

T-417-97

Sentencia T-417/97

RECONOCIMIENTO DE PENSION DE INVALIDEZ-Oportunidad para controvertir valoración médica

La decisión sobre el reconocimiento o no de la pensión de invalidez debe someterse a un procedimiento administrativo dentro del cual deben observarse las reglas del debido proceso. Por consiguiente, el interesado tiene los derechos propios de todo interviniente en una actuación administrativa y, especialmente, el derecho a que se dé la oportunidad de controvertir la calificación o valoración médica relativa a la disminución de su capacidad laboral, lo cual determina que se le considere o no como invalido y a que se le otorgue o no la respectiva pensión de invalidez.

DEBIDO PROCESO-Nueva valoración médica para determinar grado de invalidez

La entidad optó por modificar la situación favorable creada, ordenando la práctica de una nueva valoración médica. No descarta la Sala que esto sea posible con el fin de que la entidad de previsión adquiriera certeza sobre el grado de invalidez que presenta una persona para efectos de determinar el reconocimiento o no de la pensión de invalidez. Pero lo que si encuentra censurable es que contrariando el principio de la buena fe, y actuando en contra de sus propias razones la administración resuelva por sí y ante sí y en forma autoritaria, someter a una persona que padece una enfermedad que presuntamente le determina una invalidez a que se someta a nuevos exámenes médicos para variar la calificación o valoración inicial de ésta, sin observar las reglas mínimas del debido proceso. Para practicar la nueva valoración no se le informó al demandante la razón de la misma; tampoco ésta contiene una motivación suficiente en el sentido de justificar plenamente los motivos por las cuales se cambiaba radicalmente el porcentaje de disminución de pérdida de la capacidad laboral. Mucho menos se le puso en conocimiento del demandante esta nueva situación ni la circunstancia de que podía utilizar mecanismos gubernativos para impugnarla.

TUTELA TRANSITORIA-Servicio médico asistencial a enfermo de sida/DERECHO A LA VIDA-Servicio médico asistencial a enfermo de sida

A pesar de que existe un mecanismo alternativo de defensa judicial como es la acción contenciosa administrativa, a la cual ya acudió el actor, es evidente que existe un perjuicio irremediable que puede ser conjurado a través del mecanismo transitorio de la tutela. Del resultado de la referida acción depende el reconocimiento de la pensión de invalidez y el derecho que se deriva de ésta a la prestación de los servicios médico asistenciales. Se trata de evitar un perjuicio irremediable al peticionario, pues en el momento el Fondo no se encuentra prestando el servicio médico asistencial al peticionario, y de otra parte, el médico tratante del peticionario certifica que “el estado de salud de éste exige la iniciación inmediata de un protocolo combinado”, y que “además requiere pruebas de laboratorio, radiografías y chequeos médicos periódicos, con el fin de monitorear progresión de la enfermedad y efecto de fármacos utilizados”. De no prestarse la asistencia médica-asistencial, su enfermedad seguirá progresando, su estado de salud se agravará irreversiblemente y presumiblemente, en breve término, le puede sobrevenir la muerte.

Referencia: Expediente T-120212.

Peticionario: Eliseo López Londoño.

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL.

Santafé de Bogotá, D.C., agosto veintiocho (28) de mil novecientos noventa y siete (1997)

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 tutela instaurado por Elíseo López Londoño, contra el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República y profiere la respectiva sentencia, con fundamento en las atribuciones que le otorgan los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Los hechos.

1.1. El peticionario, siendo empleado del Congreso de la República, adquirió la enfermedad del SIDA, a principios del año de 1994.

1.2. Mediante la resolución No. 206 de abril 20 de 1994 se declaró insubsistente su nombramiento del cargo de Asistente Grado IV.

1.3. El demandante solicitó al Fondo de Previsión Social del Congreso, el 2 de junio de 1994, el reconocimiento de la pensión de invalidez.

1.4. El 24 de agosto de 1994, por orden de las directivas del Fondo, un grupo de especialistas del Hospital Militar Central, efectuaron una evaluación médica, y dictaminaron una incapacidad absoluta y permanente por la pérdida del 100% de la capacidad laboral, adquirida durante el desempeño del cargo, pero no ocasionada por causa ni con ocasión del mismo.

1.5. A pesar de contar el Fondo con el referido dictamen médico, no respondió de inmediato a la solicitud de pensión de invalidez. Por tal razón, la Defensoría del Pueblo, mediante oficio No. L-1740 de junio 20 de 1995, solicitó información sobre los motivos por los cuales no se había resuelto dicha solicitud.

En su respuesta, según el peticionario, el Fondo informó que mediante resolución del 27 de junio de 1995 se le había reconocido la pensión de invalidez.

