

Sentencia T-460/12

LEGITIMACION POR ACTIVA DEL MINISTERIO PUBLICO EN MATERIA DE ACCION DE TUTELA-
Reiteración de jurisprudencia

ACCION DE TUTELA-Procedencia para proteger derecho a la salud

DEBER DE LAS EPS DE PRESTAR EL SERVICIO DE SALUD DE ACUERDO CON EL PRINCIPIO DE
INTEGRALIDAD-Elementos que comprende

El principio de integralidad, tal y como ha sido expuesto, comprende dos elementos: “(i) garantizar la continuidad en la prestación del servicio y (ii) evitar a los accionantes la interposición de nuevas acciones de tutela por cada nuevo servicio que sea prescrito por los médicos adscritos a la entidad, con ocasión de la misma patología”. De igual modo, se dice que la prestación del servicio en salud debe ser: Oportuna: indica que el usuario debe gozar de la prestación del servicio en el momento que corresponde para recuperar su salud, sin sufrir mayores dolores y deterioros. Esta característica incluye el derecho al diagnóstico del paciente, el cual es necesario para establecer un dictamen exacto de la enfermedad que padece el usuario, de manera que se brinde el tratamiento adecuado. Eficiente: implica que los trámites administrativos a los que está sujeto el paciente sean razonables, no demoren excesivamente el acceso y no impongan al interesado una carga que no le corresponde asumir; lo cual incluye por ejemplo, el acceso a los medicamentos en las IPS correspondientes a los domicilios de los usuarios, la agilización en los trámites de traslado entre IPSs para la continuación de los tratamientos médicos de los pacientes, la disposición diligente de los servicios en las diferentes IPS, entre muchos otros. De calidad: esto quiere decir que los tratamientos, medicamentos, cirugías, procedimientos y demás prestaciones en salud requeridas, contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de los pacientes. En consecuencia, la materialización del principio de integralidad conlleva a que toda prestación del servicio, dentro de los que se incluye lógicamente la entrega de los medicamentos en la IPS del domicilio de los pacientes, debe realizarse de manera oportuna, eficiente y con calidad, sin que los trámites administrativos dificulten o retrasen el acceso a los servicios de salud, ya que de lo contrario se verían vulnerados los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida y la salud de los usuarios del sistema.

DERECHO A LA SALUD Y PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD-Entrega de medicamentos a la

demandante en la IPS del domicilio y no obligarla a desplazarse a la ciudad de Medellín

En el caso sub examine corresponde a la Sala determinar si Comfenalco EPSS le está vulnerando o amenazando los derechos fundamentales a la vida digna y a la salud de la actora, al haberle negado la entrega del medicamento solicitado en el municipio de Heliconia (Antioquia) y al obligarla a desplazarse para su recepción hasta la ciudad de Medellín, sin tener en cuenta su avanzada edad, delicado estado de salud y precaria situación económica, bajo el argumento de ser un medicamento NO POS autorizado para su entrega solamente en determinadas oficinas. las pruebas que se aportaron para la acción de la referencia, se traducen en circunstancias que indican, si no una violación, al menos si una amenaza real y cierta de los derechos fundamentales invocados, debido a la calidad de sujeto de especial protección constitucional que ostenta en razón a la edad y estado de salud. Por tanto, aunque según el juez de instancia la accionante puede valerse de la caridad de otras personas que viajen a Medellín y le lleven el medicamento, dicha situación dificulta el acceso eficiente a los derechos invocados que se pueden ver amenazados en aquel momento en que la paciente por circunstancias adversas no pueda adquirir el medicamento

Referencia: expediente T-3379246

Acción de tutela interpuesta por Libia Amparo Rodríguez de Castrillón en contra de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia y la EPSS Comfenalco.

Magistrado Ponente:

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de junio de dos mil doce (2012).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, Nilson Elías Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y en los artículos 33 y concordantes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Primero de Familia de Itagüí, en la acción de tutela instaurada por la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón en

contra de Comfenalco EPSS.

I. ANTECEDENTES.

El día 5 de agosto de 2011, el personero municipal de Heliconia (Antioquia), en representación de la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón, interpone acción de tutela en contra de Dirección Seccional de Salud de Antioquia y la EPSS Comfenalco, por considerar que se le están vulnerando sus derechos fundamentales a la salud y la vida digna.

1. Hechos Relevantes.

1. La señora Libia Rodríguez de Castrillón, identificada con cédula de ciudadanía núm. 21.790.644, es una persona de 68 años, se encuentra afiliada al régimen subsidiado de Seguridad Social en Salud, en el nivel 1, a través de la EPSS Comfenalco.

