

Sentencia T-635/01

ACCION DE TUTELA TEMERARIA-No existe cuando se presentan nuevos hechos

DERECHO A LA SALUD-Transplante de riñón

DERECHO A LA SALUD-Trámite administrativo que demora la prestación del servicio por parte de la E.P.S.

Cuando una E.P.S., en razón a trámites burocráticos y administrativos tales como el vencimiento de un contrato con una I.P.S., demora la prestación del servicio de salud requerido por una persona que padece una enfermedad catastrófica, vulnera el derecho a la vida de ésta. Solamente razones estrictamente médicas justifican que se retrase la prestación del servicio de salud a personas en situaciones tan graves como la que atraviesa la peticionaria. Es claro para esta Sala que con relación al caso, el proceder del I.S.S. ha sido negligente. El hecho de que a pesar de la urgencia con la que la accionante requiere los exámenes y procedimientos exigidos por su médico tratante, a los cuales ella tiene derecho, éstos no se hayan podido llevar a cabo por que el I.S.S. ha incumplido sus obligaciones contractuales con aquellas entidades a las que ordenó la práctica de dichos procedimientos, constituye un demora injustificada en la prestación del servicio de salud, y en consecuencia una violación de los derechos fundamentales de la petente. La prestación del servicio de salud no es una garantía constitucional que pueda supeditarse a trabas de carácter administrativo, más allá del término razonable de una administración diligente y solidaria con sus afiliados, sobre todo si tales trabas son imputables a la propia entidad encargada de prestar el servicio.

Referencia: expediente T-402483

Acción de tutela instaurada por Martha Ligia Sánchez Pérez contra el Instituto de Seguros Sociales (I.S.S.)

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., junio quince (15) de dos mil uno (2001)

La Sala Tercera 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 atribuciones constitucionales y previo el cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado 13 Penal del Circuito de Medellín dentro de la acción de tutela instaurada por Martha Ligia Sánchez Pérez contra el Instituto de Seguros Sociales.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 9 de febrero de 2001 proferido por la Sala de Selección Número Dos y repartido a la Sala Tercera de Revisión.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

Martha Ligia Sánchez Pérez presentó el 20 de septiembre de 2000 acción de tutela en contra del I.S.S., por considerar que la decisión de no autorizar ni practicar los tratamientos médicos que requiere para atender su insuficiencia renal vulnera sus derechos a una vida digna, a la salud, a la seguridad social y a la igualdad. Los hechos que sirven de fundamento al amparo solicitado son los siguientes:

1.1. Sostiene la señora Sánchez Pérez: “Soy pensionada de la E.P.S. del seguro social y la pensión se derivó de la invalidez padecida como consecuencia de la insuficiencia renal que fuera detectada aproximadamente tres años atrás, ello me comporta multiplicidad de exámenes y chequeos de manera constante, además de las diálisis y hemodiálisis que en forma permanente debo practicar.”

1.2. Continúa la demandante indicando que por “ser esta una enfermedad terminal y de tan difícil recuperación, se me ha ordenado una serie de exámenes para evaluar la posibilidad de realizar un transplante renal, exámenes estos que no los realiza el seguro expresando que no tienen contratos, a pesar de que la orden esta expedida con carácter prioritario y la fecha de emisión es desde el mes de junio del presente.”

1.3. Finalmente concluye indicando que “para todos estos exámenes debo trasladarme desde el municipio de Rionegro, lugar donde resido habitualmente, resultando demasiado traumático no sólo por el desplazamiento y las implicaciones para mi salud, sino por el factor económico y a pesar de ello se gestiona lo pertinente pero sin resultados positivos, puesto que la entidad no da vía libre para estos exámenes”.

