

T-706-98

Sentencia T-706/98b

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD-Objeto

Dentro del marco del sistema nacional de salud, una entidad que tiene por objeto la prestación de servicios de salud recibe pacientes que acuden a ella por su propia voluntad -aconsejados o no por un profesional de las áreas de la salud-, o remitidos a ella por otras instituciones; en el primero de esos casos, la atención que se les presta materializa las obligaciones generadas en una relación contractual que, generalmente al momento del ingreso, se establece entre la persona que solicita se le trate y la institución que tiene por función ese servicio público; en el segundo, la relación contractual existe entre la entidad que remite al enfermo y la que lo recibe. Ahora bien: aunque en uno y otro caso el contrato que se establece puede ser gratuito u oneroso, siempre tiene por objeto la atención de la salud, y este es un servicio público a cargo del Estado, a cuya prestación pueden concurrir las entidades privadas, a condición de que lo hagan sometiéndose a las normas legales y reglamentarias, bajo la vigilancia y control estatales.

ESTABLECIMIENTO DE SALUD-Prohibición de retener documentos de identidad por no pago de servicios

En cuanto hace a la falta de pago oportuno de las obligaciones dinerarias surgidas de un contrato oneroso entre particulares, la ley prevé mecanismos pre-judiciales y procesales para el cobro, que no pueden reemplazarse por los medios de presión que el acreedor considere más expeditos sin que incurra en un ejercicio abusivo de sus derechos, y un irrespeto a los derechos del deudor, violatorio de lo establecido en el artículo 95 de la Carta Política. Esa clase de comportamientos contrarios a derecho, de los cuales la retención de los documentos de identificación es un ejemplo, con mayor razón resultan ilegítimos cuando son realizados por un particular que concurre a la prestación de un servicio público, porque debe respetar los límites normativos vigentes y, por tanto, acatar disposiciones como la establecida en el artículo 18 del Decreto 2150 de 1995: “Prohibición de retener documentos de identidad. Ninguna autoridad de la administración pública podrá retener la tarjeta de identidad, la cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte...”

DERECHOS FUNDAMENTALES DE MUJER EMBARAZADA-Suspensión de atención médica por falta de pago a clínica particular por dispensario del Ejército

ACCION DE TUTELA-Carencia actual de objeto

ACTUACION ADMINISTRATIVA-Sujeción a normas legales vigentes

En el régimen constitucional colombiano, las actuaciones administrativas deben cumplirse con estricta sujeción a las normas legales vigentes, no sólo porque éste es un Estado de derecho, sino por la consagración del debido proceso administrativo como parte del derecho fundamental establecido en el artículo 29 de la Carta Política; en consecuencia, las normas de la Parte Primera del Código Contencioso Administrativo deben ser acatadas en todos los procedimientos administrativos, no regulados por leyes especiales, que adelanten las autoridades.

JUEZ DE TUTELA-Obligación de remediar imprecisión en determinación de parte demandada/PREVALENCIA DEL DERECHO SUSTANCIAL-Deber del juez de determinar parte demandada

Una persona no pierde sus derechos fundamentales cuando desconoce cuál es, con exactitud, el funcionario administrativo competente para hacerlos efectivos dentro de una institución de carácter nacional; y la imprecisa determinación de esa autoridad en la solicitud de amparo judicial, en lugar de constituir razón suficiente para negar la tutela, obliga al juez del conocimiento a remediar la imprecisión del actor, puesto que en las actuaciones de la administración de justicia “prevalecerá el derecho sustancial”

Referencia: Expediente T-176.954

Temas:

La institución prestadora de salud abusa de su derecho y no respeta los del paciente cuando le retiene la cédula de ciudadanía con el fin de forzar el pago por un tratamiento.

Campo de aplicación de las normas que regulan las actuaciones administrativas.

Función del juez de tutela.

Actora: Clara Luz Arciniegas Guzmán

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá D.C., veinticuatro (24) de noviembre de mil novecientos noventa y ocho (1998).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Hernando Herrera Vergara y Carlos Gaviria Díaz, éste último en calidad de ponente,

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

POR MANDATO DE LA CONSTITUCIÓN,

procede a revisar los fallos proferidos por el Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué y el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de esa ciudad en el trámite del proceso radicado bajo el número T-176.954.

