

Sentencia T-519/08

BENEFICIARIA DEL SISTEMA DE SALUD DE LA POLICIA NACIONAL-Caso en que la Dirección de Sanidad nunca adelantó un procedimiento tendiente a informarle la suspensión de los servicios de salud

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO DE SALUD-Caso en que no se podía interrumpir el tratamiento de enfermedad de la tiroides

Esta Corporación ha sostenido en numerosas ocasiones que los principios constitucionales que informan el derecho a la salud y la obligación del Estado de garantizar su prestación, generan un deber de continuidad en la prestación de los servicios médicos que requiere el tratamiento de una enfermedad, de manera que no pueden ser interrumpidos abruptamente, si con ello se pone en riesgo la vida y la integridad física de la persona. En el presente asunto, el servicio de salud se venía prestando de manera regular y fue interrumpido tan pronto la entidad advirtió que la actora había perdido la condición de beneficiaria. En este sentido, con dicho proceder se interrumpió el tratamiento de una enfermedad grave y se puso en riesgo la vida y la integridad física de la accionante. Frente a este punto, debe observarse que la enfermedad que padece la actora es de gravedad y su tratamiento representa un alto costo, que no puede serle trasladado, so pena de impedirle el acceso efectivo al servicio público de salud. Así mismo, a pesar de que la señora perdió su condición de beneficiaria del Sistema de Salud de la Policía Nacional, la Dirección de Sanidad nunca adelantó un procedimiento tendiente a informarle que los beneficios del Plan de Salud quedaban suspendidos y las posibilidades de afiliación a otros regímenes que garantizaran su cobertura y evitaran su desamparo. Contrario a ello, nunca se formalizó la desafiliación y se siguieron prestando los servicios médicos que requería la actora, de manera regular. En dichos términos, para la Sala la señora actuaba de buena fe y bajo la confianza legítima de ser beneficiaria del Plan de Salud que presta la Policía Nacional y, en virtud de ello, obtuvo un tratamiento de su enfermedad que no puede serle interrumpido abruptamente. En el anterior orden de ideas, la Sala concluye que los derechos fundamentales de la actora fueron vulnerados por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, al haber suspendido la prestación del servicio de salud y negarse a ordenar el procedimiento de ablación de tiroides remanente. Ello en virtud de que dicha conducta contraría los principios de continuidad en la prestación del servicio de salud y confianza legítima, a la vez que ponen en grave peligro la

vida y la integridad física de la accionante.

BENEFICIARIA DEL SISTEMA DE SALUD DE LA POLICIA NACIONAL-Caso en que la demandante perdió su condición de beneficiaria en los términos del Dec. 1795/00

No obstante, como la peticionaria perdió su condición de beneficiaria, en los términos del Decreto 1795 de 2000, la Dirección de Sanidad no se encuentra obligada a prestar los servicios médicos indefinidamente. En virtud de ello, la actora debe buscar su afiliación al sistema de seguridad social en salud, a través del régimen subsidiado, en virtud de su manifestación de carecer de recursos económicos. Adicional a lo anterior, la entidad accionada debe iniciar un procedimiento tendiente a informarle la suspensión de los servicios médicos y garantizar su transición al régimen subsidiado de salud, ejerciendo un acompañamiento permanente. De igual forma, sólo podrá dejar de prestar el servicio de salud, tan pronto se obtenga la afiliación de la actora a otro régimen.

Referencia: expediente T-1832170

Acción de tutela instaurada por Bernarda Beltrán Gómez contra Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional.

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil ocho (2008)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

El expediente de la referencia fue escogido para revisión por medio de auto del siete (07) de marzo de dos mil ocho (2008) proferido por la Sala de Selección Número Tres.