1.4. Por su parte el I.S.S. señaló, en comunicación remitida al Juzgado 13 Penal del Circuito de Medellín en septiembre 27 de 2000, que a “la paciente en mención, se le viene aprobando cada mes su tratamiento y en ningún momento se le ha interrumpido. Para acceder al Transplante Renal, requiere de estudios complejos y prolongados tanto del receptor como del donante ya sea vivo o cadavérico y de acuerdo a ordenes solicitadas por sus médicos tratantes, las cuales y a medida que se vaya asignando el presupuesto, serán autorizadas.”

## 2. Demanda y solicitud

Martha Ligia Sánchez Pérez solicita que se le tutelen los derechos a la vida en condiciones dignas, a la salud, a la seguridad social y a la igualdad, ordenándole a la autoridad accionada que de manera inmediata se practiquen los exámenes requeridos, además de todo el tratamiento quirúrgico, de transplante, de ayudas diagnósticas, medicamentos y demás que se requieran para la superación del problema de salud.

## 3. Sentencia de primera instancia

3.1. En sentencia de octubre 5 de 2000, el Juzgado Décimo Tercero Penal del Circuito de Medellín negó la tutela por considerar que el I.S.S., entidad demandada, no ha violado los derechos de la accionante. Dice la sentencia,

“No encuentra el Despacho vulneración a los derechos invocados por la accionante, porque la entidad accionada ha venido dándole la atención médica por ella requerida, sin ninguna interrupción se le ha realizado la Diálisis Peritoneal, tratamiento que se hace a las personas con este tipo de patología. Ahora si ella llegare a necesitar del transplante, este se hará cuando lo ordene el médico tratante lo que a la fecha no se ha hecho, porque aún se encuentra en estudios. Y al no estar ella en peligro de muerte, no puede esta agencia judicial apresurarse a ordenar una intervención quirúrgica que aún no ha sido ordenada por el galeno. Diferente sería que la recurrente estuviese en este momento sin ninguna atención

médica, lo que no ha sucedido porque el seguimiento médico sí se ha hecho, razón por la cual no es procedente la presente acción de tutela, al no existir vulneración de ningún derecho fundamental a la accionante.”

#### 4. Pruebas ordenadas por la Sala

Mediante auto de abril 19 de 2001, la Sala Tercera de Revisión solicitó a la Gerencia Seccional de Antioquia del I.S.S., E.P.S., que le informara la situación de Martha Ligia Sánchez Pérez en relación con los siguientes puntos,

1. Hacer una relación de cada uno de los pasos que se hayan surtido en el caso de Martha Ligia Sánchez Pérez, de acuerdo con el procedimiento que sigue el I.S.S. para llevar a cabo un transplante de riñón, señalando cuándo, dónde y qué entidad los llevó a cabo.
2. Especificar en cuál etapa del procedimiento de transplante de riñón se encuentra actualmente Martha Ligia Sánchez Pérez, aclarando cuánto tiempo lleva en ese punto y cuáles son, concreta y detalladamente, las razones por las que su procedimiento no ha podido avanzar a la siguiente etapa. Igualmente, señalar el tiempo estimado en que deberá continuar esperando en este punto del procedimiento, si tal fuera el caso.
3. Precisar las consecuencias que representa para la salud de Martha Ligia Sánchez Pérez el no poder avanzar en el procedimiento médico en cuestión, así sea provisionalmente.

Por su parte, mediante comunicación de mayo 2 de 2001, la entidad demandada respondió de la siguiente manera,

“Señores

CORTE CONSTITUCIONAL

Palacio de Justicia

Bogotá D.C.

Septiembre 27 de 2000. A la Unidad Renal fue notificada la Acción de Tutela, interpuesta ante el Juzgado Decimotercero Penal del Circuito de Medellín por la paciente MARTHA LIGIA SANCHEZ PEREZ, solicitando se le realizara Trasplante Renal. Una vez fuimos notificados por

ese despacho procedimos a dar inicio a los trámites de comprobación de derechos, verificación de atenciones recibidas, certificación de periodos mínimos de cotización, vigencia del paciente en el Sistema etc., para proceder de acuerdo a lo anterior a codificar y autorizar lo solicitado por la Accionante.