ANTECEDENTES

1. Hechos.

Clara Luz Arciniegas Guzmán, es la compañera permanente de Samuel Antonio Vargas Betancourth, un pensionado del Ejército Nacional y, por tanto, tiene la calidad de beneficiaria para efectos del servicio público de seguridad social en materia de salud.

Relató la señora Arciniegas Guzmán en la solicitud de tutela que presentó el 17 de junio de 1998, que entonces se encontraba en el octavo mes de embarazo, y los médicos del Dispensario Médico del Batallón de Infantería No. 18 Coronel Jaime Rook le diagnosticaron una amenaza de parto prematuro, riesgo por el cual fue remitida en varias ocasiones a la Clínica Tolima y a la Clínica Minerva, ambas situadas en Ibagué.

Añadió que desde la última vez que estuvo hospitalizada en la Clínica Minerva, 20 de abril de 1998, se le negaron los servicios de laboratorio, farmacia y ginecólogo porque, según le informaron en esa institución, el Batallón Rook se negó a pagar por los servicios que ya le habían prestado, y cuyo costo ascendió a más de un millón de pesos. “Para completar señor Juez, quedé indocumentada, pues en la Clínica Minerva me tienen retenida la cédula de ciudadanía por la deuda...”

2. Fallos de instancia.

El 3 de julio de 1998, el Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué resolvió negar el amparo judicial de los derechos de la actora, pues “admitida la acción de tutela fue notificada al Comandante del Batallón Jaime Rook de esta ciudad, quien en su contestación manifestó que a pesar de que el Dispensario de la Sexta Brigada queda dentro de las instalaciones del batallón, éste administrativamente no depende de dicho batallón sino de la Sexta Brigada” (folios 21 y 22).

Una vez notificada, la actora impugnó esa decisión “debido a que la acción debía dirigirse contra la Sexta Brigada y por equivocación mía, la dirigí contra el Batallón Jaime Rook. Por lo anterior, le solicito con todo respeto se llame a declarar al señor Capitán Director del Dispensario de la Sexta Brigada, Angel Alberto Acosta Vargas” (folio 24).

El 21 de julio de 1998, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Ibagué decidió confirmar la sentencia impugnada, pues “de lo transcrito, ha de colegirse que la accionante dirigió la tutela contra quien no tiene legitimidad para controvertir sobre lo pretendido, por cuanto no existe nexo alguno con la parte administrativa, circunstancia ésta que, conllevó a que la juez de conocimiento la rechazara. Así las cosas, observando que ha sido bien denegada la presente acción de tutela, sin que se observe vicio alguno que invalide lo actuado, se confirmará en su integridad el fallo apelado, ordenará su notificación y enviará el expediente a la H. Corte Constitucional...” (folios 4-5).

CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos proferidos en el trámite del

presente proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión adoptar la sentencia respectiva, de acuerdo con el reglamento interno y el auto de la Sala de Selección Número Ocho del 20 de agosto de 1998.

2. Retención indebida de la cédula de ciudadanía.

Dentro del marco del sistema nacional de salud, una entidad que tiene por objeto la prestación de servicios de salud recibe pacientes que acuden a ella por su propia voluntad - aconsejados o no por un profesional de las áreas de la salud-, o remitidos a ella por otras instituciones; en el primero de esos casos, la atención que se les presta materializa las obligaciones generadas en una relación contractual que, generalmente al momento del ingreso, se establece entre la persona que solicita se le trate y la institución que tiene por función ese servicio público; en el segundo, la relación contractual existe entre la entidad que remite al enfermo y la que lo recibe. Ahora bien: aunque en uno y otro caso el contrato que se establece puede ser gratuito u oneroso, siempre tiene por objeto la atención de la salud, y este es un servicio público a cargo del Estado (C.P. art. 49), a cuya prestación pueden concurrir las entidades privadas, a condición de que lo hagan sometiéndose a las normas legales y reglamentarias, bajo la vigilancia y control estatales.