Teniendo en cuenta que el problema jurídico que suscita la presente acción de tutela ya ha sido objeto de otros pronunciamientos por parte de esta Corporación, la Sala Segunda de

Revisión de la Corte Constitucional decide reiterar lo dispuesto por la jurisprudencia para este tipo de casos. Por tal razón, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, la presente sentencia será motivada brevemente.¹

1. La señora Bernarda Beltrán Gómez interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Defensa Nacional - Policía Nacional, por considerar que dicha entidad ha vulnerado sus derechos a la salud, la seguridad social y la vida digna. Relata que desde ha siempre ha sido beneficiaria de los servicios de salud que presta la Caja General de la Policía Nacional. Igualmente, que padece “problemas hormonales por TIROIDES” por lo que le fue practicada una “tiroidectomía total”, que ha requerido controles médicos permanentes. El 26 de julio de 2007, el médico tratante le ordenó un procedimiento denominado “ablación de tiroides remanente - iodoterapia”. La Caja General de la Policía Nacional se negó a autorizar el procedimiento, en virtud de que su esposo había fallecido y no tenía más derecho a la prestación del servicio de salud. Afirma por último que no cuenta con los recursos económicos necesarios para cubrir los costos de la intervención que necesita.

Solicita en consecuencia que se ordene a la accionada la autorización del procedimiento de “ablación de tiroides remanente - iodoterapia” y el tratamiento integral que requiere su enfermedad.

2. La Dirección de Sanidad de la Policía Nacional intervino en el trámite de la acción de tutela y negó estar obligada a suministrar servicios médicos a la actora, en virtud de que no se encontraba registrada en la base de datos del Sistema de Información y Actualización de Talento Humano, ni en el Sistema Génesis en Salud y, en definitiva, no acreditaba su condición de afiliada o beneficiaria del Plan Integral de Salud de la Policía Nacional. Adujo no obstante, que la actora había acudido a diferentes establecimientos de sanidad policial y había obtenido la prestación de servicios de salud, por cuanto presentó documentos que la acreditaban como beneficiaria del subsistema de salud y por problemas de sistematización de la información.

3. El juez de primera instancia resolvió tutelar los derechos fundamentales invocados y ordenó a la entidad accionada la realización del procedimiento de “ablación de tiroides remanente - iodoterapia”, así como el tratamiento integral que requería la enfermedad. Consideró para ello que la actora acreditaba su condición de beneficiaria del sistema de

salud prestado por la Policía Nacional, a través de su carné de afiliación y las constancias de prestación de servicios médicos debidamente autorizados.

3.1. La anterior decisión fue impugnada por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, insistiendo en que la accionante no ostenta la condición de afiliada o beneficiaria del Plan de Salud de ella presta. Por otra parte, arguye que la orden de realización del procedimiento requerido, sin la posibilidad de recobro ante el FOSYGA, rompe con el equilibrio financiero del sistema.

3.2. La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado revocó la anterior decisión y en su lugar resolvió negar el amparo solicitado. Concluyó en su decisión que las pruebas obrantes en el expediente no demostraban que la actora fuera beneficiaria del Sistema de Salud que presta la accionada y, en tal virtud, no ostentaba derecho a percibir de ella ningún tratamiento médico.

4. Mediante auto del 11 de abril de 2008, el Magistrado Sustanciador ordenó a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional que informara: i) si la señora Bernarda Beltrán Gómez tenía o había tenido en algún momento, la condición de afiliada o beneficiaria del Sistema de Salud de la Policía Nacional; ii) si se le habían suministrado o autorizado servicios médicos y por qué concepto; iii) si existía alguna política para el tratamiento de personas que pierden su condición de afiliado o beneficiario del Plan de Servicios Médicos de Salud por ella prestados y; v) por último, si cursaba algún trámite de sustitución pensional a favor de la actora, por el fallecimiento del señor (AG) Orlando Emiro López Burbano². Igualmente solicitó a la señora Bernarda Beltrán que acreditara su condición de cónyuge supérstite y su incapacidad para cubrir los costos del procedimiento médico que requería.

