

Sentencia T-462/07

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD-Renovación oportuna de los contratos del ISS/PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD-Caso de reanudación de tratamiento odontológico del demandante

La jurisprudencia enfatiza la necesidad de la prestación permanente y continua del servicio de salud, por parte de quienes están en la obligación de brindarlo, so pena de vulnerar el derecho a la seguridad social. Bien puede señalarse, como lo hizo el ad quem, que el derecho a la vida de quien acude a esta acción de tutela no se encuentra realmente vulnerado ni en riesgo grave, pero sí ha sido afectada su salud y la seguridad social que debe otorgársele sin intermitencias. La omisión de la entidad encargada de realizar oportuna e ininterrumpidamente las gestiones necesarias para que la empresa con la que contrata, otorgue al peticionario la atención necesaria, sin dejarlo con el tratamiento inconcluso y sometido a eventual dolor y complicación, resulta conculcadora de derechos que, así no sean “vitales”, sí disminuyen su salud, bienestar y calidad de vida.

Referencia: expediente T-1535879.

Acción de tutela instaurada por el señor Nairo José Camargo Penagos, contra el Seguro Social, Seccional Meta.

Procedencia: Tribunal Superior de Villavicencio, Sala Penal.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, doce (12) de junio de dos mil siete (2007).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Álvaro Tafur Galvis, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por la Sala Penal del Tribunal Superior de

Villavicencio, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Nairo José Camargo Penagos contra el Seguro Social, Seccional Meta.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo dicha corporación judicial, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 2 de la Corte, el día 23 de febrero de 2007 escogió, para efectos de su revisión, el presente proceso.

I. ANTECEDENTES.

El señor Nairo José Camargo Penagos interpuso acción de tutela el 8 de septiembre de 2006, ante el Juzgado Penal del Circuito de Granada, Meta, con el fin de que sean amparados sus derechos a la vida, la salud y la seguridad social, que considera vulnerados por la entidad demandada, según se expone a continuación.

1. Hechos y relato contenido en la demanda.

Afirma el actor que se encuentra afiliado al Seguro Social desde 1974, institución a la que ha cotizado oportunamente en pensiones, salud y riesgos profesionales, primero como trabajador dependiente y desde marzo de 2005 como independiente.

Señala que la prestación del servicio de salud en el municipio de La Macarena, se hace a través de “la IPS que a su vez depende de la ESE departamental” (f. 39 cd. inicial), mediante contratos que pacta el Seguro Social por el término menor de un año, teniendo que esperar para su renovación 15, 20 o 30 días.

Precisó que la demora en la protocolización de dichos contratos, impide que se preste el servicio de salud en forma continua, habilitándose únicamente el servicio de urgencias, lo cual afecta los derechos de los usuarios, que si requieren algún servicio médico no son atendidos, a menos que se trate de una urgencia vital (para sustentar su afirmación, anexa certificado del Centro de Atención Macarena, f. 42 ib.).

Finalmente, sobre su situación particular explicó que “al terminar el contrato, tenía iniciado un tratamiento odontológico de conducto de una muela, por intenso dolor, al no terminarlo, el material que me colocaron de relleno, ya se está deteriorando, ya que es provisional debido a que lo que hay que hacer, es colocar una calza y al no hacerlo es posible que el

dolor vuelva a presentarse, con el consabido perjuicio”.

2. Actuación procesal.

El Juzgado Penal del Circuito de Granada, Meta, mediante auto de septiembre 29 de 2006 admitió la demanda de tutela y ordenó notificar al Seguro Social, solicitándole informar cuál ha sido el trámite adelantado con respecto a la contratación con centros de servicios médicos, en La Macarena, que garantice el acceso a los servicios de salud de sus afiliados y cómo o cuál es el procedimiento, para la atención de servicios médicos.

3. Respuesta remitida por el Gerente del Seguro Social, Seccional Meta al Juez de tutela.

El Gerente del ISS, seccional Meta, mediante escrito de octubre 5 de 2006 informó: “El Instituto de Seguro Social mediante oficio SM.EPS.DC.1120 de fecha agosto 29 de 2006, emitido por el Departamento de Contratación de Servicios de Salud EPS-ISS remitió a la Dra. María del Carmen Rodríguez Ortiz - Gerente ESE Departamental Solución Salud el contrato N° 043 por valor de \$5.917.968 y por un plazo de 2 meses, para la atención de los usuarios del Municipio de la Macarena-Meta, el cual fue devuelto, un mes después de haber sido remitido, sin firmar por parte del representante legal de la Empresa Social del Estado ESE Solución Salud Departamento del Meta, con oficio fechado septiembre 20 de 2006 (anexo), aduciendo que solo firmarían un contrato por evento y como mínimo por 6 meses, situación que no es posible para la seccional, en razón a que el nivel nacional nos asigna presupuesto, a veces para el mes o bimensualmente, presupuesto para contratar con la ESE Departamental hasta el mes de agosto del presente año, mediante Certificado de Disponibilidad Presupuestal N° 280 de agosto 15 de 2006 por valor de \$36.490.700, para garantizar la prestación de servicios de salud por dos meses, aunado a esto es que solo restan 3 meses de la presente vigencia, y a la fecha no contamos con presupuesto para la vigencia futura; vigencia que es asignada en la primera semana de diciembre.”

