

Sentencia T-995/03

DERECHO A LA SALUD-Fundamental por conexidad con la vida

DERECHO A LA VIDA DIGNA-Recuperación y mejoramiento de las condiciones de salud

PROHIBICION DE PERTENECER AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL Y AL REGIMEN DE EXCEPCION

DERECHO A LA SALUD-Conflicto entre las entidades prestadoras de Salud no pueden afectar a usuarios/DERECHO A LA VIDA-Conflicto entre las entidades prestadoras de salud no pueden afectar a usuarios

Los derechos a la salud y a la vida pueden verse comprometidos cuando surgen conflictos al interior de las entidades responsables de la prestación del servicio y aquellas anteponen sus controversias a la necesidad de garantizar la atención al usuario. Sin embargo, esa sola circunstancia no puede significar la pérdida del derecho a recibir la atención en salud, ni menos aún comprometer el ejercicio de derechos como la vida o la integridad personal. Las entidades deberán adelantar las diligencias necesarias para superar el problema.

ACCION DE TUTELA-Carencia actual de objeto

Referencia: expediente T-759847

Acción de tutela instaurada por Carmen Rosa Gómez de Franco contra la Caja Nacional de Previsión Social "CAJANAL", Seccional Risaralda.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de Octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ, JAIME ARAÚJO RENTERÍA y ALFREDO BELTRÁN SIERRA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la

siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira, al resolver la tutela instaurada por Carmen Rosa Gómez de Franco contra la Caja Nacional de Previsión Social, "CAJANAL", seccional Risaralda.

I. ANTECEDENTES.

1.- Hechos.

Manifiesta la peticionaria, por intermedio de apoderado, que es beneficiaria de CAJANAL desde hace mas de veinte (20) años, afiliada por su cónyuge, el señor Enrique Franco Aguirre. Indica que desde abril de 2002 presenta una grave enfermedad por afección en la glándula tiroides diagnosticada después de un tratamiento médico, motivo por el cual le fue ordenada con urgencia una cirugía denominada TIROIDICTOMÍA TOTAL CON VACIAMIENTO GENERAL.

Refiere que pese a las reiteradas solicitudes para que le practicaran la mencionada cirugía, han pasado mas de cinco (5) meses sin que ello sea posible, argumentando que no se encuentra afiliada a la entidad, no obstante estar cotizando en forma normal. Sostiene que en la actualidad presenta serias complicaciones en el funcionamiento de su organismo y de su salud en general.

Ante esta situación, el día ocho (8) de mayo de 2003 presentó acción de tutela, con el fin de que se ordene a CAJANAL que autorice la realización de la cirugía prescrita por los galenos, así como el suministro de los medicamentos a que hubiere lugar.

2.- Intervención de las entidades vinculadas.

2.1.- A folios 43 a 48 del expediente de tutela, la representante de CAJANAL informa que el señor Franco Aguirre Enrique se encuentra suspendido en la base de datos por pertenecer al régimen de excepción, pues está pensionado por el Departamento en su calidad de educador.

Precisa que tanto el afiliado como sus beneficiarios, dentro de los cuales se encuentra la señora Carmen Rosa Gómez de Franco, deben solicitar los servicios en "SERVIRISARALDA", conforme a lo dispuesto en el Decreto 1703 de 2003, en concordancia con el artículo 279 de la Ley 100. Al respecto agrega que el señor Franco no cotiza a CAJANAL sino para el consorcio FISALUD, y que la atención que se le prestó a su beneficiaria en el mes de marzo será recobrada a Servirisaralda.

2.2.- La Unión Temporal "SERVIRISARALDA", a quien se citó dentro del trámite respectivo, informa que los señores Enrique Franco Aguirre y Carmen Rosa Gómez de Franco solicitaron la afiliación a esa entidad el 7 de mayo de 2003 y la misma le fue aceptada el 21 de mayo siguiente.

Requerida por el despacho sobre quien debería atender a la peticionaria, respondió lo siguiente: "Sí le corresponde atender a la Unión Temporal 'SERVIRISARALDA' a los señores Franco desde el día de ayer 21 de Mayo de los corrientes".