1. Indica que no tiene ningún familiar que pueda apoyarla económicamente y no cuenta con recursos propios.

1. Actualmente se encuentra en pésimas condiciones de salud, razón por la cual le fue prescrito por un médico adscrito a su EPSS Comfenalco, el medicamento denominado BETOMETIL DIGOXINA.

1. Comenta que para poder recibir el mencionado medicamento, debe viajar cada mes hasta la ciudad de Medellín, lo cual se le dificulta en razón a su estado de salud y a su situación económica, dado que cada desplazamiento le cuesta alrededor de \$ 40.000.

1. Informa que de manera insistente ha solicitado a la EPSS Comfenalco que le entregue el

medicamento requerido en el Hospital de Heliconia que es la sede en donde es atendida. Sin embargo, tal solicitud no ha sido despachada favorablemente.

Por lo anterior, el personero municipal de Heliconia solicita que se ordene a la EPSS Comfenalco la entrega del medicamento denominado BETOMETIL DIGOXINA a la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón en el Hospital de Heliconia, atendiendo a la delicada situación de salud que padece y ante la imposibilidad de sufragar los gastos que conlleva su desplazamiento mensual a la ciudad de Medellín.

2. Respuesta de las entidades demandadas

2.1. Comfenalco Antioquia EPSS

Mediante oficio del 27 de octubre de 2011, dando respuesta a la presente acción de tutela manifiesta que la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón se encuentra afiliada al régimen subsidiado en el municipio de Heliconia (Antioquia) y en consecuencia tiene derecho a la prestación de los servicios de salud.

Indica que es necesario precisar que la EPSS Comfenalco de Antioquia le ha venido prodigando a la paciente todas las atenciones médico asistenciales requeridas, de acuerdo con las competencias asignadas por ley y la prioridad demandada por la patología que le aqueja.

Aduce que la entidad le ha autorizado y prestado todos los servicios solicitados por la peticionaria y, en esa medida, no ha ocasionado vulneración alguna a sus derechos fundamentales.

Comenta que “la solicitud realizada mediante la presente acción no es procedente ya que con la ESE del municipio de Heliconia tenemos contratado la entrega de medicamentos POS en virtud del contrato de capitación y como el medicamento BETOMETIL es NO POS, debe ser reclamado en la farmacia a la cual se autorice.”

Adicionalmente, declara que “la paciente puede recomendar la reclamación del medicamento a cualquier conocido o familiar que resida en Medellín o como la paciente es

del municipio de Heliconia se puede modificar la autorización para el municipio de Itagüi”.

Finalmente, solicita que se deniegue por improcedente la acción de tutela toda vez que Comfenalco EPSS en ningún momento ha vulnerado los derechos fundamentales a la salud y a la vida digna de la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón.

2.2. Dirección Seccional de Salud de Antioquia

Mediante escrito allegado al juez de instancia el 31 de octubre de 2011, señala que es Comfenalco EPSS la llamada a garantizar en este caso la prestación y el suministro de los medicamentos incluidos o no en el POS.

Indica que la entrega del medicamento solicitado por la peticionaria escapa a su competencia, toda vez que dicha actuación corresponde a la EPSS encargada de acuerdo con las funciones conferidas por la ley. Por tanto, solicita que se le exonere de cualquier tipo de responsabilidad.

3. Decisión objeto de Revisión

El Juzgado Primero de Familia de Itagüi, en providencia del 3 de noviembre de 2011 negó el amparo solicitado. Argumenta que si bien de las pruebas documentales allegadas al proceso se infiere que la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón es una persona de la tercera edad, con graves problemas de salud y “en condiciones extremas de pobreza”, a la cual se le deben prestar los servicios de salud sin que se interpongan barreras y dilaciones “en el presente evento el señor personero, o el Hospital de la localidad, o la alcaldía, o cualquier persona caritativa de la localidad le puede hacer el favor de reclamarle mensualmente el medicamento, como ellos lo manifiestan lo puede reclamar en Itagüi o en Medellín, y autorizar a cualquier persona, pero no se puede pedir vía tutela que se le obligue a la entidad a desplazarse o desplazar un funcionario para la entrega de un medicamento, existiendo otras posibilidades, por ello la tutela se negará.” 1

4. Pruebas

A continuación se relacionan las pruebas que reposan en el expediente:

* Fotocopia del carné de afiliada a Comfenalco EPSS de la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón. 2

* Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón. 3

* Fotocopia de orden médica para entrega del medicamento Betametil-Digoxina, emitida el 4 de octubre de 2011 por Comfenalco EPSS.4

* Escrito firmado por la peticionaria solicitando y autorizando la actuación del personero municipal de Heliconia (Antioquia).

