

T-472-99

Sentencia T-472/99

DERECHO DE PETICION-Necesidad de formulación concreta y determinable

DERECHO A LA VIDA DIGNA DE PERSONA DE LA TERCERA EDAD-Práctica de cirugía de ojo

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad

ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD-Atención preventiva

Referencia: Expediente T-203309

Acción de tutela incoada por Eugenio Castañeda y Maria Trinidad Tolosa De Castañeda contra el Seguro Social de Cúcuta

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los seis (6) días del mes de julio de mil novecientos noventa y nueve (1999).

I. INFORMACION PRELIMINAR

Se revisa el fallo dictado por el Tribunal Administrativo del Norte de Santander, que negó la protección solicitada por EUGENIO CASTAÑEDA Y MARIA TRINIDAD TOLOSA DE CASTAÑEDA contra el Seguro Social -Seccional Cúcuta- por violación a su derecho de petición.

El caso fue presentado así por los actores:

“1º Nosotros en la actualidad, señor EUGENIO CASTAÑEDA, estoy Pensionado por I.S.S. con el número de Historia Clínica número 002662 código N° 02905.

Mi esposa, MARIA TRINIDAD TOLOSA DE CASTAÑEDA está afiliada con la historia Clínica número 003662 código 02905.

2º El día 11 de mayo de 1998 y 26 de mayo de 1998 la COOPERATIVA DE OFTALMOLOGOS DEL NORTE DE SANTANDER envió la relación de pacientes para cirugía al Doctor Alcibiades Barbosa, Jefe de Contratación del Seguro Social de Cúcuta, y hasta la fecha no hemos sido programados ni intervenidos quirúrgicamente del ojo izquierdo (enfermedad de catarata)”.

Al negar las pretensiones de los accionantes, el Tribunal, por Sentencia del 2 de febrero de 1999, que se revisa, consideró lo siguiente:

“1º Respecto de la posible transgresión del derecho de petición, esta Corporación luego del análisis de lo expuesto en la solicitud de tutela y en la documentación obrante en el expediente, claramente llega a la conclusión de que no es posible entrar a decidir sobre la protección del referido derecho de petición por cuanto no existió ejercicio del derecho de petición por los accionantes. En efecto, conforme a lo expuesto en la solicitud de tutela resulta evidente que no existió derecho de petición alguno presentado por los señores EUGENIO CASTAÑEDA Y MARIA TRINIDAD TOLOSA DE CASTAÑEDA frente al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, por lo cual mal podría concluirse una eventual violación del citado derecho por parte de la entidad referida. Como quedó expresado anteriormente, en el presente caso simplemente existe prueba de que la Cooperativa de Oftalmólogos del Norte de Santander envió al señor ALCIBIADES BARBOSA, Jefe de Contratación del I.S.S., una relación de pacientes, entre los cuales figuran los accionantes, para la realización de cirugías; empero, no existe, se repite, petición alguna suscrita por los ahora solicitantes del amparo de tutela. La solicitud fue hecha por la Cooperativa de Oftalmólogos de Norte de Santander, tal como se reitera en oficio del 26 de enero de 1999, suscrito por el señor gerente, obrante a folio 10, en el cual se explica que en ejercicio de un convenio de prestación de servicios de salud con el I.S.S., atendió en consulta a los señores Castañeda, remitiendo a esta entidad a fin de que se aprobara el certificado presupuestal y se ejecutara un procedimiento que ameritaban.

Es sabido que el derecho de petición consagrado como derecho fundamental en el artículo 23 de la Constitución, se encuentra desarrollado en el artículo 5 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, estableciéndose en éste los requisitos mínimos que deben contener las peticiones escritas. Y requisito mínimo y elemental de una petición escrita es que sea suscrita por el interesado y a la vez legitimado. Desde luego que pueden existir peticiones verbales, pero, de ella debe existir constancia expedida por el funcionario que

recepciona la petición. Tampoco los accionantes han manifestado que su petición ante el I.S.S. haya sido presentada en tal modalidad”.