4.1. La Dirección de Sanidad de la Policía Nacional respondió el requerimiento efectuado y manifestó:

i) Que la accionante había tenido la calidad de beneficiaria del Sistema de Salud de la Policía Nacional, primero como cónyuge del AG. Orlando Emiro López Burbano, hasta el año 1994, cuando se adelantó proceso de separación de cuerpos y; luego, como hija del Agente Apolinar Beltrán Cerón, hasta el año 1996, cuando se produjo su fallecimiento y se negó la

sustitución de la asignación de retiro.

ii) Que los servicios médicos son regularmente prestados a quienes ostentan la condición de afiliado o beneficiario del Sistema de Salud de la entidad.

iii) Que de conformidad con lo establecido en el Acuerdo 002 de 2001, emanado del Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares, cuando se pierde la condición de afiliado o beneficiario, existe un periodo de protección a la Salud de cuatro semanas, una vez que finaliza la relación laboral o el pago del aporte y mientras se logra su afiliación del paciente al régimen contributivo o al régimen subsidiado de salud. Para el caso de la accionante, señala que el término de protección se encuentra ampliamente vencido.

iv) Por último, informa que mediante resolución No. 00035 del 22 de enero de 2007, se negó el reconocimiento de la sustitución de la pensión de invalidez que tenía el AG. Orlando Emiro López Burbano, a favor de la actora.

4.2. Así mismo, al expediente fueron allegados los siguientes documentos: i) certificado de matrimonio entre el señor Orlando Emiro López Burbano y la señora Bernarda Beltrán Gómez, expedido por la Parroquia de San Francisco de la Arquidiócesis de Popayán; ii) registro civil de Fredy Albeiro López Beltrán; iii) declaración extrajudicial de la señora Bernarda Beltrán, en la que declara que era la esposa del señor Orlando Emiro López Burbano y que dependía económicamente del mismo hasta el momento de su muerte. Adicionalmente, que se encuentra enferma y no recibe ningún ingreso por salarios o pensión.

5. La señora Bernarda Beltrán Gómez manifestó que ostentaba la condición de beneficiaria del Sistema de Salud prestado por la Policía Nacional y recibía regularmente los servicios médicos que necesitaba. Igualmente, presentó un carné que la identifica como beneficiaria permanente de tal sistema, así como constancias de servicios médicos recientes, debidamente ordenados por la Policía Nacional.³

5.1. Por su parte, la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional aduce que la actora perdió la condición de beneficiaria del sistema de salud desde el año 1996 y, a partir de dicho momento, no tenía ningún derecho al servicio de salud que ella presta. Igualmente, en la

respuesta a la acción de tutela, aduce que la actora se presentaba a las instituciones prestadoras del servicio de salud de la institución y obtenía los servicios médicos que requería. A lo anterior debe añadirse, que en la solicitud de pruebas dispuesta por la Corte mediante auto del 11 de abril de 2008, le fue remitida a la entidad copia del carné y las autorizaciones médicas presentadas por la actora, mismas que nunca fueron tachadas de falsas o desvirtuadas en su contenido.

6. Todos los anteriores supuestos llevan a la Sala a dos conclusiones: i) la actora perdió la condición de beneficiaria del Sistema de Salud que presta la accionada, primero por la separación de cuerpos de su cónyuge y después por el fallecimiento de su padre⁴ y; ii) no obstante ello, la entidad accionada garantizó la iniciación y seguimiento regular de un tratamiento sobre los problemas de tiroides, que posteriormente fue interrumpido de manera abrupta, quedando pendiente el procedimiento de ablación de tiroides remanente y el tratamiento médico posterior necesario para la recuperación.

7. Frente a lo anterior, la Corte debe determinar si pese a la pérdida de la condición de beneficiaria, por sus condiciones especiales, la actora tiene derecho a que la entidad accionada suministre los servicios médicos que requiere.

Para la Sala, la entidad se encuentra en la obligación de suministrar el tratamiento solicitado y prestar integralmente el servicio de salud relativo a dicha enfermedad que sea ordenado por el médico tratante, hasta tanto se logre la afiliación de la actora al sistema de seguridad social integral, a través del régimen contributivo o subsidiado. Dicha conclusión se deriva del principio de continuidad del servicio de salud, así como el principio de confianza legítima.