2.3.- El Fondo de Pensiones Públicas, FOPEP, reafirma lo anterior en el sentido de indicar que el señor Enrique Franco Aguirre pertenece al régimen de excepción del sistema de seguridad social en salud, no pudiendo tener mas de una cobertura por el régimen de seguridad social. Y que por tanto no es posible que continúe afiliado a Cajanal mientras reciba cobertura por parte del régimen excepcional como afiliado al Magisterio, como tampoco sus beneficiarios.

3.- Pruebas relevantes allegadas en el trámite de instancia.

- A folio 3 obra copia de la "Evolución" de la paciente Carmen Rosa Pérez.
- A folio 5 obra copia de la "Orden de Apoyo, Procedimientos y Prom. y Prevención", donde se ordenan unos exámenes y una valoración Pre-quirúrgica.
- A folio 6 obra oficio dirigido al Gerente de la Clínica Cruz Verde, donde se le ordena facturar los servicios anteriores a nombre de Cajanal EPS y se le autoriza para que se le realice valoración por medicina interna prequirúrgica.
- A folio 7, copia de la Historia Clínica.-
- A folio 8, copia del diagnóstico emitido por el Instituto de Patología de Occidente.

- A folio 11, copia de los exámenes de laboratorio.
- A folio 15, copia del resultado del procedimiento “Gamagrafía de Tiroides”, practicado por “Nuclear de Caldas Ltda.” .
- A folios 16 a 23, copia de las solicitudes de procedimientos y exámenes practicados.
- A folio 67, el médico tratante informa al juez del conocimiento que la cirugía ordenada se debe efectuar en forma urgente, “antes de que haga metástasis a otros órganos y no se pueda hacer nada” por cuanto “(...) tiene riesgo la vida de la paciente si no se resuelve pronto”.
- El Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses explica que la señora Carmen Rosa tiene un Carcinoma Papilar, el cual es una enfermedad maligna tiroidea. Señala que la misma da más frecuentemente en las mujeres que en los hombres y tiene una evolución más fuerte en los ancianos. Agrega que esta enfermedad implica una dependencia de gran medida en la hormona TSH y suele aparecer en las glándulas hipotiroideas secundarias; que la no práctica de dicho procedimiento aumentaría el tamaño del tumor y afectaría el tejido tiroideo normal disminuyendo la secreción de las hormonas T3 y T4, que controlan el metabolismo; que dicho procedimiento se encuentra dentro del POS y que es necesaria la intervención quirúrgica.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Primero Civil del Circuito de Pereira denegó el amparo por considerar que de los documentos allegados al expediente se observa que la entidad demandada, CAJANAL, no es la encargada de prestar los servicios de salud que requiere la peticionaria, recayendo esta obligación en cabeza de la Unión Temporal Servirisaralda. Sin embargo, estima que aún cuando SERVIRISARALDA fue vinculada durante el trámite de la tutela, no se le puede dar orden alguna porque la accionante no ha solicitado allí la atención correspondiente.

Adicionalmente, destaca que la demandante efectuó solicitud de afiliación a ésta última el 7 de mayo de 2003, y su petición fue resuelta favorablemente el 21 de mayo siguiente.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del 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 por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. El derecho a la salud y a la vida en condiciones dignas. Reiteración de jurisprudencia.

La Corte Constitucional, en numerosas oportunidades ha expresado que el derecho a la salud, en principio, no ostenta la calidad de fundamental. Sin embargo, también ha explicado que adquiere ese carácter cuando, según las circunstancias del caso, se encuentra íntimamente ligado a un derecho de esa naturaleza como la vida o la dignidad humana. Al respecto, la Corporación ha señalado:

“La prestación de los servicios de salud como componente de la seguridad social, por su naturaleza prestacional, es un derecho y un servicio público de amplia configuración legal, pues corresponde a la ley definir los sistemas de acceso al sistema de salud, así como el alcance de las prestaciones obligatorias en este campo (C.P. 48 y 49). La salud no es entonces, en principio, un derecho fundamental, salvo en el caso de los niños, no obstante lo cual puede adquirir ese carácter en situaciones concretas debidamente analizadas por el juez constitucional, cuando este derecho se encuentre vinculado clara y directamente con la protección de un derecho indudablemente fundamental. Así, el derecho a la salud se torna fundamental cuando se ubica en conexidad con el derecho a la vida o el derecho a la integridad personal”¹. (Subrayado no original).