En cuanto hace a la falta de pago oportuno de las obligaciones dinerarias surgidas de un contrato oneroso entre particulares, la ley prevé mecanismos pre-judiciales y procesales para el cobro, que no pueden reemplazarse por los medios de presión que el acreedor considere más expeditos sin que incurra en un ejercicio abusivo de sus derechos, y un irrespeto a los derechos del deudor, violatorio de lo establecido en el artículo 95 de la Carta Política. Esa clase de comportamientos contrarios a derecho, de los cuales la retención de los documentos de identificación es un ejemplo, con mayor razón resultan ilegítimos cuando son realizados por un particular que concurre a la prestación de un servicio público, porque debe respetar los límites normativos vigentes y, por tanto, acatar disposiciones como la establecida en el artículo 18 del Decreto 2150 de 1995: “Prohibición de retener documentos de identidad. Ninguna autoridad de la administración pública podrá retener la tarjeta de identidad, la cédula de ciudadanía, la cédula de extranjería o el pasaporte...”

En consecuencia, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará al representante legal de la Clínica Minerva S.A. de Ibagué que, si aún no lo ha hecho, devuelva a Clara Luz

Arciniegas Guzmán su documento de identidad; además, se le prevendrá para que no se repita semejante conducta contraria a derecho, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

3. Violación de los derechos fundamentales de la demandante y de su hijo por nacer.

Durante el embarazo y después del parto, la mujer y el hijo por nacer gozan de especial protección y atención del Estado, según lo disponen el artículo 43 Superior, la Ley 100 de 1993 que lo desarrolló y los decretos reglamentarios de la misma. En el artículo 166 de la citada ley de seguridad social, se estableció que “el plan obligatorio de salud para las mujeres en estado de embarazo cubrirá los servicios de salud en el control prenatal, la atención del parto, el control del postparto y la atención de las afecciones relacionadas directamente con la lactancia”

Fijado en esos términos el alcance de la protección constitucional especial que se debe a la mujer embarazada beneficiaria del Sistema General de Seguridad Social, el Ejército Nacional, que presta de manera directa este servicio público a sus pensionados y a los familiares de éstos, faltó a la buena fe que debe presidir las relaciones entre los particulares y las autoridades cuando se negó a pagar a la clínica particular por el tratamiento de la señora Arciniegas Guzmán, después de que los médicos de la institución castrense la remitieron allí para ser atendida, tal y como consta en el expediente.

En este caso, la falta de pago ocasionó que la clínica particular dejara de atender a la actora, y el Dispensario de la Sexta Brigada no reasumió inmediatamente la prestación de los servicios de ginecología, farmacia y laboratorio, de manera que resultaron violados el derecho a la salud de la demandante y el de su hijo por nacer, a más del derecho a la seguridad social, cuando ambos tienen el carácter de fundamentales en virtud de la protección especial que debe el Estado a la mujer que se encuentra en embarazo, y resultó amenazado el derecho fundamental a la vida, consagrado en el artículo 11 Superior.

Así, procede revocar los fallos de instancia, pues se violaron los derechos a la vida y a la salud de la actora y de su hijo por nacer, así como el derecho a la seguridad social, pero no se otorgará la tutela porque ya el embarazo llegó a término hace varios meses y hay carencia actual de objeto.

4. Campo de aplicación de las normas que regulan las actuaciones administrativas.

En el régimen constitucional colombiano, las actuaciones administrativas deben cumplirse con estricta sujeción a las normas legales vigentes, no sólo porque éste es un Estado de derecho, sino por la consagración del debido proceso administrativo como parte del derecho fundamental establecido en el artículo 29 de la Carta Política; en consecuencia, las normas de la Parte Primera del Código Contencioso Administrativo deben ser acatadas en todos los procedimientos administrativos, no regulados por leyes especiales, que adelanten las autoridades. Añade el artículo 1° de ese estatuto que, dentro de los órganos, corporaciones y dependencias de las ramas del Poder Público en todos los órdenes que son destinatarias de esa regulación legal, se encuentra el Ejército Nacional y, respecto de esta institución, sólo se exceptiona la obligación anotada, “en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza, requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas”.

