

Sentencia T-799/02

DERECHO A LA SALUD-Alcance

La protección al derecho a la salud supone la obligación del Estado de diseñar mecanismos para que los habitantes del territorio puedan acceder a los servicios de salud. El legislador goza de amplia libertad para diseñar tales mecanismos, siempre que respete principios constitucionales básicos: universalidad, eficiencia y solidaridad.

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Régimen contributivo y subsidiado

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL-Regímenes distintos de afiliación

REGIMEN SUBSIDIADO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Beneficiarios/REGIMEN SUBSIDIADO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Personas sin capacidad de pago

La Corte ha constatado que en el presente caso una persona afiliada al régimen contributivo también lo está en el régimen subsidiado. Dicha doble afiliación constituye una amenaza a la estabilidad del régimen, pues se desvían recursos hacia sectores que no están legitimados para recibir subsidios, restringiéndose el acceso a los servicios de salud a personas que carecen de recursos y, en esta medida, impidiéndose una ampliación de la cobertura del sistema.

Referencia: expediente T-582972

Acción de tutela instaurada por Indira Carballo contra la ARS Comfenalco y la Dirección Seccional de Salud de Antioquia

Magistrado Ponente:

Bogotá D.C., veintiseis (26) de septiembre de dos mil dos (2002).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Eduardo Montealegre Lynett, Alvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández, en uso de sus facultades constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Medellín y la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Indira Carvallo contra la ARS Comfenalco y la Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

I. ANTECEDENTES

Hechos

Por conducto de los servicios médicos de la ARS Comfenalco, se diagnosticó, el 30 de junio de 2001, que Indira Carvallo padece hipertiroidismo. En el mes de octubre del mismo año, el médico tratante de la ARS ordenó la realización de algunos exámenes (TSH, T3, T4, BHCG) requeridos para establecer el tratamiento que debe brindarse a la señora Carballo. Señala que, debido a los problemas de tiroidismo, sufre inconvenientes en su ovulación, razón por la cual el 6 de octubre de 2001, se dispuso que le realizaran una Evaluación por A.R.O. en el servicio de ginecología.

La ARS Comfenalco negó la realización de los exámenes, pues éstos no estaban incluidos en el P.O.S.S. La Dirección seccional de Salud de Antioquia, por su parte, indicó que no tenía contratos vigentes para atender tales exámenes y que, según afirma la demandante, únicamente los aprobaría si un juez de tutela lo ordenaba.

Ante la negativa, interpuso acción de tutela, por considerar que las conductas de la ARS Comfenalco y la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, vulneraban sus derechos fundamentales a la salud y a la vida.

Informe presentado la ARS Comfenalco ante el juez a-quo.

El apoderado de la ARS Comfenalco envió escrito en el cual explica las razones por las cuales se ha negado a brindar la atención solicitada por la demandante. Indica que las atenciones que ella demanda corresponden a los niveles segundo y tercero de complejidad, que se encuentran excluidos del POS-S. Tales servicios, según lo dispone el acuerdo 72 de 1997 (no indica entidad que dicta el acuerdo), corresponden a la Dirección Seccional de Salud de (en este caso) Antioquia y que si dicha entidad carece de recursos, debe acudir al FOSYGA.

Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 19 de febrero de 2002, la jueza Sexta Laboral del Circuito de Medellín, negó la tutela. En concepto de la juez, la ARS Comfenalco no ha actuado por fuera del marco legal, pues la normatividad vigente no le obliga a realizar exámenes que no están incluidos en el POS-S. Además, la demandante no ha demostrado estar en una situación de incapacidad de pago que amerite que sea atendida mediante subsidios a la oferta, a través del sistema nacional de salud. Aduce, finalmente, que, dado que no existe información sobre la amenaza a su vida, no puede ordenar tratamiento alguno.