* Copia de la historia médica de la peticionaria.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico

Conforme a la situación fáctica planteada, corresponde a esta Sala de Revisión determinar si una entidad prestadora del servicio de salud del régimen subsidiado vulnera o amenaza los derechos fundamentales a la vida digna y a la salud de un usuario de 68 años de edad, de escasos recursos, a quien le niega la entrega de un medicamento en su zona de atención o

domicilio, con el argumento de no estar autorizada la entrega en dicho lugar por ser un medicamento NO POS.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala abordará los siguientes asuntos: (i) legitimación por activa del Ministerio Público en materia de acción de tutela; (ii) protección del derecho fundamental a la salud; (iii) deber de las EPS de prestación del servicio de salud sin dilaciones conforme al principio de integralidad. Por último, (iv) entrará a analizar el caso concreto.

3. Legitimación por activa del Ministerio Público en materia de acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El constituyente del 91, al regular la acción de tutela en el artículo 86 superior, plasmó la posibilidad de incoarla para “reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, con el fin de lograr la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.” (Subrayado fuera de texto original)

3.2. Más adelante, en el mismo cuerpo normativo, fueron consagradas las facultades otorgadas al Defensor del Pueblo entre las cuales se destaca:

“Artículo 282. El Defensor del Pueblo velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones:

. . .

3.3. A su vez, el Decreto 2591 de 1991 reguló la legitimación en la causa por activa, en los siguientes términos:

“Artículo 10. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.” (Subrayado fuera de texto original)

En relación con la situación específica de los últimos dos funcionarios mencionados, en este mismo Decreto se dispuso lo siguiente:

“Artículo 46.- Legitimación. El Defensor del pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión.

Artículo 49. Delegación a los personeros. En cada municipio, el personero en su calidad de defensor en la respectiva entidad territorial, podrá por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer las acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.”

3.4. En cumplimiento de la norma en comento, la Defensoría del Pueblo expidió la Resolución 001 del 02 de abril de 1991, mediante la cual delegó expresamente a los Personeros Municipales o Distritales la función de interponer acciones de tutela, reiterando los parámetros establecidos en el artículo 46 del Decreto 2591 de 1991.

En consecuencia, tanto el Defensor del Pueblo como el Personero Municipal o Distrital, son competentes para iniciar la acción de tutela en las siguientes circunstancias: (i) cuando actúe en representación de una persona que lo haya solicitado (autorización expresa); (ii) cuando la persona se encuentre desamparada o indefensa; y (iii) cuando se trate de situaciones de vulneración de los derechos fundamentales de menores o incapaces, incluso en contra de su voluntad o la de sus representantes legales.

3.5. Ahora bien, también se debe recordar que, de acuerdo con la ley y el desarrollo

jurisprudencial existente al respecto, se ha determinado que la “autorización expresa” a la que se hace mención en el anterior fundamento, y con la cual se legitima la actuación del personero o el defensor público, no se debe entender como un prerequisite previsto de las formalidades propias de un poder para actuar como en muchas ocasiones se interpreta, sino que por el contrario, con el solo hecho de haberse efectuado la solicitud de manera verbal y allegar los elementos probatorios para sustentar la petición de amparo, se habilita al Ministerio Público para reclamar la protección de los derechos de las personas que lo necesiten. Al respecto la Corte Constitucional en la sentencia T-867 de 2000 indicó:

“Por su parte, el artículo 49 del Decreto 2591 de 1991 establece que “en cada municipio, el personero en su calidad de defensor en la respectiva entidad territorial, podrá por delegación expresa del Defensor del Pueblo, interponer las acciones de tutela o representarlo en las que éste interponga directamente.”. Para ese efecto, el Defensor del Pueblo confirió delegación a los personeros mediante Resolución 01 del 2 de abril de 1992 y específicamente para Bogotá, por Resolución 04 de abril 20 de 1992.

De las normas transcritas, se desprende que el Defensor del Pueblo y el Personero sólo pueden interponer acción de tutela cuando sucede alguno de estos eventos: que lo haga a nombre de una persona que se lo solicite, o que la persona esté en situación de desamparo e indefensión. En el presente caso, el personero de Bolívar manifiesta que actúa por petición de los actores. ¿Significa lo anterior que el Ministerio Público debe allegar copia de la solicitud?

La Sala considera que la respuesta al interior interrogante es negativa, pues la norma no exige una formalidad especial para la solicitud de representación del Ministerio Público, por lo que es perfectamente posible que la intervención del personero se origine en una petición verbal de protección. Así mismo, tal y como lo ha manifestado en varias oportunidades esta Corporación⁵, el Defensor del Pueblo o el Personero Municipal no necesitan exhibir un poder conferido por la persona afectada para intervenir en su favor, simplemente debe mediar una explicación de la situación de indefensión o una solicitud escrita o verbal que legitime su actuación.