Octubre 5 de 2000. El Juzgado en mención Falló ordenando NO TUTELAR a favor de la señora SANCHEZ PEREZ los derechos fundamentales por ella invocados, "por no haber sido vulnerados por la entidad accionada".

Noviembre 28 de 2000. Fuimos notificados otra vez de la acción de tutela presentada por la señora MARTHA LIGIA SANCHEZ PEREZ, en la cual solicita el mismo procedimiento del Juzgado 10 Civil Municipal de Medellín, constituyéndose por tanto en tutela temeraria.

Diciembre 12 de 2000. Fue notificado el Fallo de Tutela mediante oficio N° 1453 del 7 de Diciembre de 2000, donde se ordena lo solicitado en la Acción de Tutela. En respuesta a dicho Fallo y con el fin de incluirla en el Protocolo de Trasplante, se le aprobó la orden para la Evaluación del Receptor el 12 de Diciembre de 2000.

Marzo 14 de 2001. Fue notificado el Requerimiento por incumplimiento a dicho fallo, mediante oficio 0295 de Marzo 12 de 2000, donde se ordena dar cumplimiento a este. En respuesta a lo anterior ese día se aprobaron las ordenes 30065 y 30066 dirigidas a Nefrón y al Hospital San Vicente y correspondientes al trasplante renal con donante cadavérico.

Marzo 23 de 2001. Por esa época, a pesar de haber sido autorizado el trasplante, nos fue devuelto por vencimiento de la vigencia presupuestal con el mencionado Hospital. Así se le hizo saber al Departamento de Contratación del ISS. Se solicitó al Hospital San Vicente la cotización para efectuar dicho procedimiento. El 29 de Marzo se solicitó la Aceptación de Oferta.

Mes a mes se le continúa aprobando la orden de Terapia de Sustitución Renal consistente en 13 sesiones de HEMODIALISIS.

El pasado 16 de Abril de 2001 se aprueba de nuevo el trasplante enviándose la orden a Nefrón y al Hospital San Vicente de Paúl. El día 20 de Abril de 2001 se aprobó la orden para el Estudio Mensual del presunto Donante Cadavérico.

De esta manera, damos respuesta a las inquietudes planteadas por su Despacho. Mas información, gustosamente la suministraremos en la Unidad Renal, Central de Autorizaciones de la Sede Administrativa de Monterrey, Teléfono 3155733.

Se anexa copia de todo lo enunciado.”

## 1. Problema Jurídico

1.1. En primer lugar debe anotarse que en el caso bajo estudio no está en cuestión si la accionante tiene o no el derecho al tratamiento médico que requiere su insuficiencia renal; tanto Martha Ligia Sánchez Pérez en su acción de tutela, como el I.S.S., en sus comunicaciones<sup>1</sup>, coinciden en el punto. En efecto, la diálisis peritoneal y el transplante renal son procedimientos médicos contemplados en el P.O.S. para enfermedades ruinosas o catastróficas<sup>2</sup>, sobre los cuales esta Corporación ya se ha pronunciado en el pasado<sup>3</sup>.

1.2. Por lo tanto, en el presente caso la Sala debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿viola los derechos a la vida y a la salud, de uno de sus afiliados, una E.P.S. al demorar por razones administrativas un tratamiento médico para atender una deficiencia renal, en especial un transplante de riñón?

2. Las trabas de carácter burocrático y administrativo no justifican la demora en la prestación del servicio de salud a una persona que sufre una enfermedad catastrófica

2.1. Teniendo en cuenta que en la comunicación remitida por la entidad, a raíz de las pruebas solicitadas por esta Sala, se hacía mención a otro proceso de acción de tutela por causa similar entre Martha Ligia Sánchez Pérez y el I.S.S.<sup>4</sup>, se decidió que era preciso establecer con claridad qué había resuelto el juez de tutela en este otro proceso, antes de tomar cualquier decisión en el caso que aquí se estudia.