8. En efecto, esta Corporación ha sostenido en numerosas ocasiones que los principios constitucionales que informan el derecho a la salud y la obligación del Estado de garantizar su prestación, generan un deber de continuidad en la prestación de los servicios médicos que requiere el tratamiento de una enfermedad, de manera que no pueden ser interrumpidos abruptamente, si con ello se pone en riesgo la vida y la integridad física de la persona.⁵

Igualmente, ha señalado la Corte que "(...) resulta contraria a los principios constitucionales de solidaridad, de continuidad en la prestación de los servicios de salud y de protección especial a personas en situación de debilidad manifiesta, una interpretación literal del

ordenamiento jurídico en materia de salud y seguridad social de la Fuerza Pública que se oriente a restringir o impedir la continuidad del acceso a los servicios médicos a una persona por el solo hecho de ser desvinculada, cuando dichos servicios se requieren necesariamente para su rehabilitación (...)”⁶

En el presente asunto, el servicio de salud se venía prestando de manera regular y fue interrumpido tan pronto la entidad advirtió que la actora había perdido la condición de beneficiaria. En este sentido, con dicho proceder se interrumpió el tratamiento de una enfermedad grave y se puso en riesgo la vida y la integridad física de la accionante.

Frente a este punto, debe observarse que la enfermedad que padece la actora es de gravedad⁷ y su tratamiento representa un alto costo, que no puede serle trasladado, so pena de impedirle el acceso efectivo al servicio público de salud.⁸

9. Así mismo, a pesar de que la señora Bernarda perdió su condición de beneficiaria del Sistema de Salud de la Policía Nacional, la Dirección de Sanidad nunca adelantó un procedimiento tendiente a informarle que los beneficios del Plan de Salud quedaban suspendidos y las posibilidades de afiliación a otros regímenes que garantizaran su cobertura y evitaran su desamparo. Contrario a ello, nunca se formalizó la desafiliación y se siguieron prestando los servicios médicos que requería la actora, de manera regular.

En dichos términos, para la Sala la señora Bernarda actuaba de buena fe⁹ y bajo la confianza legítima¹⁰ de ser beneficiaria del Plan de Salud que presta la Policía Nacional y, en virtud de ello, obtuvo un tratamiento de su enfermedad que no puede serle interrumpido abruptamente.¹¹

10. En el anterior orden de ideas, la Sala concluye que los derechos fundamentales de la actora fueron vulnerados por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, al haber suspendido la prestación del servicio de salud y negarse a ordenar el procedimiento de ablación de tiroides remanente. Ello en virtud de que dicha conducta contraría los principios de continuidad en la prestación del servicio de salud y confianza legítima, a la vez que ponen en grave peligro la vida y la integridad física de la accionante.

En virtud de lo anterior, la Corte ordenará a la entidad accionada que provea lo necesario para la realización del procedimiento requerido y garantice la prestación integral de los

servicios médicos tendientes a la rehabilitación de la enfermedad, siempre que sean ordenados por el médico tratante.

11. No obstante, como la señora Bernarda Beltrán perdió su condición de beneficiaria, en los términos del Decreto 1795 de 2000, la Dirección de Sanidad no se encuentra obligada a prestar los servicios médicos indefinidamente. En virtud de ello, la actora debe buscar su afiliación al sistema de seguridad social en salud, a través del régimen subsidiado, en virtud de su manifestación de carecer de recursos económicos.

Adicional a lo anterior, la entidad accionada debe iniciar un procedimiento tendiente a informarle la suspensión de los servicios médicos y garantizar su transición al régimen subsidiado de salud, ejerciendo un acompañamiento permanente. De igual forma, sólo podrá dejar de prestar el servicio de salud, tan pronto se obtenga la afiliación de la actora a otro régimen.

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

RESUELVE

Primero.- Revocar la sentencia proferida por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, para en su lugar amparar los derechos fundamentales a la vida y la integridad física de la señora Bernarda Beltrán Gómez.

Segundo.- Ordenar a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, autorice la realización del procedimiento de ablación de tiroides remanente y garantice la prestación integral de los servicios que requiera la enfermedad de la actora ordenados por el médico tratante, hasta tanto se obtenga su afiliación al régimen subsidiado de salud del sistema de seguridad social.

Tercero.- Ordenar a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional que efectúe un acompañamiento durante la transición de la actora al régimen subsidiado de salud, informándole todo lo que se requiera y garantizando la continuidad en la prestación del servicio de salud.