1.6. El Secretario General del Fondo, mediante memorando No. 149 de agosto 9 de 1995, dirigido a la División de Prestaciones Económicas expresó lo siguiente:

“Sin la firma del Director y del Secretario General, me permito devolver el proyecto de resolución por medio del cual se reconoce una pensión por invalidez del señor Elíseo López Londoño, por cuanto analizado con el señor Director y el jefe de la División médica el acta de la junta médico laboral realizada en el hospital Militar, se presentan unas inconsistencias que ameritan una nueva revisión médica del paciente, con el fin de determinar y cuantificar el grado de invalidez, si la hubiere”.

1.7. A través de los médicos del Fondo se efectuó una nueva valoración, sobre la situación médico laboral del demandante, los cuales dictaminaron una disminución del 29.45% de la capacidad laboral. En tal virtud, según Resolución No. 570 de mayo 7 de 1996, se le negó la

pensión de invalidez.

1. Las pretensiones.

I. Con base en los hechos expuestos, el peticionario, quien ya inició la acción respectiva ante la jurisdicción de lo contencioso, solicita que como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable se amparen sus derechos constitucionales a la seguridad social, a la salud y a la igualdad y, consecuentemente, que se ordene al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República le suministre los medicamentos, hospitalizaciones y la atención médica que requiera para contrarrestar su enfermedad.

I. ACTUACION JUDICIAL.

1. Primera instancia.

El Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, mediante sentencia del 9 de diciembre de 1996, resolvió tutelar los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, a la salud, y a la igualdad. En consecuencia, ordenó al Fondo de Previsión Social del Congreso de la República que en el término de 48 horas a partir de la notificación del fallo de tutela procediera a suministrar al actor los servicios médico asistenciales necesarios en la forma prescrita por el médico tratante.

Para tomar estas decisiones, el Juzgado básicamente argumentó que la infección con el virus del SIDA coloca al peticionario en un estado de deterioro permanente con repercusión en la vida misma, pues finalmente le causará la muerte, por lo que la vinculación entre el derecho a la vida y el derecho a la salud se aprecia con claridad. Por eso se hace necesario proceder al tratamiento pertinente encaminado a atacar las manifestaciones de la enfermedad, para impedir su desarrollo, aliviar sus efectos y facilitar al enfermo el desarrollo de su personalidad dentro del medio social.

1. Segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá – Sala Laboral – revocó el fallo de primera instancia y, en su lugar, resolvió denegar la tutela impetrada, por las siguientes razones:

El derecho a la salud no implica que por vía de tutela se pueda exigir toda clase de prestaciones médicas, pues el contenido de los derechos asistenciales es generalmente programático y así pues, quien no haya consolidado cierto derecho o no haya hecho suyo el derecho en mención (derecho subjetivo), no puede pretender que el juez en sede de tutela disponga sobre dichas prestaciones, que de suyo han de ser definidas ante los organismos competentes y con la plenitud de las formas propias de los recursos de la vía gubernativa y/o de las acciones de la jurisdicción contencioso administrativa.

Sobre el caso en particular, el Tribunal consideró que el acto administrativo denegatorio de la pensión de invalidez con base en dictamen de junta médico laboral que dictaminó sólo una incapacidad médico laboral de 29.45%, no puede desconocerse a través de la acción de tutela, sin que ello signifique que dicha valoración médica no pueda ser objeto de controversia ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. El problema jurídico planteado.

Debe la Sala determinar si es procedente la tutela de los derechos constitucionales que invoca, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo decide sobre la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada por el demandante contra el acto administrativo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República que le negó el reconocimiento de la pensión de jubilación.

2. La solución del problema.

2.1. En la sentencia T-271/951, esta Corte al hacer referencia al enfermo de Sida y sus

derechos a la vida, salud y seguridad social, consideró lo siguiente:

“La infección con el Virus de Inmunodeficiencia Humana coloca a quien la padece en un estado de deterioro permanente con grave repercusión sobre la vida misma, puesto que el virus ataca el sistema de defensas del organismo dejándolo desprotegido frente a cualquier afección que, finalmente, causa la muerte. El ser humano necesita mantener ciertos niveles de salud para sobrevivir y desempeñarse, de modo que, cuando la presencia de enfermedades incurables y mortales afecta esos niveles, poniendo en peligro la propia subsistencia, no resulta válido pensar que el enfermo esté ineluctablemente abocado a abandonarse a la fatalidad, desechando cualquier tratamiento, por considerarlo inútil ante la certeza de un inexorable desenlace final; todo lo contrario, el paciente tiene derecho, mientras tanto, a abrigar esperanzas de recuperación, a procurar alivio a sus dolencias, a buscar, por los medios posibles, la prolongación de la vida amenazada, si así lo desea.”