En cuanto al derecho a la seguridad social, también alegado por los peticionarios, sostuvo el Tribunal:

“2º En cuanto a la eventual transgresión del derecho a la seguridad social, esta Corporación también estima que en el presente caso no hay lugar a la ocurrencia de la deprecada violación, pues de la documentación aportada por los accionantes no puede colegirse en forma concreta violación flagrante alguna del derecho a la salud y de contera al derecho a la vida. Por el contrario, conforme a la explicación dada por el señor ALCIBIADES BARBOSA RAMIREZ, MD. Departamento Contratación Servicio de Salud del I.S.S., en oficio obrante al folio 9, se concluye que la espera en el procedimiento quirúrgico por practicarle a los accionantes no pone en riesgo la salud ni la vida de los mismos, pues no se trata de intervenciones que se requieran de urgencia. Esta explicación es concordante con lo expresado por los accionantes quienes por medio de la tutela simplemente solicitan se ordene al I.S.S. fijar una fecha para la intervención de una cirugía del ojo por presentar catarata, y en manera alguna expresan una urgencia en la misma por todo lo cual se puede colegir que no se encuentra en peligro inminente el derecho a la vida de los mismos.

En este sentido es pertinente recordar que ha sido posición reiterada y uniforme de la H. Corte Constitucional la de afirmar que el derecho a la salud y el derecho a la seguridad social son protegidos como derechos fundamentales siempre y cuando esté de por medio el proteger el derecho a la vida de quien solicita la tutela”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

Tiene competencia esta Sala para revisar el fallo que antecede, según los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y de conformidad con el Decreto 2591 de 1991

2. Para que se configure vulneración del artículo 23 de la Carta Política es indispensable que se haya formulado una petición concreta y determinable ante la autoridad

La Corte aprueba la tesis del Tribunal del Norte de Santander en el sentido de que el derecho

de petición no puede haberse violado si no existió solicitud alguna de parte de quien formula la demanda de tutela.

En efecto, el artículo 27 de la Constitución Política establece, como derecho de toda persona, el de “presentar peticiones respetuosas” a las autoridades por motivo de interés general o particular y a “obtener pronta resolución”.

Es claro que el núcleo esencial de este derecho radica primordialmente en poder presentar las peticiones, lo cual significa que no es permitido a la autoridad establecer una muralla respecto de los administrados para impedir que a ella se dirijan. Esto debe ser posible en toda circunstancia, siempre que lo hagan respetuosamente. Por otra parte, el derecho en cuestión consiste en obtener respuesta -que debe ser de fondo en la medida de la competencia de la autoridad correspondiente-.

Pero el segundo aspecto se halla íntimamente ligado al primero, es decir, no se da la hipótesis de su violación si antes no se ha establecido que la petición ha sido formulada: la respuesta tiene que referirse a la solicitud y, si ésta no existe, no es aplicable al caso el artículo 23 de la Constitución Política.

En otros términos, la Corte entiende que la vulneración al derecho del que se trata parte del supuesto indispensable de que, en efecto y con fecha cierta y comprobable, la persona se haya dirigido a la respectiva autoridad. Esta, de lo contrario, puede haber violado otros derechos, pero no el de petición, pues nunca se enteró de que sus actuaciones estaban enmarcadas por el enunciado precepto fundamental. Por tanto, no le eran aplicables los términos perentorios que el Código Contencioso Administrativo consagra, ni las sanciones disciplinarias correspondientes, y tampoco la acción de tutela.

En este caso, está probado, como el Tribunal lo dijo, que ninguna petición fue dirigida por los actores al Seguro Social, y si bien es censurable que éste demore las cirugías, se carece de un elemento de análisis suficiente para concluir que algún derecho fundamental de aquéllos ha sido violado, según las pruebas aportadas.

Otra cosa es la relación contractual entre el Seguro y la “Cooperativa de Oftalmólogos del Norte de Santander”, que no encaja dentro de los supuestos del artículo 23 de la Carta Política, y cuyos problemas deben resolverse por los jueces ordinarios.

A pesar de no presentarse vulneración al derecho de petición, según lo ya expuesto, esta Sala considera que la conducta omisiva del Seguro Social viola los derechos fundamentales a la integridad personal, a la salud y a la vida en condiciones dignas de los accionantes, teniendo en cuenta que se trata de personas que pertenecen a la tercera edad, según consta en las fotocopias de los documentos de identidad aportados con el escrito de tutela.

