

Sentencia T-1132/01

ACCION DE TUTELA-Hecho superado/DERECHO A LA SALUD DEL ENFERMO DE SIDA-Prestación oportuna de atención

PAGOS COMPARTIDOS Y CUOTAS MODERADORAS EN SALUD-Excepciones

En casos como el presente, cuando las personas no tienen el dinero suficiente para cubrir las cuotas moderadoras, copagos, o no han completado las semanas mínimas de cotización prescritas en la legislación para acceder a ciertos tratamientos, y éstos se requieren con urgencia por que de lo contrario se verían afectos derechos como la vida y la salud en conexidad, la Corte ha dado prevalencia a los derechos fundamentales sobre cualquier otra consideración legal, sosteniendo que ante urgencias y patologías comprobadas no existe norma legal que ampare la negativa de prestar un servicio de salud, porque por encima de la legalidad, está la vida como fundamento de todo el sistema.

SISBEN-Nueva encuesta para reclasificación

No puede la Corte atribuirse competencias administrativas y proceder desde esta sede, a reclasificar el nivel socioeconómico del enfermo, con el fin de incluirlo como beneficiario del régimen subsidiado, pero tampoco puede desconocer que el sistema para determinar el grupo de población más pobre y vulnerable del país tiene deficiencias y que éstas pueden generar en violación del derecho a la igualdad real y efectiva respecto de las personas que sin tener capacidad de pago de los servicios de salud, se ven excluidas de tal beneficio porque no fueron clasificadas en los niveles 1 y 2 del Sisben. Por lo anterior, se negará la protección del derecho a la salud, pero se concederá la tutela por el derecho a la igualdad, ordenando al Hospital accionado que en coordinación con la Secretaría de Salud de Bogotá, efectúe una nueva encuesta SISBEN, al demandante, y se le informe, si de acuerdo con el resultado obtenido, tiene derecho a beneficiarse del régimen subsidiado de salud.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expedientes T-477599, T-477637 y T-476930

Acciones de tutela instauradas por Carlos Usma Lemus, Edgar Castillo Cifuentes y Ramiro Pulido Maya contra la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y el Hospital Simón Bolívar.

Magistrado Ponente:
Dr. EDUARDO MONTEALEGRE
LYNETT

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Diecinueve Penal Municipal de Bogotá, el Juzgado Cincuenta y Cinco Penal del Circuito, el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de la misma ciudad y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, en el trámite de las acciones de tutela iniciadas por Carlos Usma Lemus, Edgar Castillo Cifuentes y Ramiro Pulido Maya contra la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y el Hospital Simón Bolívar.

I. ANTECEDENTES.

Los accionantes se encuentran afiliados al SISBEN y han sido atendidos en el Hospital Simón Bolívar de la ciudad de Bogotá, pues son portadores del virus del VIH. Interpusieron acción de tutela contra el citado Hospital y contra la Secretaría Distrital de Salud, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, a la salud y a la seguridad social en razón a que el Hospital demandado se niega a entregar los medicamentos y a prestar la atención necesaria para el tratamiento de la enfermedad que padecen. Para fundamentar su petición pusieron de presente los siguientes hechos.

Expedientes T-476930 y T-477599

Los señores Ramiro Pulido Maya y Carlos Usma López están siendo atendidos en el Hospital demandado, el primero como participante vinculado y el segundo como afiliado al SISBEN en el Nivel III; indican que esa entidad les ha exigido la firma de pagarés como garantía de pago para la entrega de los medicamentos retrovirales que requieren para contrarrestar su enfermedad, pues no cuentan con los recursos suficientes para cancelar la cuota moderadora que les exige el Hospital. Afirman que no tienen trabajo ni renta alguna que les permita costear así sea en parte su tratamiento, aunado a lo anterior el señor Pulido Maya es sordomudo. Solicitan en consecuencia se ordene a la Secretaría Distrital de Salud y al Hospital Simón Bolívar que les entreguen todos los medicamentos que requieren para su tratamiento así como todos los servicios de salud que puedan requerir con ocasión de la enfermedad que padecen, lo anterior sin tener que pagar la cuota moderadora exigida por el Hospital.

Por su parte, el Representante de la E.S.E Hospital Simón Bolívar, en escritos dirigidos a los respectivos jueces de instancia, solicitó desestimar las pretensiones de los accionantes, tras considerar que esa entidad ha cumplido a

cabalidad con su función, pues le ha prestado a los demandantes todos los servicios médicos que han requerido. Agregó que como I.P.S no puede eximir a los actores de la cancelación de copago, pues con ello perdería ese mismo porcentaje de la factura. Indicó además que es la Secretaría Distrital de Salud la responsable de garantizar el servicio de salud integral, por ende de cancelar el 100% de la cuenta si el participante no tiene capacidad de pago.