Informe enviado por la Dirección Seccional de Salud de Antioquia

La Dirección Seccional de Salud de Antioquia señaló que la demandante aparecía afiliada al sistema de seguridad social subsidiado y clasificada por el SISBEN en el nivel 3, pero que además aparece afiliada al régimen contributivo desde el 1 de agosto de 1999. Añadió que, de ser cierto que está afiliada al régimen subsidiado, deberá acudir ante la Dirección Seccional, a fin de que “el médico especialista le califique la urgencia o no de la atención que requiere” y que cancele el 70% del valor de la atención. En caso de estar afiliada al régimen contributivo, corresponderá a la EPS respectiva (EPS SUSALUD), su atención.

Sentencia de segunda instancia.

Mediante sentencia del 11 de marzo de 2002, la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín confirmó la sentencia, reiterando los argumentos expuestos por el a-quo.

Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión.

Se solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud que informara si existía alguna base de datos que registrara las personas afiliadas al régimen contributivo y si dicha información estaba disponible para quienes autorizaban la afiliación de personas al régimen subsidiado. La entidad informó que dicha base de datos existe y que es alimentada mensualmente a partir de información suministrada por las E.P.S. Dicha información “está disponible en nuestras instalaciones y a través de nuestra página WEB a los usuarios y a todos los actores del sistema”.

La Sala solicitó a EPS SUSALUD que informara si era cierto que la demandante estaba afiliada

al régimen contributivo. La empresa informó que ella aparece como afiliada en calidad de beneficiaria desde el día 1 de agosto de 1999 hasta el día 19 de julio de 2002, fecha a partir de la cual aparece como inactiva por novedad de retiro. Indica que ha cotizado 79 semanas.

II. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

Esta Corte es competente para conocer el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y demás disposiciones pertinentes y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

Problema jurídico

2. La demandante considera que la ARS Comfenalco y la Dirección Seccional de Salud de Antioquia han violado sus derechos a la vida y a la salud, en razón a su negativa de autorizar la práctica de los exámenes TSH, T3, T4, BHCG y cita Ginecológica-evaluación A.R.O.

La ARS Comfenalco alega que tales exámenes no están incluidos en el POS-S y que, por lo tanto, no le corresponde asumirlas. La Dirección Seccional de Salud de Antioquia indicó que la demandante, debe acudir ante la entidad para que le sea brindada la atención, en caso de probarse que no está afiliada al régimen contributivo.

EPS SUSALUD informó que la demandante, además de estar afiliada al sistema de salud subsidiado, aparecía como beneficiaria en el régimen contributivo. De acuerdo con las pruebas obtenidas por la Corte Constitucional, la demandante fue afiliada al régimen contributivo, en calidad de beneficiaria, el día 1 de agosto de 1999. SUSALUD E.P.S. indicó, además, que la afiliación aparece como inactiva desde el 19 de julio de 2002, fecha posterior a la interposición de la tutela.

La Corte deberá analizar si una persona que tiene afiliación al sistema de seguridad social en salud bajo el régimen contributivo y, además, bajo el régimen subsidiado, puede solicitar del último la atención médica que requiere.

Derecho a la salud y acceso al sistema de salud

3. La protección al derecho a la salud supone la obligación del Estado de diseñar mecanismos para que los habitantes del territorio puedan acceder a los servicios de salud. El legislador goza de amplia libertad para diseñar tales mecanismos, siempre que respete principios constitucionales básicos: universalidad, eficiencia y solidaridad (C.P. art. 49).

El legislador colombiano ha diseñado un sistema en el cual la atención básica y la prevención corresponden a los municipios; quienes tienen capacidad de pago se afilian al sistema de seguridad social en salud mediante el pago de una cuota; y, finalmente, las personas sin capacidad de pago acceden como vinculados o afiliados al sistema de seguridad social subsidiado. Existen, además, servicios adicionales mediante los servicios complementarios, de medicina prepagada o seguros hospitalarios.