Asimismo, remitió copia del contrato que se encuentra pendiente de la firma de la ESE departamental, señalando que cuenta con presupuesto para que se firme en el transcurso de la semana y se ejecute en octubre y noviembre de 2006, tiempo en el cual la seccional continuará gestionado la autorización de vigencias futuras, para garantizar la atención a los usuarios los meses de diciembre de 2006 y los primeros meses de 2007.

Además de que se declare improcedente la tutela, solicitó se requiera y vincule a la ESE Departamental Solución Salud, a fin de que como entidad del Estado, firme contrato con el Seguro Social para aplicar los principios y fines del Estado social de derecho.

4. Sentencia de primera instancia.

El Juzgado Penal del Circuito de Granada, en fallo de fecha octubre 13 de 2006, concedió la tutela solicitada por el señor Nairo José Camargo Penagos, ordenando a la EPS Seguro Social, en cabeza de su gerente o a través de su representante, que en el término improrrogable de 48 horas, elabore el contrato de prestación de servicios de salud con la ESE departamental, sin más dilaciones y ordene al Centro Médico de La Macarena le preste el servicio de salud que requiera el ahora accionante.

Para tomar tal medida, recopiló algunos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el carácter fundamental del derecho a la seguridad social, señalando que la inexistencia de contratos no es pretexto para que las entidades de salud nieguen la atención médica requerida por los pacientes.

Consideró que la negligencia en la contratación de los servicios de salud de los afiliados al Instituto de Seguro Social en La Macarena, se ha presentado en cabeza del gerente del Instituto, que es quien debe planificar y realizar los actos administrativos necesarios para la firma de los contratos citados. Sin embargo, afirma que la ESE debe abstenerse de presentar e interponer trabas a la citada contratación, con argumentos de que ésta debe asegurarse por periodos diferentes a los establecidos por el Instituto.

5. Impugnación.

El Gerente de la Seccional Meta del Seguro Social impugnó en tiempo esa sentencia, alegando en primer lugar que debe vincularse a la ESE departamental, ante quien el Seguro Social ha persistido en la suscripción del contrato para que por intermedio del Centro de Salud de La Macarena se preste el servicio a los afiliados al Instituto, como se ha hecho en otros municipios del Meta, pues ha sido dicha entidad la que devolvió la minuta del contrato con su correspondiente certificado de disponibilidad presupuestal, exigiendo condiciones contractuales que el ISS no puede acoger.

6. Sentencia de segunda instancia.

Mediante sentencia de noviembre 30 de 2006, el Tribunal Superior de Villavicencio revocó el fallo de primera instancia, al considerar que el accionante no demostró que se esté poniendo en peligro su vida o la de otros integrantes del grupo familiar, a causa de la inexistencia del contrato que la ESE departamental hubiera firmado con el Seguro Social.

Aclaró que si bien aduce problemas de salud oral, tal situación no alcanza a enervar el derecho a la vida, que obligaría a tutelar el derecho invocado.

La controversia de orden contractual entre las entidades no es causal suficiente para considerar que se esté vulnerando un derecho fundamental que deba ser protegido por esta acción constitucional. Sin embargo, consideró que tal situación no puede pasar desapercibida, en consecuencia ordenó la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud a efectos de que se apliquen los correctivos conforme a la ley y se protejan los derechos, no solamente de esta persona y su grupo familiar, sino de todos aquellos que en La Macarena se encuentran en la misma situación de afectación a sus derechos a la salud por parte de la EPS Seguro Social.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia

La Corte es competente para conocer de esta demanda, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se debate

Corresponde a esta Sala decidir si en el caso sometido a revisión tiene lugar la acción de tutela, de existir vulneración de los derechos fundamentales alegados por el demandante, teniendo en cuenta que la no renovación oportuna de los contratos en La Macarena, Meta, por parte del Seguro Social, hace que el usuario de este servicio carezca de seguridad social y vea afectada su salud por la omisión en la prestación del tratamiento odontológico.

La falta de disponibilidad presupuestal para contratar por largos periodos, es la causa

principal que arguye el Seguro Social para justificar la no renovación oportuna de los contratos, aunado a que la ESE departamental con la cual contrata exige que sea mínimo por seis meses.