En igual sentido, la Corporación ha manifestado:

“Si bien el derecho a la salud no es en si mismo un derecho fundamental, si puede llegar a ser efectivamente protegido, cuando la inescindibilidad entre el derecho a la salud y el derecho a la vida hagan necesario garantizar éste último, a través de la recuperación del primero, a fin de asegurar el amparo de las personas y de su dignidad. De ahí que el derecho a la salud sea un derecho protegido constitucionalmente, en los eventos en que por conexidad, su perturbación pone en peligro o acarrea la vulneración de la vida u otros derechos fundamentales de las personas”².

También ha puntualizado la jurisprudencia que el derecho a la vida digna no es un concepto restrictivo que se limita solamente a la idea reducida de peligro de muerte, sino que se extiende a la posibilidad concreta de recuperación y mejoramiento de las condiciones de salud, en la medida en que ello sea posible, cuando éstas se encuentran debilitadas o lesionadas y afecten la calidad de vida de las personas o las condiciones necesarias para una existencia digna. Es claro, entonces, que la procedencia del amparo en tales eventos, está supeditada a que en el proceso se demuestre de manera efectiva y concreta que se ha producido una violación del derecho fundamental por conexidad, o que existe una amenaza de quebrantamiento del mismo, en virtud de una acción u omisión de la autoridad pública, o del particular en los casos concretos previstos por la ley en los que procede la tutela contra éstos.

La prohibición de pertenecer al sistema general de seguridad social y a un régimen de excepción. Necesidad de garantizar el debido proceso en caso de doble afiliación dentro del sistema general de seguridad social en salud, o cuando se pertenece al régimen general y a uno de excepción.

Por mandato del artículo 279 de la Ley 100 de 1990 se autorizó la vigencia de regímenes diferentes al contemplado en la ley general de seguridad social. Ante esta circunstancia, con el fin de evitar duplicidad de funciones, la pérdida o destinación indebida de recursos y atendiendo criterios de universalidad de la afiliación, el Decreto 1703 de 2002 señala lo siguiente:

“Artículo 14.- Régimen de excepción.- Para efecto de evitar el pago doble de cobertura y la desviación de recursos, las personas que se encuentren excepcionadas por la ley para pertenecer al sistema general de seguridad social en salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, no podrán utilizar simultáneamente los servicios del régimen de excepción y del sistema general de seguridad social en salud como cotizantes o beneficiarios (...)”.

La norma también establece que si una persona está afiliada a un régimen de excepción, y ella o sus beneficiarios deben efectuar aportes en virtud de servicios adicionales, los mismos serán girados al Fondo de Solidaridad y Garantías Financieras pero la prestación del servicio estará a cargo del régimen de excepción.

No obstante, los derechos a la salud y a la vida pueden verse comprometidos cuando surgen conflictos al interior de las entidades responsables de la prestación del servicio y aquellas anteponen sus controversias a la necesidad de garantizar la atención al usuario. Ello podría ocurrir, por ejemplo, en casos de doble afiliación dentro del sistema general de seguridad social, o en el evento en que una persona esté incluida en este sistema y sea también beneficiaria de un régimen de excepción

Sin embargo, esa sola circunstancia no puede significar la pérdida del derecho a recibir la atención en salud, ni menos aún comprometer el ejercicio de derechos como la vida o la integridad personal. Las entidades deberán adelantar las diligencias necesarias para superar el problema, de manera que el usuario tenga la posibilidad de plantear sus inquietudes, presentar pruebas y exponer sus apreciaciones al respecto, a fin de que luego de un reposado análisis se defina entonces quién es el responsable de suministrar la atención, pero sin hacerla nugatoria mientras se resuelve la controversia.