2.2. El 21 de noviembre de 2000, mes y medio después de que el Juzgado 13 Penal Municipal del Circuito de Medellín hubiese proferido sentencia en el proceso bajo revisión de esta Sala<sup>5</sup>, Martha Ligia Sánchez Pérez interpuso otra acción de tutela en contra del I.S.S., esta ocasión ante el Juez Civil Municipal, solicitando que se ordenara a la entidad accionada realizarle de manera urgente los exámenes de diagnóstico y le suministrara los medicamentos y la atención inmediata que requiere por su estado de salud<sup>6</sup>.

El Juzgado 10 Civil Municipal de Medellín, despacho a quien correspondió conocer el proceso, decidió, en sentencia de diciembre 7 de 2000, tutelar los derechos a la vida y la salud de Martha Ligia Sánchez Pérez. En consecuencia, ordenó al I.S.S. que en un término no mayor a 48 horas procediera a autorizar a la accionante la evaluación del receptor para transplante renal cadavérico, ordenado por su médico tratante desde el 17 de noviembre de 2000, así como para que le preste toda la atención integral en salud requerida con ocasión del padecimiento de la insuficiencia renal crónica terminal.

Para llegar a esta decisión la juez de tutela resolvió dos cuestiones. La primera era establecer si, como lo alegaba el I.S.S., la acción presentada se constituía en una tutela temeraria, debido a que aparentemente era la misma persona (señora Sánchez Pérez) demandando a la misma entidad (I.S.S.) por los mismos hechos y presentando iguales pretensiones. La segunda era precisar si en el caso concreto se violaban o no los derechos fundamentales alegados.

2.3. Con relación a la primera cuestión señaló la Juez,

“(…) no obstante coincidir la acción de tutela antes presentada con la presente, y en especial con la petición de que realicen de manera inmediata los exámenes ordenados, el tratamiento quirúrgico, de transplante, ayudas diagnósticas, medicamentos y demás requeridos para la superación de su problema de salud, es necesario indicar que con posterioridad a la fecha en que se profirió el fallo desfavorable, se le ordenó nuevamente una evaluación de receptor para transplante renal cadavérico (17 de noviembre de dos mil), la cual no le ha sido realizada por el Seguro Social, lo que constituye entonces un hecho nuevo que puede dar origen a la presentación de otra acción de tutela, pues, para la época que se resolvió la anterior acción de tutela no se le había ordenado la evaluación del receptor para transplante renal cadavérico sino simplemente una evaluación de receptor para transplante renal, la que al parecer tampoco le ha sido realizada, pese a que el ente accionado manifiesta que se le ha aprobado cada mes su tratamiento y que en ningún momento se ha interrumpido, se observa que los pasos requeridos para el transplante de riñón se han visto interrumpidos por falta de la evaluación del receptor para el transplante renal que ya ha sido ordenado por el médico tratante del Seguro Social, y no ha sido autorizado hasta el momento, pues como se indica en la respuesta en la tutela, las ordenes solicitadas por sus médicos tratantes serán autorizadas a medida que se vaya asignando el presupuesto.

En consideración entonces a que la presente acción de tutela contiene hechos nuevos a los invocados en la anterior acción de tutela ya resuelta desfavorablemente no se considera TEMERARIA la presentada ante este despacho judicial.”

2.4. Con relación a la segunda cuestión que tuvo que absolver el Juzgado 10 Civil Municipal de Medellín en el caso que se comenta, a saber, si se constataba o no en el caso concreto una violación de los derechos fundamentales de Martha Ligia Sánchez Pérez, la sentencia señaló,