En igual sentido, en sentencia T-867 de 2000 la Corte concluyó que el Ministerio Público no está obligado a allegar al proceso copia de la solicitud del representado, ya que “la norma no

exige una formalidad especial para la solicitud de representación del Ministerio Público, por lo que es perfectamente posible que la intervención del personero se origine en una petición verbal de protección”.

Finalmente, en la sentencia T-612 de 2005 se consideró que el “Personero Municipal está legitimado para presentar acciones de tutela en nombre de cualquier persona que se lo solicite o que se encuentre en situación de desamparo o de indefensión.⁶ Esa posibilidad que le ha otorgado el constituyente está perfectamente ajustada a los principios del estado social de Derecho y tiene su razón de ser, además, en que dentro de sus funciones está la de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. Para ello debe orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado”.⁷

4. Procedencia de la acción de tutela cuando lo que se busca proteger es el derecho fundamental a la salud⁸. Reiteración de jurisprudencia

4.1. La Constitución Política consagra en sus artículos 48 y 49 el derecho a la seguridad social y determina que la salud es un servicio público esencial a cargo del Estado, que debe ser prestado con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley⁹.

4.2. Inicialmente la Corte diferenció los derechos protegidos mediante la acción de tutela de los de contenido exclusivamente prestacional, de tal manera que el derecho a la salud, para ser amparado por vía de tutela, debía tener conexidad con el derecho a la vida, la integridad personal o la dignidad humana. Se protegía como derecho fundamental autónomo cuando se trataba de los niños, en razón a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución, y en el ámbito básico cuando el accionante era un sujeto de especial protección.

4.3. En la sentencia T-858 de 2007 la Corte Constitucional precisa las dimensiones de amparo de este derecho, para lo cual sostuvo lo siguiente:

“En abundante jurisprudencia esta Corporación ha señalado que la protección ofrecida por el texto constitucional a la salud, como bien jurídico que goza de especial protección, tal como lo enseña el tramado de disposiciones que componen el articulado superior y el bloque de constitucionalidad, se da en dos sentidos: (i) en primer lugar, de acuerdo al artículo 49 de la

Constitución, la salud es un servicio público cuya organización, dirección y reglamentación corresponde al Estado. La prestación de este servicio debe ser realizado bajo el impostergable compromiso de satisfacer los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia que, según dispone el artículo 49 superior, orientan dicho servicio. En el mismo sentido, como fue precisado por esta Sala de revisión en sentencia T-016 de 2007, el diseño de las políticas encaminadas a la efectiva prestación del servicio público de salud debe estar, en todo caso, fielmente orientado a la consecución de los altos fines a los cuales se compromete el Estado, según lo establece el artículo 2° del texto constitucional.

“(ii) La segunda dimensión en la cual es protegido este bien jurídico es su estructuración como derecho. Sobre el particular, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el derecho a la salud no es de aquellos cuya protección puede ser solicitada prima facie por vía de tutela. No obstante, en una decantada línea que ha hecho carrera en los pronunciamientos de la Corte Constitucional, se ha considerado que una vez se ha superado la indeterminación de su contenido –que es el obstáculo principal a su estructuración como derecho fundamental- por medio de la regulación ofrecida por el Congreso de la República y por las autoridades que participan en el Sistema de Seguridad Social; las prestaciones a las cuales se encuentran obligadas las instituciones del Sistema adquieren el carácter de derechos subjetivos(...)”. (Negritas fuera del texto original).

4.4. Desde entonces la Corte ha reconocido que el derecho a la salud posee una doble connotación: (i) como un derecho fundamental y (ii) como un servicio público. En tal razón ha considerado que:

“En materia de amparo del derecho fundamental a la salud por vía de tutela una vez adoptadas las medidas de orden legislativo y reglamentario orientadas a determinar cuáles son las prestaciones obligatorias en salud y a trazar las vías de acceso a la seguridad social, si se cumplen los requisitos previstos en estos escenarios, todas las personas sin excepción pueden acudir a la acción de tutela para lograr la efectiva protección de su derecho constitucional fundamental a la salud cuando quiera que este derecho se encuentre amenazado de vulneración o haya sido conculcado.

Por tal motivo, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido constante y enfática en afirmar que tratándose de la negación de un servicio, medicamento o procedimiento incluido

en el Plan Obligatorio de Salud (P.O.S.), en el Plan Obligatorio de Salud Subsidiado (POSS), en el Plan de Atención Básica (PAB), en el Plan de Atención Complementaria (PAC) así como ante la no prestación de servicios relacionados con la obligaciones básicas definidas en la Observación No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, puede acudir directamente a la tutela para lograr su protección”¹⁰.