Así mismo, en relación con la petición de los derechos de enfermos de SIDA dijo la Corte en la sentencia SU-256/962:

“2.1. La no discriminación a los enfermos del SIDA y portadores del virus V.I.H.”

“El Estado social de derecho, a diferencia del Estado liberal clásico, no se limita a reconocer unos derechos fundamentales, sino que además funda su legitimidad en la eficacia y observancia de tales bienes jurídicamente protegidos; de ahí que los promueve y tutela como derechos incondicionales y universales. En el Estado contemporáneo es impensable la existencia de “ghettos”, como otrora existían con los individuos de alguna raza, o los portadores de enfermedades como la lepra. El concepto de “intocables”, ha quedado revaluado por el devenir histórico, que se orienta a hacer más sólido el principio de igualdad. El grado de civilización de una sociedad se mide, entre otras, por la manera como coadyuva con los débiles, los enfermos y en general con los más necesitados y no, en cambio, por la manera como permite su discriminación o eliminación.”

(...)

“El Estado no puede permitir tal discriminación, básicamente por dos razones: Primera, porque la dignidad humana impide que cualquier sujeto de derecho sea objeto de un trato discriminatorio, pues la discriminación, per se, es un acto injusto y el Estado de derecho se

fundamenta en la justicia, con base en la cual construye el orden social.”

“Y segunda, porque el derecho a la igualdad, de acuerdo con el artículo 13 superior, comporta el deber irrenunciable del Estado de proteger especialmente a quienes se encuentran en condiciones de inferioridad manifiesta. Ya esta Corporación ha señalado como criterios orientadores de la igualdad, la proporcionalidad y la razonabilidad. La primera se encamina a establecer la adecuación entre la necesidad y la forma protectora; la segunda busca el criterio prudencial de guardar un equilibrio y evitar a toda costa la arbitrariedad absoluta, la discrecionalidad infundada y, por sobre todo, la discriminación.”

“Por ello la Corte ve la necesidad de recordar que el enfermo de SIDA o el simple portador del virus V.I.H. es un ser humano y, por tanto, titular, de acuerdo con el artículo 2o. de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de todos los derechos proclamados en los textos internacionales de derechos humanos, sin que pueda ser objeto de ninguna discriminación, ni de ninguna arbitrariedad por razón de su situación. Sería ilógico que a una persona por padecer un mal, se le tratara de manera nociva para su integridad física, moral o personal.”

2.2. La decisión sobre el reconocimiento o no de la pensión de invalidez debe someterse a un procedimiento administrativo dentro del cual deben observarse las reglas del debido proceso. Por consiguiente, el interesado tiene los derechos propios de todo interviniente en una actuación administrativa y, especialmente, el derecho a que se dé la oportunidad de controvertir la calificación o valoración médica relativa a la disminución de su capacidad laboral, lo cual determina que se le considere o no como invalido y a que se le otorgue o no la respectiva pensión de invalidez.

Sobre el punto esta Sala de Revisión en la sentencia T-065/963, señaló lo siguiente:

“El régimen jurídico aplicable para el reconocimiento de la pensión de invalidez por riesgo común, se encuentra contenido en las disposiciones de los artículos 38 a 43 de la ley 100 de 1993, los cuales fueron desarrollados mediante los decretos 1346 de 1994 y 962 de 1995. En el primero de dichos decretos, “se reglamenta la integración, la financiación y el funcionamiento de las juntas de calificación de invalidez” y en el segundo, “se adopta el Manual Unico para la Calificación de la Invalidez”.”

“Según el aludido régimen jurídico, para efectos del reconocimiento de una pensión de invalidez a una persona se requiere:

“Que posea una invalidez de origen no profesional, no provocada intencionalmente, que le represente una pérdida del 50% o más de su capacidad laboral.

Haber cotizado al sistema de seguridad social, en la forma como se indica en el artículo 39 de la ley 100 de 1993.

La calificación del estado de invalidez por la entidad correspondiente, esto es, la que hubiere asumido los riesgos de invalidez y de sobrevivientes. Dicha calificación debe hacerse con base en el Manual Unico para la Calificación de la Invalidez adoptado por el decreto 962 de 1995, antes citado. (art. 3o -1 del decreto 1346 de 1994).

En caso de controversia, esto es, en el evento de que la calificación de la invalidez sea objetada o reclamada por el interesado, por no estar de acuerdo con la fijación del porcentaje de disminución de la capacidad laboral, de conformidad con los artículos 42 y 43 de la ley 100 de 1993, corresponde a la respectiva Junta Regional de Calificación de Invalidez, en primera instancia, y a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, en segunda instancia, resolver dicha controversia.”

