procedimiento quirúrgico ordenado.

2. Segunda instancia.

La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso del Consejo de Estado, al decidir sobre la impugnación del apoderado del Instituto Nacional de Vías, mediante providencia del 23 de agosto de 1996, revocó el fallo del Tribunal Administrativo del Atlántico y rechazó por improcedente la acción impetrada.

Como argumentos para adoptar dicha decisión el Consejo de Estado expuso los siguientes :

“La prestación de los servicios médicos y asistenciales por parte de la División de Servicios Médicos del Instituto Nacional de Vías, entidad adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, obedece a una situación legal y reglamentaria, como lo es el vínculo laboral y en circunstancias especiales, como en el caso, al acogerse el trabajador al plan de retiro voluntario, condiciona la prestación del servicio mencionado al acuerdo celebrado entre las partes, y como lo afirmó la accionante éste vencía un año después de la fecha del retiro del trabajador”.

“Y dado que, la situación que se precisa como violatoria del derecho que se considera conculcado, resulta del acuerdo celebrado, entre el exfuncionario y la entidad a la cual estaba vinculado laboralmente, al momento del retiro de aquél, y no de un derecho constitucional fundamental, no es el juez de tutela a quien corresponde decidir sobre la obligatoriedad o no del Instituto Nacional de Vías, a otorgar la autorización de prestar dicho servicio, en caso de incumplimiento de lo estipulado, sino a la jurisdicción contencioso-administrativa”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.
2. Pruebas aportadas durante las instancias del proceso.

El derecho de la demandante María Luisa Giraldo de Cáceres a la prestación de los servicios médico-asistenciales por la División de Servicios Médicos del Instituto Nacional de Vías, se establece a través de los siguientes documentos allegados al proceso:

a. Resolución 4867 del 16 de mayo de 1990, originaria del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, por la cual se reglamenta la prestación de los servicios médicos y asistenciales en el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

b) Historia Clínica No.18-1 de fecha 5 de mayo de 1982, con la cual se acredita la condición de la demandante como afiliada a los servicios médicos del Ministerio de Obras Públicas, en calidad de cónyuge de Fernando Cáceres.

a. Solicitud de autorización de marzo de 1996, suscrita por el Dr. William Sotomayor Bernal, "...para realizar cirugía paciente María Luisa Giraldo de Cáceres edad 53 años, cónyuge del exfuncionario Fernando Cáceres Cubillos indemnizado 15-04-95 a cargo del Dto.# 20 B/quilla., carnet N°. 3710387-27496636, requiere según valoración del Dr. Hernando Montes (Ortopedista) reemplazos articulares con prótesis de Johnson & Johnson en ambas rodillas por presentar artropatía de tipo reumático en ambas rodillas".

d) Diagnóstico del Dr. Hernando Montes, Ortopedista al servicio del "Ministerio de Obras Públicas y Transporte-Dirección de Relaciones Industriales-División de Servicios Especiales-", de 26 de marzo/96, en relación con la señora María Luisa Giraldo Beltrán, carnet # 27.496.630, así:

"Artropatías Reumáticas Comprensible Rodillas.

Tratamiento: (1) Rodilla derecha - Reemplazo total.

(2) Rodilla Izquierda - Reemplazo total.

En ambos casos se usará prótesis de Johnson y Johnson.

Nota: Debe practicarse también :

(1) BSG

(2) Prueba de coagulación completa”.

e) Ordenes de 22 y 28 de marzo de 1996, extendidas a nombre de la demandante, “Dependencia I.N.V. Dto. # 20 B/quilla.”, suscritas por el Dr. Hernando Montes, médico del Instituto Nacional de Vías, que dicen:

“Hospitalización cirugía implante total rodilla izquierda por prótesis Johnson y Johnson. (Atenderá el Dr. Hernando Montes)”.