Lo anterior quiere decir que procede el amparo en sede de tutela cuando resulta imperioso velar por los intereses de cualquier persona que así lo requiera¹¹. En tal sentido, la salud como servicio público esencial a cargo del Estado, además de regirse por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, que consagra expresamente el artículo 49 de la Constitución Política, debe dar cumplimiento al principio de continuidad,¹² que conlleva su prestación de forma ininterrumpida, constante y permanente, sin que sea admisible su paralización sin la debida justificación constitucional.¹³

4.5. La materialización del derecho fundamental a la salud exige que todas las entidades que prestan dicho servicio se obliguen a la adecuada prestación del mismo, en la búsqueda del goce efectivo de los derechos de sus afiliados conforme al marco normativo señalado, comoquiera que la salud compromete el ejercicio del derecho a la vida y a la dignidad humana.

1. Las EPS tienen el deber de prestar el servicio de salud de acuerdo con el principio de integralidad.

5.1. Como se explicó en el acápite precedente, en la actualidad el derecho a la salud es considerado como fundamental de manera autónoma y se vincula directamente con el principio de dignidad humana, en la medida en que responde a la necesidad de garantizar al individuo una vida en condiciones dignas. No solo porque dicha salvaguarda protege la mera existencia física de la persona, sino porque, además, se extiende a la parte psíquica y afectiva del ser humano.¹⁴

De acuerdo con los artículos 48 y 49 la Constitución Política y los artículos 15315 y 15616 de la Ley 100 de 1993, el servicio a la salud debe ser prestado conforme a los principios de eficacia, igualdad, moralidad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad e integralidad,

lo que implica que tanto el Estado como las entidades prestadoras del servicio de salud tienen la obligación de garantizar y materializar dicho servicio sin que existan barreras o pretextos para ello. Esta Corporación, en la sentencia T-576 de 2008, precisó el contenido del principio de integralidad de la siguiente manera:

“16.- Sobre este extremo, la Corte ha enfatizado el papel que desempeña el principio de integridad o de integralidad y ha destacado, especialmente, la forma como este principio ha sido delineado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del mismo modo que por las regulaciones en materia de salud y por la jurisprudencia constitucional colombiana. En concordancia con ello, la Corte Constitucional ha manifestado en múltiples ocasiones que la atención en salud debe ser integral y por ello, comprende todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes de diagnóstico y seguimiento de los tratamientos iniciados así como todo otro componente que los médicos valoren como necesario para el restablecimiento de la salud del/ de la (sic) paciente.¹⁷ (Subrayado fuera de texto original).

17.- El principio de integralidad es así uno de los criterios aplicados por la Corte Constitucional para decidir sobre asuntos referidos a la protección del derecho constitucional a la salud. De conformidad con él, las entidades que participan en el Sistema de Seguridad Social en Salud - SGSSS - deben prestar un tratamiento integral a sus pacientes, con independencia de que existan prescripciones médicas que ordenen de manera concreta la prestación de un servicio específico. Por eso, los jueces de tutela deben ordenar que se garantice todos los servicios médicos que sean necesarios para concluir un tratamiento¹⁸.” (Subrayado fuera del texto original).

En dicha sentencia también se precisaron las facetas del principio de atención integral en materia de salud:

“A propósito de lo expresado, se distinguen dos perspectivas desde las cuales la Corte Constitucional ha desarrollado el principio de integridad de la garantía del derecho a la salud. Una, relativa a la integralidad del concepto mismo de salud, que llama la atención sobre las distintas dimensiones que proyectan las necesidades de las personas en materia de salud, valga decir, requerimientos de orden preventivo, educativo, informativo, fisiológico, psicológico, emocional, social, para nombrar sólo algunos aspectos.¹⁹ La otra perspectiva, se

encamina a destacar la necesidad de proteger el derecho constitucional a la salud de manera tal que todas las prestaciones requeridas por una persona en determinada condición de salud, sean garantizadas de modo efectivo. Esto es, el compendio de prestaciones orientadas a asegurar que la protección sea integral en relación con todo aquello que sea necesario para conjurar la situación de enfermedad particular de un(a) paciente.”

5.2. En síntesis, el principio de integralidad, tal y como ha sido expuesto, comprende dos elementos: “(i) garantizar la continuidad en la prestación del servicio y (ii) evitar a los accionantes la interposición de nuevas acciones de tutela por cada nuevo servicio que sea prescrito por los médicos adscritos a la entidad, con ocasión de la misma patología”²⁰. De igual modo, se dice que la prestación del servicio en salud debe ser:

Oportuna: indica que el usuario debe gozar de la prestación del servicio en el momento que corresponde para recuperar su salud, sin sufrir mayores dolores y deterioros. Esta característica incluye el derecho al diagnóstico del paciente, el cual es necesario para establecer un dictamen exacto de la enfermedad que padece el usuario, de manera que se brinde el tratamiento adecuado.