Sobre lo anterior, en la sentencia T-1313 de 2001, MP. Jaime Córdoba Treviño, la Corte enfatizó en la necesidad de garantizar los derechos fundamentales, en particular el debido proceso y el derecho de defensa. Al respecto la Corte sostuvo lo siguiente:

“Si la reglamentación no establece un determinado procedimiento para desafiliar a quien se encuentre afiliado a múltiples Empresas Promotoras de Salud, las reglas previstas por el artículo 50 del Decreto 806 de 1998 sugieren la necesidad de seguir un procedimiento en el que la entidad compruebe, en cada caso, las razones de la múltiple afiliación y no las autoriza para cancelar el contrato automática y unilateralmente.

De otra parte, el procedimiento a seguir por las Empresas Promotoras de Salud debe garantizar como mínimo los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política. En tal sentido, la entidad debe comunicar al afiliado la situación de múltiples afiliaciones y darle la oportunidad de explicar las razones por las que aparece en diferentes Empresas Promotoras de Salud. El derecho al debido proceso y el derecho a la defensa son garantías constitucionales imprescriptibles, inherentes e inalienables.”

Las consideraciones expuestas en aquella oportunidad son plenamente aplicables en el asunto que ahora ocupa la atención de la Sala y con fundamento en ellas es preciso abordar el análisis de la situación expuesta por la señora Carmen Rosa Gómez de Franco.

Del Caso en concreto

Siguiendo los lineamientos expuestos, la Corte observa que CAJANAL suspendió de forma intempestiva la atención que venía ofreciendo a la peticionaria, sin haber observado las garantías mínimas del debido proceso y privándola de los servicios médico asistenciales que requería, particularmente en lo relacionado con la intervención quirúrgica ordenada por los galenos. Esa sola circunstancia daría lugar a conceder el amparo solicitado, pues con la actitud de la entidad se comprometieron en alto grado los derechos de la señora Gómez.

Sin embargo, durante el trámite de la tutela la otra entidad vinculada, la Unión Temporal "SERVIRISARALDA", reconoció que a partir del día 21 de mayo de 2003 asumía la obligación de atender a la accionante puesto que la solicitud de afiliación elevada por ella y por su cónyuge algunos días atrás fue resuelta favorablemente.

Adicionalmente, en el curso de la revisión la Corte solicitó que por Secretaría General se requiriera a "SERVIRISARALDA", para que informara si la señora Carmen Rosa Gómez de Franco ha sido atendida allí, específicamente en lo relacionado con el procedimiento quirúrgico dispuesto por los especialistas. En respuesta a lo anterior, el representante legal de la entidad informó que desde hace 5 meses fue realizada la cirugía de "Tiroidectomía total con vaciamiento ganglionar", y que la evolución postoperatoria ha sido satisfactoria³.

En los casos en los que se presenta una situación como la que se analiza en esta oportunidad, la jurisprudencia ha señalado que confirmar un fallo contrario a la Carta no es lo procedente, por lo cual la técnica empleada consiste en confirmar la decisión objeto de revisión, pero por las razones expuestas por la Corte⁴ y declarar la carencia actual de objeto, tal y como ha procedido en otras ocasiones.⁵

IV. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena 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 Juez Primero Civil del Circuito de Pereira dentro del proceso de la referencia.

Segundo.- DECLARAR la carencia actual de objeto por las razones aducidas en esta providencia.

Tercero.- Por Secretaria, LÍBRESE la comunicación de trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARÚJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1Sentencia C-177 de 1998, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Sobre le mismo tema pueden consultarse las Sentencias T-489/98, T-936/99, T-1176/96, T-423/01 y T-928/03, entre muchas otras.

2Sentencia T-941 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

3 Folio 90 del expediente.

4 En relación con la existencia de sustracción de materia en fallos de tutela pueden consultarse las sentencias T-186 de 1995, M.P. Hernando Herrera Vergara, T-509 de 2000 M.P. Alvaro Tafur Galvis y T-957 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

5 Sentencia T-271 de 2001; M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicha sentencia, la Corte

se declaró inhibida para pronunciarse de fondo en un caso en el que el juez de instancia negó una solicitud de tutela invocada para evitar la vulneración de su derecho a la salud, pues cuando la Corte conoció del asunto el Seguro Social ya había aprobado y practicado la operación. En el mismo sentido pueden consultarse las sentencias T-818 de 2002 y T-024 de 2003, MP. Clara Inés Vargas Hernández.