“Hospitalización cirugía implante total rodilla izquierda por prótesis Johnson y Johnson. (Atenderá el Dr. Hernando Montes).”

e) Fotocopia del Fax: 3685971 IND. 95, del 22 de marzo/96, dirigido por Fabricio Tello Aya, médico del Instituto Nacional de Vías al Jefe Médico Barranquilla – Jefe División Servicios Médicos que dice :

“Autorízase cirugía paciente María Luisa Giraldo de Cáceres con carné vigente. Cordialmente, Fabricio Tello Aya”.

f) Ordenes de 22 y 28 de marzo/96, suscritas por el médico del Invías, a nombre de la actora, por concepto de derecho de anestesia, cirugía, exámenes prequirúrgicos, valoración prequirúrgica, electrocardiograma, hospitalización, ayudantía cirugía y consulta de control.

g) Copia de la solicitud formulada el 24 de abril de 1996, por el cónyuge de la accionante, Fernando Cáceres Cubillos, al Director de Invías, tendiente a obtener la cirugía por ella requerida, de acuerdo con los conceptos de los médicos citados.

3. Pruebas decretadas por la Sala de Revisión.

Por auto del 29 de enero de 1997, la Sala ordenó al Director del INVÍAS, Seccional Barranquilla, suministrar y aportar información y la documentación sobre los siguientes

puntos:

“a) la fecha de retiro del señor FERNANDO CACERES CUBILLOS, quien se desempeñaba en el cargo de capataz VI del Distrito No. 20 de obras de la ciudad de Barranquilla, y si este obedeció al plan de retiro voluntario reglamentado por el Decreto 2171 de 1992”.

“b) La fecha desde la cual el Invías venía prestando asistencia médica a la señora MARIA LUISA GIRALDO DE CACERES, esposa del citado, por la dolencia que dio origen a la autorización de una cirugía en sus rodillas”.

“c) Copia de la historia clínica de la señora MARIA LUISA GIRALDO DE CACERES”.

- La entidad demandada no atendió lo ordenado en el auto antes mencionado, en relación con el envío de la información y la documentación solicitadas. No obstante, de las pruebas documentales que obran en el expediente se puede establecer lo siguiente :

La existencia de la relación laboral entre el Ministerio de Obras Públicas e INVIAS y Fernando Cáceres Cubillos durante el período señalado en los hechos de la demanda.

El carácter de afiliada a los servicios médicos de dichas entidades que tenía la demandante y que se le venía prestando asistencia médica por la dolencia a que antes se hizo alusión; además, que dentro del año siguiente a la fecha del retiro del trabajador se le ordenó la referida cirugía.

De conformidad con 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”, la Sala presume como cierto el hecho de que la lesión se generó durante el tiempo de la relación laboral que ligó Fernando Cáceres con el Ministerio de Obras Públicas e INVIAS, que le produce dolor y que la afecta gravemente desde el punto de vista somático y síquico.

1. Determinado como está el derecho de la actora a la asistencia médica y a que se le practique la cirugía ordenada, la Sala considera que debe acceder a la tutela impetrada, por las siguientes razones:

a) La Corte en la sentencia SU-111/971 dijo que la atención de la salud y el consiguiente acceso a los servicios de promoción y protección de la misma que integran el derecho social a la salud, según el art. 49 de la Constitución , remiten a un contenido prestacional que no es ajeno a la conservación de la vida orgánica. Sin embargo advirtió la Corte:

“No obstante, los mencionados derechos sociales, por esta razón, no se convierten en derechos fundamentales de aplicación inmediata. El derecho a la vida protegido por el artículo 11 de la C.P., comprende básicamente la prohibición absoluta dirigida al Estado y a los particulares de disponer de la vida humana y, por consiguiente, supone para éstos el deber positivo de asegurar que el respeto a la vida física sea el presupuesto constitutivo esencial de la comunidad. Esta faceta de la vida, bajo la forma de derecho fundamental, corresponde a un derecho fundamental cuya aplicación no se supedita a la interposición de la ley y puede, por lo tanto, ser amparado a través de la acción de tutela”.

(....)

“El derecho social a la salud y a la seguridad social, lo mismo que los demás derechos sociales, económicos y culturales, se traducen en prestaciones a cargo del Estado, que asume como función suya el encargo de procurar las condiciones materiales sin las cuales el disfrute real tanto de la vida como de la libertad resultan utópicos o su consagración puramente retórica. No obstante la afinidad sustancial y teleológica que estos derechos mantienen con la vida y la libertad - como que a través suyo la Constitución apoya, complementa y prosigue su función de salvaguardar en el máximo grado tales valores superiores -, las exigencias que de ellos surgen no pueden cumplirse al margen del proceso democrático y económico”.