En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha sostenido que a pesar de no tener el derecho a la salud el carácter de fundamental, sí procede su amparo por vía de tutela cuando se encuentra en conexidad con derechos que, per se, gozan de tal carácter, como la vida y la integridad personal.

Al respecto esta Sala, en Sentencia T-250 del 27 de mayo de 1997 manifestó:

“La jurisprudencia ha señalado que el derecho a la salud no es, en principio, un derecho fundamental, pero que adquiere tal carácter cuando está relacionado con otros derechos de esa índole.

El derecho fundamental a la integridad de la persona, contemplado en el artículo 12 de la Constitución Política, no sólo se ve afectado por las torturas y tratos crueles, inhumanos o degradantes, sino por las omisiones que repercuten en la ruptura de las condiciones indispensables para que la persona conserve un mínimo de armonía corporal en los componentes de sus órganos y sentidos esenciales.

La salud, cuando se ve afectada de una manera constante, sin posibilidades próximas de alivio, especialmente si los padecimientos constituyen causa de dolor, disminuyen ostensiblemente la calidad de vida del enfermo, como lo puso de presente esta Corte en Sentencia T-597 del 15 de diciembre de 1993 (M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz).

Por eso, como allí mismo se resalta, “el carácter prestacional de la salud es esencial y comprende no sólo la intervención puntual necesaria para evitar la enfermedad, sino también la actuación difusa necesaria para lograr la recuperación de la calidad de vida”.

Encuentra la Sala que, en el caso objeto de revisión constitucional, la respuesta dada por el representante de la accionada al requerimiento formulado por el juzgado de conocimiento, según el cual la excusa para no señalar la fecha ni llevar a cabo las intervenciones

quirúrgicas requeridas por los peticionarios obedece a que éstas no revisten el carácter de “urgentes” y, por tanto, no se está poniendo en riesgo la salud ni la vida de aquéllos, desconoce flagrantemente los fundamentos y postulados propios de un Estado Social de Derecho.

Parece a la Corte que la urgencia resulta no solamente de la situación concreta de personas de la tercera edad (80 y 74 años, respectivamente), cuyos sentidos requieren especial y permanente atención, sino por las características mismas de la enfermedad -cataratas-, que, si avanza, amenaza con afectar, y de manera grave, la integridad personal de los solicitantes.

Aunque la urgencia no fuera tan evidente, estima la Sala que las instituciones prestadoras de los servicios de salud no sólo deben actuar cuando el daño sufrido por los pacientes es avanzado e irreversible, sino que tienen la obligación de brindar a ellos la atención necesaria aun con carácter preventivo.

En este punto, mediante Sentencia T-260 del 27 de mayo de 1998, M. P.: Dr. Fabio Morón Díaz, se expresó:

“Tal consideración, aplicada al presente caso, informa sobre la necesidad de tutelar el derecho a la salud, cuando haya certeza sobre la vulneración o amenaza de derechos constitucionales con carácter fundamental en cualquier grado y no solamente cuando la vulneración o amenaza de tales derechos sea muy grave; es decir, no debe esperarse, se repite, a estar al borde de una negación completa de los derechos vinculados con el derecho a la salud, para que su tutela proceda. Es equivocado, entonces, el planteamiento del juez de primera instancia según el cual, como la visión del demandante no está en peligro de perderse, debe denegarse el amparo constitucional solicitado. Sería tanto como esperar a que un enfermo demuestre que está al borde de la muerte para que el juez de tutela tome cartas en el asunto, cuando lo natural y obvio dentro del campo de la medicina es evitar llegar a tan terrible estado”.

En virtud de las anteriores consideraciones y solamente por las razones expuestas, se concederá la tutela.

DECISION

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la providencia revisada y en su lugar CONCEDER la protección de los derechos a la salud, a la integridad personal y a la vida de EUGENIO CASTAÑEDA y MARIA TRINIDAD TOLOSA DE CASTAÑEDA.

En consecuencia, ORDENASE al Seguro Social que, si aun no lo hubiere hecho, dentro del término de cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de este fallo, practique las cirugías de ojo a los peticionarios.

Segundo.- DESE cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General