Tercera. Las empresas encargadas de la prestación del servicio de salud deben garantizar la continuidad del mismo, para no vulnerar el derecho a la seguridad social y poner en riesgo la vida de los afiliados.

La Constitución Política en su artículo 48 señala: “La seguridad social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.”

Por tanto, las empresas promotoras de salud, ya sean del sector público o privado, tienen la obligación de garantizar la atención médica requerida por los usuarios, a través de las instituciones prestadoras del servicio de salud adscritas, siendo el Estado responsable por la disponibilidad continua de los servicios inherentes a la seguridad social, por cuanto a pesar de que ella no es un derecho fundamental per se, adquiere esa calidad por conexidad, cuando compromete, afecta o pone en riesgo derechos fundamentales como la vida.

En esta medida, es responsabilidad del usuario del servicio de salud cumplir oportunamente con el pago de sus obligaciones ante la empresa promotora a la que se encuentre afiliado, si es independiente, verificando que se realicen los respectivos descuentos y aportes por el empleador, si se trata de un trabajador dependiente.

Para la Corte, los beneficiarios de servicios de salud “no deben padecer los inconvenientes de carácter presupuestal que atraviesan las entidades encargadas de prestar el servicio. Los pacientes no pueden ver obstaculizado o impedido su tratamiento médico, por razón de los trámites internos adelantados por las entidades de salud. Estos procedimientos burocráticos deben ser ajenos a la prestación misma del servicio y, por tanto, no deben afectar la protección ofrecida por el Estado en esta materia”.¹ Además, “quien presta un servicio de salud no debe efectuar acto alguno que pueda comprometer la continuidad del servicio y en consecuencia la eficiencia del mismo. Es obligación primordial, tanto de las entidades estatales como de los particulares que participen en la prestación del servicio público de salud, garantizar su continuidad”² (no está en negrilla en el texto original).

De manera que esa continuidad y la permanencia del servicio hacen que se garantice la protección del derecho a la seguridad social y no se afecte o ponga en riesgo la vida o la salud de quien es cotizante o beneficiario del mismo.

Independientemente de cómo sea asumida la prestación del servicio de salud, ya sea directamente por la EPS a la que se encuentra afiliado el usuario, o por centros médicos, clínicas, hospitales con los que ésta contrate; el afiliado o beneficiario de la seguridad social no puede estar expuesto a la interrupción de la prestación del servicio de salud que le es propio.

Sobre este aspecto, en sentencia T-285 de marzo 13 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo, reiterada en sentencia T-085 de febrero 9 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, se precisó:

“No es admisible fundamentar la negativa o suspensión del servicio de salud en situaciones económicas que deben ser previstas y solucionadas por la entidad demandada, como acontece con la falta de presupuesto, que resulta inexcusable si se tiene en cuenta que los organismos de seguridad social deben planear con suficiente antelación lo concerniente al normal cumplimiento de sus funciones.

... ..

Tales circunstancias riñen con los principios señalados en el artículo 209 de la Constitución a la actividad administrativa y con la función estatal de protección a la salud (art. 49 C.P.), y, desde luego, no son los pacientes quienes deban soportar los efectos de las mismas.

Eventos como los indicados ... sólo demuestran el incumplimiento de las obligaciones a cargo de la administración de la EPS y repercuten de manera grave en la salud de los usuarios y en el cabal ejercicio de sus derechos fundamentales.”

Entonces, la negligencia administrativa en lo referente a la celebración, renovación o prórroga de los contratos para la prestación de los servicios propios de la seguridad social, no puede afectar a los usuarios y beneficiarios de tales servicios, ni ocasionar que ellos estén obligados a asumir los costos de tratamientos, consultas, intervenciones quirúrgicas o medicamentos que competen a la empresa promotora de salud.

Cuarta. El caso concreto.

Con fundamento en lo anterior, debe examinarse el presente asunto, donde se discute precisamente la suspensión del contrato de prestación del servicio de salud en La Macarena, por parte del Instituto de Seguro Social con la ESE departamental, en cuanto repercute contra la atención debida al demandante.

Como se anotó, la existencia de un contrato con una entidad encargada de la prestación del servicio de salud, crea una relación jurídica entre la entidad responsable y el establecimiento que lo presta, que debe desarrollarse bilateralmente, pero en nada negativo puede incidir contra la vida y la salud de los usuarios del servicio, siendo procedente, en caso de desmedro para éstos, el amparo de tutela.