Eficiente: implica que los trámites administrativos a los que está sujeto el paciente sean razonables, no demoren excesivamente el acceso y no impongan al interesado una carga que no le corresponde asumir; lo cual incluye por ejemplo, el acceso a los medicamentos en las IPS correspondientes a los domicilios de los usuarios, la agilización en los trámites de traslado entre IPSs para la continuación de los tratamientos médicos de los pacientes, la disposición diligente de los servicios en las diferentes IPS, entre muchos otros.²¹

De calidad: esto quiere decir que los tratamientos, medicamentos, cirugías, procedimientos y demás prestaciones en salud requeridas, contribuyan a la mejora de las condiciones de vida de los pacientes.²²

En consecuencia, la materialización del principio de integralidad conlleva a que toda prestación del servicio, dentro de los que se incluye lógicamente la entrega de los medicamentos en la IPS del domicilio de los pacientes, debe realizarse de manera oportuna, eficiente y con calidad, sin que los trámites administrativos dificulten o retrasen el acceso a los servicios de salud, ya que de lo contrario se verían vulnerados los derechos fundamentales a la dignidad humana, la vida y la salud de los usuarios del sistema.

6. Caso Concreto

6.1. Generalidades.

El personero del municipio de Heliconia (Antioquia), en representación de la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón, interpuso acción de tutela en contra de la EPSS Comfenalco, al considerar que le estaba vulnerando sus derechos a la vida, salud y dignidad humana, debido a que dicha entidad se negaba a entregar el medicamento Betometil-Digoxina (tabletas por 0.1 mg x 30) en el municipio de Heliconia, y a cambio indicaba que al ser un medicamento NO POS, solo es posible su entrega en la ciudad de Medellín o en el municipio de Itagüí.

Por lo anterior, la peticionaria sostiene que dicha situación se convierte en una barrera de acceso al medicamento, toda vez que tanto el estado de salud como la precariedad económica que afronta la usuaria²³ le impiden desplazarse hasta el lugar de entrega previsto por Comfenalco. Ello teniendo en cuenta que la señora Libia Amparo padece EPOC, hipotiroidismo y complicaciones cardíacas.

El Juzgado Primero de Familia de Itagüí, mediante sentencia proferida el 3 de noviembre de 2011, negó la acción de tutela argumentando que no se han vulnerado los derechos fundamentales de la peticionaria, toda vez que se le están prestando los servicios requeridos para sus patologías. Adicionalmente indicó que “el señor personero, o el Hospital de la localidad, o la alcaldía, o cualquier persona caritativa de la localidad le puede hacer el favor de reclamarle mensualmente el medicamento, como ellos lo manifiestan²⁴ lo puede reclamar en Itagüí o en Medellín, y autorizar a cualquier persona, pero no se puede pedir vía tutela que se le obligue a la entidad a desplazarse o desplazar un funcionario para la entrega de un medicamento, existiendo otras posibilidades, por ello la tutela se negará.”²⁵

Así las cosas, en el caso sub examine corresponde a la Sala determinar si Comfenalco EPSS le está vulnerando o amenazando los derechos fundamentales a la vida digna y a la salud de la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón, al haberle negado la entrega del medicamento solicitado en el municipio de Heliconia (Antioquia) y al obligarla a desplazarse para su recepción hasta la ciudad de Medellín, sin tener en cuenta su avanzada edad, delicado estado de salud y precaria situación económica, bajo el argumento de ser un medicamento NO POS autorizado para su entrega solamente en determinadas oficinas.

6.2. Legitimación de la actuación del personero de Heliconia y viabilidad de la acción de tutela.

Es claro que la señora Libia amparo Rodríguez de Castrillón requirió el apoyo de la Personería de Heliconia Antioquia. Incluso reposa en el expediente una solicitud escrita de autorización para la actuación de la personería y copia de la historia clínica que demuestra el grave deterioro de la salud de la peticionaria. Por consiguiente, se encuentran probados los requisitos de legitimidad de la actuación del Personero del municipio de Heliconia (Antioquia).

En cuanto al análisis material del asunto, tradicionalmente esta Corporación ha reconocido que para que la acción de tutela sea un mecanismo jurídico viable, se requiere la manifestación de la existencia de una violación o amenaza cierta a los derechos constitucionales fundamentales de una persona o personas que invocan la protección constitucional. Al respecto, la reiterada jurisprudencia de esta Corporación²⁶ ha señalado la necesidad de acreditar la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, en razón a que es indispensable contar con un mínimo de evidencia “fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o en el menoscabo material o moral”²⁷ del derecho que se pretende proteger.