A su turno, la Secretaría Distrital de Salud, en el caso del señor Pulido Maya, informó que este no se encuentra afiliado al SISBEN, pero en razón a un estudio socioeconómico practicado en el CAMI de Tunjuelito, puede recibir servicios de salud como participante vinculado. Sobre la exoneración del pago que solicita el actor, indicó que de hacerlo estaría incurriendo en los delitos de abuso de autoridad y de prevaricato por acción.

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, por solicitud del juez de instancia realizó una valoración completa al señor Pulido Maya, de la cual concluyó que: *“EL PACIENTE RAMIRO PULIDO MAYA SI SE BENEFICIARIA DE MANERA SIGNIFICATIVA EN SU SALUD, CON EL USO DE ANTIRRETROVIRALES Y TIENE LAS INDICACIONES ACEPTADAS ACTUALMENTE POR LA CIENCIA MÉDICA PARA EL USO DE LOS MISMOS. EN OTRAS PALABRAS, EL NO SUMINISTRO DE LOS MEDICAMENTOS FORMULADOS, SI PUEDE AFECTAR DE MANERA NEGATIVA LA CALIDAD DE VIDA DEL PACIENTE.”*

Expediente T-477637

El señor Edgar Castillo Cifuentes, quien pertenece al nivel II del Sisben viene siendo atendido en el Hospital Simón Bolívar por ser portador del virus del VIH. Afirma que el Hospital demandado se niega a entregarle los medicamentos que requiere para tratar su enfermedad, por cuanto la A.R.S Salud Norte, a la cual se encuentra afiliado no ha cancelado una deuda; indica que no tiene trabajo y que no posee ninguna renta que le permita solventar sus necesidades básicas y las de su familia; su situación es tan gravosa que en la actualidad su esposa y sus dos hijos viven en la casa de un familiar y de la caridad de las personas que conocen de su estado. Solicita en consecuencia se ordene al Hospital Simón Bolívar le entregue sin ningún costo la totalidad de los medicamentos, así como la práctica de exámenes y procedimientos que requiere para su tratamiento.

Posteriormente, en declaración rendida ante el Juzgado Diecinueve Penal Municipal de Bogotá, la señora María Albina Cifuentes Pérez, tía del demandante y quien ve por su estado de salud, informó que en efecto, el señor Castillo Cifuentes venía siendo atendido en el Hospital demandado, pero debido a que la A.R.S Salud Norte, a la que se encuentra afiliado su sobrino se encuentra en mora con el Hospital éste no lo ha atendido en consulta externa, solo por urgencias y no le ha entregado los medicamentos que requiere para su tratamiento, lo que le ha ocasionado graves problemas de salud. Agregó que la A.R.S Salud Norte los ha enviado a diferentes entidades hospitalarias, pero no han conseguido la entrega de los medicamentos que necesita.

De otro lado, la Secretaría Distrital de Salud, en oficio dirigido al Juzgado Diecinueve Penal Municipal de Bogotá, informó que esa entidad no es destinataria del derecho invocado, pues es una dependencia de carácter administrativo del Distrito Capital, encargada de vigilar y controlar la adecuada prestación de servicios de salud y dentro de sus funciones no se encuentra la de prestar directamente servicios de salud. Indicó que el señor Castillo Cifuentes se encuentra clasificado en el nivel 2 del SISBEN y afiliado a la A.R.S Salud Norte.

El Hospital Simón Bolívar, en oficio dirigido al juez de instancia, solicitó denegar la protección solicitada por el señor Castillo Cifuentes, consideró que esa entidad ha cumplido a cabalidad su función, pues le ha prestado todos los servicios que ha requerido el paciente, para lo cual anexó su historia clínica y especificó algunos de los servicios a él prestados, incluida una hospitalización hasta el 4 de mayo de 2001, en la que le fueron suministrados el tratamiento y los medicamentos adecuados. Agregó que de acuerdo a la Ley 100 de 1993, la A.R.S es la entidad que garantiza la cobertura en salud de sus afiliados, por lo que Salud Norte es la que debe garantizar la existencia de una Red de Instituciones prestadoras de servicios de salud, de la cual ya no hace parte el Hospital Simón Bolívar, pues no existe contrato vigente con esa A.R.S.