2.3. Destaca la Sala que en el caso que no ocupa el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, para efectos de determinar la disminución de la capacidad laboral del demandante y, eventualmente, si podía tener derecho o no a la pensión de invalidez, se sometió al dictamen de la Junta médico laboral del Hospital Militar Central. En dicho dictamen se consideró que el actor tenía una disminución de la capacidad laboral equivalente al 100%.

En esta circunstancia puede decirse que, según el procedimiento adoptado por la propia entidad de previsión, se configuró a favor del demandante una situación favorable que le permitía obtener la pensión de invalidez. De buena fe éste consideró que la pensión de invalidez le sería concedida, hasta el punto que existía un proyecto de resolución en este sentido.

Sin embargo, dicha entidad optó por modificar la situación favorable creada, ordenando la

práctica de una nueva valoración médica. No descarta la Sala que esto sea posible con el fin de que la entidad de previsión adquiriera certeza sobre el grado de invalidez que presenta una persona para efectos de determinar el reconocimiento o no de la pensión de invalidez. Pero lo que si encuentra censurable es que contrariando el principio de la buena fe, y actuando en contra de sus propias razones la administración resuelva por sí y ante sí y en forma autoritaria, someter a una persona que padece una enfermedad que presuntamente le determina una invalidez a que se someta a nuevos exámenes médicos para variar la calificación o valoración inicial de ésta, sin observar las reglas mínimas del debido proceso.

En efecto, observa la Sala que para practicar la nueva valoración no se le informó al demandante la razón de la misma; tampoco ésta contiene una motivación suficiente en el sentido de justificar plenamente los motivos por las cuales se cambiaba radicalmente el porcentaje de disminución de pérdida de la capacidad laboral. Mucho menos se le puso en conocimiento del demandante esta nueva situación ni la circunstancia de que podía utilizar mecanismos gubernativos para impugnarla.

Por tales razones estima la Corte que en el presente caso se violó el debido proceso.

2.4. La jurisprudencia de la Corte ha sostenido que los derechos a la salud y a la seguridad social, son de naturaleza prestacional. Por consiguiente, como derechos derivados no son de aplicación inmediata y, por lo tanto, no se puede exigir su amparo a través de la tutela sino acudiendo a los mecanismos ordinarios de defensa judicial. No obstante, ha admitido que procede la tutela cuando se lesione un derecho fundamental y no exista medio alternativo de defensa judicial que sea idóneo y eficaz para su protección o cuando a pesar de existir se pueda causar un perjuicio irremediable.

2.5. A pesar de que en este caso existe un mecanismo alternativo de defensa judicial como es la acción contenciosa administrativa, a la cual ya acudió el actor, es evidente que existe un perjuicio irremediable que puede ser conjurado a través del mecanismo transitorio de la tutela. Del resultado de la referida acción depende el reconocimiento de la pensión de invalidez y el derecho que se deriva de ésta a la prestación de los servicios médico asistenciales. Las razones por las cuales considera la Sala que existe dicho perjuicio son las siguientes:

Ciertamente se trata de evitar un perjuicio irremediable al peticionario, pues en el momento el Fondo, como su propio Director lo manifiesta, no se encuentra prestando el servicio médico asistencial al peticionario, y de otra parte, el médico tratante del peticionario certifica que “el estado de salud de éste exige la iniciación inmediata de un protocolo combinado, de al menos 2 (dos) antivirales: Zidovudina (aviral) = 4 cáps. De 100 mg/día + Ritonavir (Norvir) 500 mg, 2 veces al día”, y que “además requiere pruebas de laboratorio, radiografías y chequeos médicos periódicos, con el fin de monitorear progresión de la enfermedad y efecto de fármacos utilizados”. De no prestarse la asistencia médica-asistencial que el demandante requiere su enfermedad seguirá progresando, su estado de salud se agravará irreversiblemente y presumiblemente, en breve término, le puede sobrevenir la muerte.

En consecuencia, se impone la revocación de la sentencia dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Laboral y la confirmación del fallo de primera instancia, con la modificación de que se tutelan, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, los derechos a la vida, a la igualdad y al debido proceso.

I. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia de fecha 8 de abril de 1997 proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá -Sala Laboral, a través de la cual se resolvió denegar la tutela impetrada.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia del 9 de diciembre de 1996 proferida por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, con la modificación de que se tutelan, como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, los derechos a la vida, a la igualdad y al debido proceso, siendo entendido que dicho amparo se condiciona al hecho de que efectivamente se hubiere ejercido por el peticionario la acción ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

La medida adoptada sólo estará vigente mientras dicha jurisdicción decida de fondo lo que corresponda en relación con la acción instaurada por el demandante contra el acto administrativo que le negó la pensión de invalidez.

Tercero. LIBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO.

Secretaria General

1 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

2 M.P. Vladimiro Naranjo Meza.

3 M.P. Antonio Barrera Carbonell.