“13. Los derechos económicos, sociales y culturales, pese a su vinculación con la dignidad humana, la vida, la igualdad y la libertad, no son de aplicación inmediata, pues necesariamente requieren de la activa intervención del legislador con miras a la definición de las políticas públicas y de su adecuada instrumentación organizativa y presupuestal. Los derechos individuales de prestación, que surgen de la ejecución legal del mandato de procura existencial que se deriva del Estado social, se concretan y estructuran en los términos de la ley. Le corresponde a ella igualmente definir los procedimientos que deben surtir para su adscripción y, de otro lado, establecer los esquemas correlativos de

protección judicial”.

c) No obstante, en el referido fallo expresó la Corte lo siguiente:

“En el contexto de un servicio estatal ya creado o de una actividad prestacional específica del Estado, puede proceder la acción de tutela cuandoquiera que se configuren las causales para ello, ya sea porque no existe medio judicial idóneo y eficaz para corregir el agravio a un derecho fundamental o bien porque aquélla resulta indispensable como mecanismo transitorio con miras a evitar un perjuicio irremediable. La intervención del juez de tutela, en estos casos, opera forzosamente dentro del perímetro demarcado por la ley y las posibilidades financieras del Estado – siempre que la primera se ajuste a la Constitución Política -, vale decir, tiene naturaleza derivada y no es en sí misma originaria. En este sentido, por ejemplo, puede verificarse que la exclusión de una persona de un determinado servicio estatal, previamente regulado por la ley, vulnere la igualdad de oportunidades, o signifique la violación del debido proceso administrativo por haber sido éste pretermitido o simplemente en razón de que el esquema diseñado por la ley quebranta un precepto superior de la Carta”.

d) La gravedad de la lesión que padece la actora, que le produce dolor y que la mantiene inmovilizada en una silla de ruedas, necesariamente implica un desconocimiento de su derecho a disfrutar de una vida digna y a no ser objeto de tratos inhumanos, crueles o degradantes.

A este respecto la Corte ha expuesto lo siguiente:

“Una lesión que ocasiona dolor a la persona y que puede ser conjurada mediante una intervención quirúrgica, se constituye en una forma de trato cruel (CP art. 12) cuando, verificada su existencia, se omite el tratamiento para su curación. El dolor intenso reduce las capacidades de la persona, impide su libre desarrollo y afecta su integridad física y psíquica. La autoridad competente que se niega, sin justificación suficiente, a tomar las medidas necesarias para evitarlo, omite sus deberes, desconoce el principio de la dignidad humana...” (Sentencia T-499/92 . M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

e) No encuentra la Sala justificable la negativa del INVIAS a disponer que se realice el procedimiento quirúrgico ordenado por sus propios médicos, porque si éste no se materializó

se debió a culpa imputable a dicha entidad.

f) No obstante que el derecho de la demandante a la atención médica y quirúrgica nace de normas reglamentarias que regulan su prestación, resulta claro que la negativa de INVIAS a practicar la referida cirugía, viola el principio de la dignidad humana y afecta en este caso concreto sus derechos fundamentales a no ser objeto de tratos inhumanos crueles o degradantes, y a la igualdad de oportunidades. En efecto, se lesiona ésta porque la demandada debió dar un tratamiento igualitario a la demandante, frente al que dispensó a las otras personas que se encontraban dentro de la misma situación jurídica y fáctica contenida en la norma reglamentaria consagratoria de la mencionada prestación laboral.

Adicionalmente, considera la Sala de que los medios judiciales ordinarios no se consideran idóneos y eficaces para contrarrestar en forma urgente la violación de los derechos fundamentales de la demandante, dado que las condiciones de salud en que se encuentra exigen que la cirugía ordenada se practique a la mayor brevedad posible.

Con fundamento en las consideraciones precedentes, se revocará la sentencia proferida por el Consejo de Estado y se confirmará la decisión de primera instancia.

IV DECISION.

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

RESUELVE:

Primero: REVOCAR El fallo del 23 de agosto de 1996, proferido por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso administrativo -Sección Cuarta-, que a su vez revocó la sentencia del Tribunal Administrativo del Atlántico, en virtud de la cual se había concedido la tutela impetrada.

Tercero. Líbrese por la Secretaría General de esta Corporación, la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.