Se le prevendrá entonces en los términos de ley para que no vuelva a incurrir en esa clase de irregularidades, y se ordenará remitir copia de esta sentencia al Ministerio de Defensa para los fines disciplinarios correspondientes, y para que dicte las instrucciones necesarias para que no se repitan irregularidades como la observada en este proceso, que tienen como resultado mantener bajo amenaza el derecho a la vida de personas que deben ser protegidas de manera especial por el Estado.

5. Función del juez de tutela.

En este proceso, una beneficiaria del servicio público de seguridad social, que debió ser protegida de manera especial por el Estado a través del Ejército Nacional puesto que es la compañera permanente de un pensionado de esa institución, solicitó con razón el amparo judicial para sus derechos fundamentales, ya que su vida y la de su hijo por nacer estaban bajo riesgo debido a que se le suspendieron las prestaciones asistenciales de las que requería en el octavo mes de un embarazo complicado, y el Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué, en lugar de ordenar la inmediata reanudación de la prestación de ese servicio público, denegó la tutela considerando que ésta no procedía, porque la actora dirigió la acción en contra de una unidad administrativa del Ejército en lugar de orientarla en contra de

otra.

Esta Sala precisa al respecto, que una persona no pierde sus derechos fundamentales cuando desconoce cuál es, con exactitud, el funcionario administrativo competente para hacerlos efectivos dentro de una institución de carácter nacional; y la imprecisa determinación de esa autoridad en la solicitud de amparo judicial, en lugar de constituír razón suficiente para negar la tutela, obliga al juez del conocimiento a remediar la imprecisión del actor, puesto que en las actuaciones de la administración de justicia “prevalecerá el derecho sustancial” (C.P. art. 228). En el caso bajo revisión, existe mayor razón para echar de menos la orden del juez de tutela orientada a la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados, cuanto son claramente contrarias a derecho las actuaciones de la Clínica Minerva S. A. y del comandante del Batallón de Infantería demandado, tal y como se consideró en los apartes anteriores de esta providencia. No requería el juez a quo de citar a la demandante para aclarar los términos de su solicitud, pero tampoco eso le bastó para otorgar la protección inmediata que procedía.

Iguales reparos son imputables al juez de segunda instancia; y éste, además, es responsable por ignorar que la actora corrigió el pretendido error en la impugnación (folio 24), y de no ordenar al Capitán Angel Alberto Acosta Vargas, Director del Dispensario de la Sexta Brigada, que informara si el riesgo de parto prematuro que afectaba a la señora Clara Luz Arciniegas Guzmán estaba siendo atendido en los términos establecidos por la regulación legal aplicable.

DECISIÓN

En mérito de las consideraciones que anteceden, la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. REVOCAR los fallos proferidos por el Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué el 3 de julio de 1998 y el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de la misma ciudad el 21 de julio de 1998, porque sí se violaron los derechos a la vida y a la salud de la actora y de su hijo por

nacer, así como el derecho a la seguridad social, pero no se otorga la tutela por carencia actual de objeto.

Segundo. ORDENAR al representante legal de la Clínica Minerva S.A. de Ibagué que, si aún no lo ha hecho, devuelva a Clara Luz Arciniegas Guzmán su documento de identidad; además, se le previene para que no se repita en esa institución semejante conducta contraria a derecho, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Tercero. PREVENIR al Comandante del Batallón de Infantería No. 18 CR. Jaime Rook, para que no incurra nuevamente en omisiones contrarias a la regulación legal del debido proceso administrativo como la considerada en esta providencia, so pena de las sanciones previstas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Ordenar que, por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, se remita copia de esta providencia al Ministerio de Defensa para los fines disciplinarios correspondientes, y para que dicte las instrucciones necesarias para que no se repitan irregularidades como la verificada en este proceso, que tienen como resultado mantener bajo amenaza el derecho a la vida de personas que deben ser protegidas de manera especial por el Estado.

Cuarto. Comunicar la presente providencia al Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué, para los fines previstos en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General