Cuarto.- Para garantizar la efectividad de la acción de tutela, el Juzgado Tribunal Contencioso Administrativo del Cauca, notificará esta sentencia dentro del término de cinco días después de haber recibido la comunicación, de conformidad con el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Con base en lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 (artículo 35), la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones de revisión que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden “ser brevemente justificadas”. Así lo ha hecho en varias ocasiones, entre ellas, por ejemplo, en las sentencias T-549 de 1995 (MP Jorge Arango Mejía), T-396 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-054 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-392 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería) y T-959 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

2 La actora afirma ser su cónyuge supérstite, por quien recibía la prestación de servicios de

salud.

3 A folio 9 obra constancia de examen médico realizado el 30 de abril de 2007, por un Laboratorio Clínico Especializado, en el que se anota como resultado “HORMONA ESTIMULANTE DEL TIROIDES (TSH) ULTRASENSIBLE” y se registra haber sido ordenado por “DEPARTAMENTO DE POLICIA CAUCA”. A folio 11 obra certificación de “GAMMAGRAFIA DE TIROIDES” de la Clínica de Occidente S.A. en la que se anota “ENTIDAD POLINAL”. A folio 38, obra constancia de formulación del medicamento levotiroxina - tirogal 50MCG TAB a favor de la señora BERNARDA BELTRÁN GOMEZ, en la fecha de 12 de octubre de 2007 y bajo la identificación de “DESPACHO A USUARIOS DE LA POLICÍA NACIONAL”

4 Los artículos 23 y 24 del Decreto 1795 de 2000, establecen quienes tienen la condición de afiliados y beneficiarios.

5 Sentencias T-1210 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-1218 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-351 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-656 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-015 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-654 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-125 de 2007 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-011 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), entre muchas otras.

6 Sentencia T-841 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández). Reiterada en las sentencias T-438 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-456 de 2007 (Álvaro Tafur Galvis).

7 En varias decisiones la Corte ha considerado los problemas de tiroides y particularmente el cáncer de dicha glándula, como una enfermedad grave que al dejar de ser tratada permanente y oportunamente genera un riesgo permanente para la vida y la integridad física de quienes la padecen. Así por ejemplo, pueden consultarse las sentencias T-778 de 2006 (Manuel José Cepeda Espinosa), T-386 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-269 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-299 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). Particularmente en la sentencia T-168 de 2006 (M.P. Jaime Araujo Rentería) se dice respecto el tratamiento de problemas de tiroides que: “es necesario entender que los medicamentos y procedimientos médicos recomendados por el tratante buscan un remedio para la sintomatología antes descrita, restablecer la salud de la paciente y, por contera, permitirle unas condiciones dignas de vida.”

8 De conformidad con las pruebas obrantes en el expediente, la actora no cuenta con ningún ingreso, pues no recibe sueldos, rentas, ni pensión (declaración extrajuicio de folio 51).

9 Según el artículo 83 de la Constitución Política, se presume que las actuaciones de los particulares frente a la administración se ciñen a los postulados de la buena fe.

10 De conformidad con la sentencia T-573 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) “La continuidad en la prestación del servicio público de salud se ha protegido no solo en razón de su conexión con los principios de efectividad y de eficiencia sino también por su estrecha vinculación con el principio establecido en el artículo 83 de la Constitución Nacional de acuerdo con el cual “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas.” Esta buena fe constituye el fundamento sobre el cual se construye la confianza legítima, esto es, la garantía que tiene la persona de que no se le suspenderá su tratamiento una vez iniciado.”

11 En la sentencia T-015 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) se recuerda que de conformidad con la jurisprudencia constitucional “no puede presentarse una suspensión abrupta de los servicios frente a un tratamiento iniciado, cuando con ello se amenazan o vulneran derechos de rango constitucional, o incluso alguno que no goce de tal carácter, pero que se encuentre inescindiblemente vinculado a otro que sí lo tenga. Al respecto ha afirmado que es claro que la EPS que presta un servicio de salud no puede comprometer súbitamente la continuidad del mismo, dado que una de las obligaciones primordiales de las entidades que aseguran y prestan el servicio de salud, sean ellas estatales o particulares, es la de garantizar su continuidad, sin interrupciones ni dilaciones injustificadas”.