El representante legal de la A.R.S. Salud Norte, indicó que en efecto al señor Castillo Cifuentes no se le han entregado oportunamente los medicamentos retrovirales y demás exámenes que se requieren para su tratamiento, debido a que el Hospital Simón Bolívar solo está atendiendo los casos de urgencia de sus afiliados, pues esa A.R.S presenta una deuda con el Hospital y a que la Secretaría Distrital de Salud no le ha girado el valor correspondiente al bimestre abril-mayo de 2001. Por lo anterior, el 14 de mayo de 2001 le fue ofrecida al demandante otra entidad de salud, en capacidad de atender su caso, incluyendo la entrega de medicamentos, pero sus familiares no aceptaron el cambio, porque no quieren cambiar el médico que lo venía tratando en el Hospital Simón Bolívar.

II. PRUEBAS RELEVANTES ALLEGADAS A LOS EXPEDIENTES.

Expediente T-476930

- A folios 13 y 14, copias de las fórmulas de los medicamentos prescritos por el médico tratante
- A folio 15, copia de la encuesta para determinar el nivel socioeconómico del señor Pulido Maya, que le da derecho a recibir servicios de salud como participante vinculado.
- A folios 44 a 77, copia de la historia clínica del actor, en la que se especifican los procedimientos y servicios de salud prestados a él.
- A folios 103 y 104, informe de la Secretaría General de esta Corporación de fecha octubre 17 de 2001 acerca del escrito vía fax enviado por Ramiro Pulido Maya, informando que ya le estaban prestando los servicios de salud necesarios en el Hospital Simón Bolívar.

Expediente T-477599

- A folio 9 a 11, concepto de la Liga Colombiana de Lucha contra el SIDA, que resalta la importancia de la continuidad en la administración de medicamentos retrovirales para el tratamiento de la infección por VIH y el SIDA.
- A folio 12, copia de fórmulas de los medicamentos prescritos por el médico tratante.
- A folio 13, copia de uno de los pagarés que firmó el demandante a favor de la E.S.E Hospital Simón Bolívar.
- A folios 15 a 17, concepto de la Liga Colombiana de Lucha contra el SIDA, que resalta la importancia de la continuidad en la administración de medicamentos retrovirales para el tratamiento de la infección por VIH y el SIDA.
- A folios 26 a 59, copia de la historia clínica del señor Usma Lemus, que indica los medicamentos y tratamientos suministrados al actor por parte del Hospital demandado.

Expediente T-477637

- A folios 8 a 10, copias de las fórmulas médicas de los medicamentos prescritos al actor.
- A folio 44 a 118, copia de la historia clínica del señor Castillo Cifuentes en la que constan los tratamientos y medicamentos que le han sido suministrados.
- A folios 159 y 160, Informe de la Secretaría General de octubre 17 de 2001, sobre la comunicación suscrita por la señora María Albina Cifuentes informando que el señor Edgar Castillo está siendo atendido por la IPS SALUD TOTAL.

III. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Expediente T-476930

El Juzgado cincuenta y cinco Penal del Circuito de Bogotá, mediante sentencia de junio primero de 2001, negó el amparo solicitado por el actor, consideró que la exigencia de un copago para los afiliados y beneficiarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud no constituye una vulneración a los derechos fundamentales de las personas, siempre y cuando éste requisito no se convierta en un obstáculo para el acceso de los más pobres a los servicios de salud. Indicó que estaba demostrado en el expediente que a pesar de la exigencia de pago de las cuotas moderadoras y copagos al actor, le han sido prestados los servicios de salud que ha requerido, incluida la entrega de medicamentos por parte del Hospital demandado. No obstante lo anterior, recomendó a las directivas del Hospital Simón Bolívar, que continúen

prestando los servicios de salud requeridos por el señor Pulido Maya en los términos señalados por la Corte Constitucional, requirió además al Hospital demandado para que en el menor tiempo posible reportara a la Dirección de Aseguramiento de la Secretaría de Salud la información necesaria para la práctica de la encuesta prioritaria SISBEN.

Expediente T-477599

Conoció del presente caso en primera instancia el Juzgado Diecisiete Penal del Circuito de Bogotá, que en sentencia de marzo 14 de 2001, negó el amparo solicitado, consideró que el hecho de que el Hospital le haya hecho firmar unos pagarés al señor Usma Lemus no constituye una vulneración a sus derechos fundamentales, pues le han prestado de forma oportuna los medicamentos y tratamientos que ha requerido.