En el caso de la peticionaria, las pruebas que se aportaron para la acción de la referencia, se traducen en circunstancias que indican, si no una violación, al menos si una amenaza real y cierta de los derechos fundamentales invocados, debido a la calidad de sujeto de especial protección constitucional que ostenta en razón a la edad y estado de salud.²⁸

Por tanto, aunque según el juez de instancia la accionante puede valerse de la caridad de otras personas que viajen a Medellín y le lleven el medicamento, dicha situación dificulta el acceso eficiente a los derechos invocados que se pueden ver amenazados en aquel momento en que la paciente por circunstancias adversas no pueda adquirir el medicamento.

Adicionalmente, esta Sala debe aclarar que contrario a lo indicado por la EPSS Comfenalco en la contestación de la acción de tutela, el medicamento solicitado por la peticionaria es un medicamento POS, tal y como se puede corroborar con lo contenido en el Acuerdo 029 de 2011.²⁹ En esa medida, le corresponde a la accionanda garantizar el suministro en la IPS dispuesta para ello en el municipio de Heliconia, máxime teniendo en cuenta la especial

situación de la usuaria.

Por lo anterior, se protegerán los derechos fundamentales invocados por el personero municipal de Heliconia en representación de la accionante, se revocará la sentencia proferida por el Juzgado Primero de Familia de Itagüi el 3 de noviembre de 2011, y se ordenará a la EPSS Comfenalco que en adelante entregue a la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón, en la IPS autorizada del municipio de Heliconia (Antioquia), todos los medicamentos requeridos, para de esta manera garantizar el acceso al servicio de salud en condiciones dignas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida el 3 de noviembre de 2011 por el Juzgado Primero de Familia de Itagüi, mediante la cual se denegó el amparo invocado dentro del trámite de la acción de tutela instaurada por el personero municipal de Heliconia (Antioquia) en representación de la señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales de acceso y prestación integral del servicio de salud y vida digna de la peticionaria.

Segundo.- ORDENAR a la EPSS Comfenalco que por conducto de su representante legal o quien haga sus veces y en el evento en que no lo hubiere hecho; dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, y en adelante cada vez que la accionante lo requiera de acuerdo con las órdenes del médico tratante, haga entrega del medicamento Betametil Digoxina (x 30 tabletas de 0,1 mg), y de las demás medicinas a que haya lugar, en la IPS autorizada para la prestación de este servicio en el municipio de Heliconia (Antioquia).

Tercero.- INSTAR a la Personería Municipal de Heliconia (Antioquia), para que verifique el cumplimiento de esta providencia en el asunto objeto de revisión.

Cuarto.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver folios 25, 26 y 27 del cuaderno de instancia.

2 Ver folio 3 del cuaderno de instancia.

3 Ver folio 2 del cuaderno de instancia.

4 Ver folio 4 del cuaderno de instancia.

5 Al respecto, pueden verse las sentencias T-331 de 1997, T-644 de 1997, T-343 de 1997, T-731 de 1998, T-245 de 1997 y SU-257 de 1997.

6 Pueden consultarse, entre otras, las sentencias T-420 de 1997, T-046 de 1999, y T-026 de 2004.

7 Ver las sentencia T-735, 612 y 517 de 2005.

8 Corte Constitucional, Sentencia T-201 de 2009, al respecto se señala: “Esta Corporación en un amplio estudio contenido en la Sentencia T-760 de 2008, reiteró la abundante jurisprudencia constitucional relacionada con la protección del derecho fundamental a la salud. En dicha providencia se explicó que la Corte ha protegido de tres formas este derecho: (i) en una época fijando la conexidad con derechos fundamentales expresamente contemplados en la carta, asemejando aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitiendo su protección por medio de la acción de tutela; (ii) advirtiendo su naturaleza fundamental en situaciones en las que se encuentran en peligro o vulneración de sujetos de especial protección, (como niños, discapacitados, ancianos⁸, entre otros); (iii) argumentando la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley, la jurisprudencia y los planes obligatorios de salud, con la necesidad de proteger una vida en condiciones dignas, sin importar cual sea la persona que lo requiera.”

9 El artículo 2° de la ley 100 de 1993 define los principios sobre los cuales debe basarse el servicio público esencial de seguridad social y la forma como debe prestarse con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, integralidad, unidad y participación, así:

“a. EFICIENCIA. Es la mejor utilización social y económica de los recursos administrativos, técnicos y financieros disponibles para que los beneficios a que da derecho la seguridad social sean prestados en forma adecuada, oportuna y suficiente; (...)

d. INTEGRALIDAD. Es la cobertura de todas las contingencias que afectan la salud, la capacidad económica y en general las condiciones de vida de toda la población. Para este efecto cada quien contribuirá según su capacidad y recibirá lo necesario para atender sus contingencias amparadas por esta Ley; (...)”