El sistema de seguridad social en salud únicamente admite dos regímenes (sin perjuicio de la supervivencia del régimen vinculado): contributivo y subsidiado. El ingreso a uno de estos regímenes está mediado por la capacidad de pago de la persona. Así, quienes tienen ingresos laborales o tienen capacidad de pago, ingresan al contributivo. El subsidiado se reserva para aquellas personas que carecen de recursos o estos resultan insuficientes para cancelar la afiliación al sistema contributivo. Se trata, por lo tanto, de un desarrollo del deber de solidaridad, pues la sociedad asiste con recursos para atender a la población más débil.

En la medida en que la afiliación a uno u otro régimen depende de la capacidad de pago de la unidad familiar, puede afirmarse que se trata de un sistema excluyente: se tiene capacidad de pago y se pertenece al régimen contributivo o se carece de los recursos y, tiene derecho a afiliarse al sistema subsidiado.

En desarrollo de lo anterior, el artículo 50 del Decreto 806 de 1998 dispone:

REGLAS PARA LA CANCELACIÓN DE LA AFILIACIÓN MÚLTIPLE. Para efecto de cancelar la afiliación múltiple, las Entidades Promotoras de Salud y las adaptadas aplicarán las siguientes reglas:

* Cuando el afiliado cambie de Entidad Promotora de Salud antes de los términos previstos en el presente Decreto, será válida la última afiliación efectuada dentro de los términos legales. Las demás afiliaciones no serán válidas.

* Cuando la doble afiliación obedezca a un error no imputable al afiliado, quien solicitó su traslado, dentro de los términos legales, se tendrá como válida la afiliación a la Entidad Promotora de Salud a la cual se trasladó.

* Cuando una persona se encuentre inscrita simultáneamente en el régimen contributivo y en el régimen subsidiado, se cancelará la inscripción al régimen subsidiado.

Como se puede apreciar, se ha fijado una regla clara sobre la afiliación al sistema contributivo y al subsidiado, privilegiando, por razones de solidaridad, la afiliación al sistema contributivo.

De acuerdo con lo anterior, al momento de interponer la tutela la demandante no tenía derecho a solicitar a la demandada la prestación de los servicios de salud que exigía, pues le correspondían a SUSALUD E.P.S., por encontrarse afiliada al régimen contributivo.

4. La Corte ha establecido que existe una base de datos que contiene la información sobre las personas pertenecientes al régimen contributivo. No ha establecido si realmente existe la posibilidad, por parte de quienes autorizan las afiliaciones al régimen subsidiado, de cruzar su información con la base de datos. Empero, la Ley 715 de 2002 ordenó diseñar un Sistema Integral de Información en Salud.

La Corte ha constatado que en el presente caso una persona afiliada al régimen contributivo también lo está en el régimen subsidiado. Dicha doble afiliación constituye una amenaza a la estabilidad del régimen, pues se desvían recursos hacia sectores que no están legitimados para recibir subsidios, restringiéndose el acceso a los servicios de salud a personas que carecen de recursos y, en esta medida, impidiéndose una ampliación de la cobertura del sistema. Por lo tanto, se insta a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud Pública para que adopten las medidas necesarias a fin de evitar que estas situaciones se presenten.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero. Confirmar, por las razones expuestas en la presente sentencia, el fallo del 11 de marzo de 2002, de la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, que confirmó la sentencia del Juzgado Sexto Laboral del Circuito de Medellín, que negó la tutela instaurada por Indira Carballo en contra de la ARS Comfenalco y la Dirección Seccional de Salud de Antioquia.

Segundo. Ordenar que se remita copia de la presente sentencia y del expediente a la Superintendencia Nacional de Salud y al Ministerio de Salud, a efectos de ponerlos en conocimiento de la situación analizada, con el objeto de que adopten las medidas necesarias para evitar que se presenten situaciones como las constatadas por la Corte.

Tercero. Ordenar que se levante la suspensión de los términos, dispuesta mediante auto del 30 de julio de 2002.

Cuarto. Por Secretaría, líbrese 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.

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNANDEZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General