“En el caso sometido a consideración tenemos que a la señora Sánchez Pérez le fue ordenada la evaluación de receptor para transplante renal de cadáver, sin que hasta el momento el Seguro Social haya obrado en tal sentido, vulnerando con dicha conducta su derecho fundamental a la vida en conexidad con el derecho a la salud, lo cual conllevará a que este Despacho se pronuncie tutelando la decisión y disponiendo lo pertinente en procura de la efectividad del derecho reclamado, pues, mientras más demoren los procedimientos ordenados a la paciente con diagnóstico de Insuficiencia Renal Crónica Terminal, su estado de salud irá empeorando más, no pudiendo gozar de una mejor calidad de vida, pues como se observa de los anexos aportados con la solicitud, a la petente se le ordenó el protocolo de transplante desde el mes de noviembre de 1999, lo que quiere decir que lleva más de un año en los trámites para obtener el transplante de riñón que aún no le ha sido ordenado; razón por la cual el I.S.S. debe prestarle la atención integral requerida de acuerdo a lo ordenado por sus médicos tratantes.”

Al igual que lo pudo constatar el Juzgado 10 Civil Municipal de Medellín, la Sala concluye, a partir de las excusas que presentó el I.S.S. a esta Corporación en relación a por qué no se ha practicado el tratamiento, que su actitud ha sido negligente y poco solidaria con la petente. Así pues, la anterior cita, que constituye una respuesta afirmativa al problema jurídico planteado en el numeral segundo de los presentes considerandos, es compartido por la Sala de Revisión.

Cuando una E.P.S., en razón a trámites burocráticos y administrativos tales como el vencimiento de un contrato con una I.P.S., demora la prestación del servicio de salud requerido por una persona que padece una enfermedad catastrófica, vulnera el derecho a la vida de ésta. Solamente razones estrictamente médicas justifican que se retrase la

prestación del servicio de salud a personas en situaciones tan graves como la que atraviesa Martha Ligia Sánchez Pérez.

2.5. Advierte esta Sala, además, que la Juez de tutela que conoció de la segunda tutela interpuesta por la accionante en contra del I.S.S., se ha encargado de asegurar el cumplimiento del fallo, garantizando así la efectividad de los derechos constitucionales tutelados. La propia entidad accionada señala que ha tomado decisiones a raíz de las exigencias de la Juez, tal y como lo precisa en la comunicación remitida a esta Corporación en mayo 2 de 2001,

“Marzo 14 de 2001. Fue notificado el Requerimiento por incumplimiento a dicho fallo, mediante oficio 0295 de Marzo 12 de 2000, donde se ordena dar cumplimiento a este. En respuesta a lo anterior ese día se aprobaron las ordenes 30065 y 30066 dirigidas a Nefrón y al Hospital San Vicente y correspondientes al trasplante renal con donante cadavérico.”

2.6. Así pues, es claro para esta Sala que con relación al caso de Martha Ligia Sánchez Pérez, el proceder del I.S.S. ha sido negligente. El hecho de que a pesar de la urgencia con la que la accionante requiere los exámenes y procedimientos exigidos por su médico tratante, a los cuales ella tiene derecho, éstos no se hayan podido llevar a cabo por que el I.S.S. ha incumplido sus obligaciones contractuales con aquellas entidades a las que ordenó la práctica de dichos procedimientos, constituye un demora injustificada en la prestación del servicio de salud, y en consecuencia una violación de los derechos fundamentales de la petente.

La prestación del servicio de salud no es una garantía constitucional que pueda supeditarse a trabas de carácter administrativo, más allá del término razonable de una administración diligente y solidaria con sus afiliados, sobre todo si tales trabas son imputables a la propia entidad encargada de prestar el servicio.

Por lo tanto, se aparta la Sala de lo decidido por el Juzgado 13 Penal del Circuito de Medellín, en el caso de la referencia, por considerar que no es cierto que la entidad accionada haya hecho lo posible por cumplir sus obligaciones y no hubiese incurrido en comportamientos que constituyan desconocimiento de derechos fundamentales.