10 Corte Constitucional, Sentencia T-016 de 2007

11 Al respecto es oportuno referir lo expuesto en la sentencia T-581 de 2007 donde esta corporación señaló: “A su turno, la urgencia de la protección del derecho a la salud se puede dar en razón a, por un lado, que se trate de un sujeto de especial protección constitucional (menores, población carcelaria, tercera edad, pacientes que padecen enfermedades catastróficas, entre otros), o por otro, que se trate de una situación en la que se puedan

presentar argumentos válidos y suficientes de relevancia constitucional, que permitan concluir que la falta de garantía del derecho a la salud implica un desmedro o amenaza de otros derechos fundamentales de la persona, o un evento manifiestamente contrario a la idea de un Estado constitucional de derecho. Así, el derecho a la salud debe ser protegido por el juez de tutela cuando se verifiquen los anteriores criterios.”

12 Relacionadas con el principio de continuidad en la prestación del servicio, entre muchas otras, pueden verse las sentencias: T-059 de 1997, T-515 de 2000, T-746 de 2002, C-800 de 2003, T-685 de 2004, T-858 de 2004, T-875 de 2004, T-143 de 2005, T-305 de 2005, T-306 de 2005, T-464 de 2005, T-508 de 2005, T-568 de 2005, T-802 de 2005, T-842 de 2005, T-1027 de 2005, T-1105 de 2005, T-1301 de 2005, T-764 de 2006, T-662 de 2007, T-690 A de 2007, T-807 de 2007, T-970 de 2007 y T-1083 de 2007.

13 Existen diversos instrumentos internacionales que consideran el derecho a la salud como un elemento esencial de la persona al ser inherente a la misma. A continuación se enuncian algunas de ellas: i) El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma en su párrafo 1º que “toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”; ii) El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales contiene una de las disposiciones más completas y exhaustivas sobre el derecho a la salud; en su párrafo 1º determina que los Estados partes reconocen: “el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”, mientras que en el párrafo 2 del artículo 12 se indican, a título de ejemplo, diversas ‘medidas que deberán adoptar los Estados Partes a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho’; iii) la Observación No. 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que “La salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos.” (Subrayadas fuera de texto)

14 Al respecto se pueden consultar, entre otras, las sentencias T- 016 de 2007, T-173 de

2008, T-760 de 2008, T-820 de 2008, T-999 de 2008, T-931 de 2010, T-566 de 2010, T-022 de 2011 y T-091 de 2011.

15 El numeral 3° del citado artículo 153 de la ley 100 de 1993, enuncia el principio de integralidad en la prestación del servicio de la siguiente manera: “El sistema general de seguridad social en salud brindará atención en salud integral a la población en sus fases de educación, información y fomento de la salud y la prevención, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación, en cantidad, oportunidad, calidad y eficiencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 162 respecto del plan obligatorio de salud”.

16 De igual manera, el literal c del artículo 156 de la misma ley dispone que “Todos los afiliados al sistema general de seguridad social en salud recibirán un plan integral de protección de la salud, con atención preventiva, médico quirúrgica y medicamentos esenciales, que será denominada el plan obligatorio de salud.”

17 Consultar Sentencia T-518 de 2006.

18 Esta posición jurisprudencial ha sido reiterada en diferentes fallos, dentro de los cuales pueden señalarse a manera de ejemplo los siguientes: T-830 de 2006, T-136 de 2004, T-319 de 2003, T-133 de 2001, T-122 de 2001 y T-079 de 2000.

19 Sobre el particular se puede consultar las sentencias T-307 de 2007, T-016 de 2007 y T-926 de 1999, entre otras.

20 Sentencia T-103 de 2009 y T-022 de 2011.

21 Sentencia T-760 de 2008.

23 La señora Libia Amparo Rodríguez de Castrillón esta en nivel 1 del sisbén.

24 Es decir, la EPSS Comfenalco en la contestación de la tutela: “la paciente puede recomendar la reclamación del medicamento a cualquier conocido o familiar que resida en Medellín o como la paciente es del municipio de Heliconia se puede modificar la autorización para el municipio de Itagüi”.

25 Ver folios 25, 26 y 27 del cuaderno de instancia.

26 Pueden consultarse las sentencias T-082 de 1998; T -578 de 1998; T- 739 de 1998; T-321 de 1993 y la T- 864 de 1999, entre otras.

27 Corte Constitucional, sentencia T-082 de 1998.

28 La peticionaria padece de EPOC e insuficiencia cardiaca de acuerdo a la historia clínica obrante en el expediente.

29

Código (ATC)

DESCRIPCIÓN CÓDIGO ATC

PRINCIPIO ACTIVO

CONCENTRACIÓN

FORMA FARMACÉUTICA

C01AA08

METILDIGOXINA

BETAMETIL DIGOXINA

0,1 mg

TABLETA