En la situación bajo estudio, el Juez de primera instancia concedió el amparo solicitado, ordenando al Seguro Social que “elabore el contrato” con la ESE departamental y disponga que el Centro Médico de La Macarena “preste los servicios que requiera el hoy accionante”, decisión que fue revocada en segunda instancia, por cuanto para el ad quem no se demostró que estuviera en riesgo la vida o la salud del demandante, pero a pesar de revocar tal decisión, consideró que la situación “no puede pasar desapercibida” y por ello ordenó “la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud”, como antes se anotó, para que se busque una solución para toda la comunidad que pueda hallarse afectada en su derecho a la salud “por parte de EPS - ISS”.

De acuerdo con los documentos que obran en el expediente, al actor, de 56 o 57 años de edad, le quedó inconcluso un tratamiento odontológico “de conductos”, cuando el servicio de salud fue suspendido.

Como se observó, la jurisprudencia enfatiza la necesidad de la prestación permanente y continua del servicio de salud, por parte de quienes están en la obligación de brindarlo, so pena de vulnerar el derecho a la seguridad social.

Bien puede señalarse, como lo hizo el ad quem, que el derecho a la vida de quien acude a esta acción de tutela no se encuentra realmente vulnerado ni en riesgo grave, pero sí ha sido afectada su salud y la seguridad social que debe otorgársele sin intermitencias. La omisión de la entidad encargada de realizar oportuna e ininterrumpidamente las gestiones necesarias

para que la empresa con la que contrata, otorgue al peticionario la atención necesaria, sin dejarlo con el tratamiento inconcluso y sometido a eventual dolor y complicación, resulta conculcadora de derechos que, así no sean “vitales”, sí disminuyen su salud, bienestar y calidad de vida.

En reciente pronunciamiento señaló esta corporación (T-060 de febrero 1° de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto):

“... se ha explicado por parte de este Tribunal Constitucional que el mencionado derecho a la salud, no es un derecho cuya protección se pueda solicitar prima facie por vía de tutela. Su carácter de derecho prestacional obliga al Estado a racionalizar, por un lado la asignación de inversión suficiente para que su garantía tenga un alcance integral, frente a la necesidad de sostenimiento que tiene también la garantía de otros derechos. Y esto dentro de un contexto de recursos escasos como el colombiano. En este escenario, por otro lado debe igualmente por ello racionalizar su prestación satisfactoria a cargo del Estado sólo en casos en que su falta de reconocimiento (i) afecte directamente y de manera conexa los derechos fundamentales de la persona, (ii) se pregone de un sujeto de especial protección constitucional y/o (iii) no de cuenta de su contenido esencial para satisfacer la carga mínima que implica garantizar tanto la dignidad de las personas como sus necesidades básicas en salud.

Que el derecho a la salud resulte fundamental por conexidad, ha significado en la jurisprudencia de esta Corporación, que otros derechos que la misma Constitución ha definido como fundamentales, resultarían vulnerados si no fuera garantizada la prestación del servicio de salud en forma inmediata.”

Por consiguiente, en este caso, la Sala de Revisión considera necesario reiterar la norma constitucional que consagra el derecho irrenunciable a la seguridad social como un servicio público de carácter obligatorio, frente al cual es obligación del Estado velar por que se preste en forma continua y efectiva, razón para revocar el fallo de segunda instancia y conceder el amparo solicitado por el señor Nairo José Camargo, ordenando al Seguro Social, seccional Meta, por intermedio de su Gerente o quien haga sus veces que, si no lo hubiere hecho, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, realice las gestiones necesarias que permitan reanudar e impidan interrumpir la prestación eficiente del

tratamiento odontológico reclamado por el demandante.

Así mismo, refrendará lo acotado en la parte motiva de la sentencia de segunda instancia en cuanto al envío de copias a la Superintendencia Nacional de Salud, lo que de la misma manera se dispone ahora hacer con destino a la Procuraduría General de la Nación, para lo que compete a una y otra institución en cada ámbito funcional.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE :

Primero: REVOCAR la decisión proferida por el Tribunal Superior de Villavicencio el 30 de noviembre de 2006, que denegó la acción de tutela interpuesta por el señor Nairo José Camargo Penagos. En su lugar, CONCÉDESE el amparo solicitado y en tal virtud, ordénase al Seguro Social, seccional Meta, por intermedio de su Gerente o quien haga sus veces que, si no lo hubiere hecho, en el término de 48 horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, realice las gestiones necesarias que permitan reanudar e impidan interrumpir la prestación eficiente del tratamiento odontológico reclamado en esta acción.

Segundo: ENVÍESE copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación y a la Superintendencia Nacional de Salud, para lo de sus respectivas competencias.

Tercero: Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-428 de agosto 18 de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

2 Cfr. T-428 de agosto 18 de 1998, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa ; T-059 de febrero 10 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero; y T-109 de febrero 22 de 1999, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.