### 3. Carencia de objeto por sustracción de materia

Por último, teniendo en cuenta que en el lapso comprendido entre la remisión del proceso de la referencia a la Corte Constitucional y el momento en que la presente Sala de Revisión debe decidir, la accionante, ante nuevos incumplimientos del I.S.S., interpuso otra acción de tutela, y teniendo en cuenta también, que en esta segunda ocasión sí se concedió la tutela a los derechos invocados y en consecuencia se impartieron las órdenes necesarias cuyo cumplimiento se ha venido verificando, considera esta Sala que en el presente proceso debe abstenerse de impartir alguna orden al respecto. Al ya haber sido atendidas por un juez de tutela las peticiones de la accionante, debe simplemente declararse la carencia de objeto por sustracción de materia, tal y como lo ha venido haciendo la jurisprudencia de ésta Corporación<sup>8</sup>.

### III. DECISIÓN

En conclusión, cuando por razones de carácter administrativo diferentes a las razonables de una administración diligente, una E.P.S. demora un tratamiento médico al cual la persona tiene derecho, para atender una enfermedad catastrófica, viola los derechos a la vida y a la salud de ésta.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el presente caso, por sustracción de materia, hay carencia de objeto, la Sala se limitará a declarar tal situación.

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

#### RESUELVE:

Primero.- Revocar el fallo proferido por el Juzgado 13 Penal del Circuito de Medellín, el cinco (5) de octubre del año dos mil (2000), dentro del proceso de la referencia.

Segundo.- Declarar la carencia de objeto en el presente proceso, por sustracción de materia.

Tercero.- Librar, por medio de la Secretaría General, las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, así como también comunicar el fallo al Juzgado 10 Civil

Municipal de Medellín.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 En comunicación de mayo 2 de 2001 se dice: “Una vez fuimos notificados por ese despacho procedimos a dar inicio a los trámites de comprobación de derechos, verificación de atenciones recibidas, certificación de periodos mínimos de cotización, vigencia del paciente en el Sistema etc., para proceder de acuerdo a lo anterior a codificar y autorizar lo solicitado por la Accionante.”

2 En el artículo 7º del acuerdo 8/94 del C.N.S.S.S. se establece: Artículo 7º — Aprobar las exclusiones y limitaciones del plan obligatorio de salud que no contribuyen al diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de la enfermedad; aquellos que sean considerados como cosméticos, estéticos suntuarios y aquellos que expresamente defina el consejo en el futuro, más los que se describen a continuación: (...) i) Transplante de órganos. No se excluyen aquellos de reconocida eficacia, como son el transplante renal, de médula ósea, (...)” Posteriormente, en el mismo acuerdo se señala: Artículo 20 — Aprobar como tratamiento de alto costo los siguientes, los cuales quedarán clasificados como catastróficos o ruinosos dentro del plan obligatorio de salud y para lo cual deberá establecerse un mecanismo de aseguramiento por parte de la E.P.S. (...) b) Transplante de órganos y tratamiento con diálisis para la insuficiencia renal crónica.”

3 Sentencia T-1476/00, M.P. Alvaro Tafur Galvis (en este caso la Sala Novena de Revisión ordenó a una entidad prestadora de salud que incluyera a la accionante en un programa de pre-trasplante con el objeto de evaluar si, por razones médicas, se podía realizar el trasplante renal al cual tenía derecho).

4 Comunicación del ISS, dirigida a la Corte Constitucional el 2 de mayo de 2001 (folio 33 del expediente), la cual fue transcrita previamente.

5 La sentencia del proceso bajo revisión fue de octubre 5 de 2000.

6 El proceso de tutela al que se hace mención fue radicado en la Corte Constitucional bajo el número T-423192. Posteriormente, mediante auto del 6 de marzo de 2001, la Sala de Selección número 3 de la Corte decidió no seleccionar el expediente para su revisión.

7 Estos documentos se encuentran en el expediente T-423192, folios 14 a 16 (la demanda) y folios 42 a 44 (la sentencia).

8 Sentencia T-271, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa (en este caso se decidió revocar el fallo de instancia que se revisaba por no haber concedido la tutela cuando lo ha debido hacer, y se declaró la carencia de objeto, debido a que la solicitud ya había sido atendida y, por tanto, la violación había cesado por sustracción de materia).