Impugnada la anterior decisión, la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá. Confirmó el fallo del *a quo* por sus mismas consideraciones, agregó que si lo que pretende el demandante es evitar el cobro de las cuotas moderadoras para ser atendido en salud, debe realizar los trámites pertinentes ante los organismos competentes del Distrito, a fin de lograr una reclasificación en el SISBEN.

Expediente T-477637

El Juzgado Diecinueve Penal Municipal de Bogotá, mediante providencia de junio 11 de 2001, denegó la protección solicitada por el demandante, consideró que el Hospital demandado prestó al señor Castillo Cifuentes servicio médico, tratamiento y medicamento necesarios; señaló que de acuerdo al contrato suscrito por la Secretaría de Salud y la A.R.S Salud Norte es a esta última a la que le corresponde prestar el servicio requerido por el demandante. No obstante lo anterior, indicó que aunque Salud Norte no ha suministrado los medicamentos solicitados, no ha sido por su negligencia sino por la decisión de los familiares de Edgar Castillo Cifuentes que se niegan a aceptar la nueva entidad de salud que les ofrece la A.R.S.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer de los fallos 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.

2. Hecho superado en dos de los casos revisados.

Las acciones de las tutelas revisadas tenían por objeto que el Hospital Simón Bolívar de la ciudad de Bogotá, prestara la atención en salud que reclamaban tres personas con diagnóstico de VIH.

Luego de examinar las pruebas obrantes en los respectivos expedientes, la Sala encuentra que dos de los demandantes ya están siendo atendidos en los requerimientos iniciales que dieron origen a la presentación de las respectivas tutelas.

En efecto, a folio 104 del expediente T-476930 se lee el siguiente escrito enviado vía fax por el señor Ramiro Pulido Maya a esta Corporación:

“e (sic) sido reubicado por la secretaria de salud y me estan prestando el servicio de salud en el hospital Simón Bolívar”.

Y dentro del expediente T-477637 a folio 160 en escrito recibido el 17 de octubre de los corrientes, suscrito por María Albina Cifuentes, tía del demandante, y quien intervino en su momento dentro del proceso de tutela para corroborar la situación económica y física del señor Edgar Castillo, se comunicó a esta Corporación lo siguiente:

“Yo, Maria Albina Cifuentes, identificada con la cédula de ciudadanía No.41502256 de Bogotá, me dirijo a ustedes con el fin de comunicarles que el señor EDGAR CASTILLO, identificado con Cédula de Ciudadanía No. 19462153 de Bogotá, esta siendo atendido por la IPS Salud Total hasta la fecha”.

Es jurisprudencia reiterada de esta Corporación que si el objetivo de la acción de tutela es la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales cuando estos se encuentren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados en la ley, cuando el hecho puesto en consideración de los jueces de tutela se encuentra superado, se hace improcedente la orden que el juez constitucional pueda proferir en el asunto del que se trata. Ha dicho la Corporación:

“...la acción de tutela tiene por objeto la protección efectiva y cierta del derecho presuntamente violado o amenazado, lo cual explica la necesidad de un mandato proferido por el juez en sentido positivo o negativo. Ello constituye a la vez el motivo por el cual la persona que se considera afectada acude ante la autoridad judicial, de modo que si la situación de hecho de lo cual esa persona se queja ya ha sido superada en términos tales que la aspiración primordial en que consiste el derecho alegado está siendo satisfecha, ha desaparecido la vulneración o amenaza y, en consecuencia, la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío. Lo cual implica la desaparición del supuesto básico del cual parte el artículo 86 de la Constitución y hace improcedente la acción de tutela, pero no obsta para que esta Corte, por razones de pedagogía constitucional, se refiera al alcance y al sentido de los preceptos relacionados con el derecho fundamental de que se trata”.

De acuerdo con lo anterior, y al advertirse que las pretensiones de los demandantes en los expedientes referenciados ya ha sido satisfecha, la Sala confirmará los fallos respectivos por existir hecho superado.

Las circunstancias del expediente T-477599

Resta por analizar el caso que se expone en el expediente T- 477599 en donde el accionante señala que es portador del virus del SIDA, pero afirma no tener los medios económicos para costear las cuotas moderadoras ni atender los pagarés que el Hospital Simón Bolívar le exige para poder prestarle el servicio de salud que demanda su enfermedad, y que se necesitan en consideración al nivel que se ocupa en la clasificación del Sisben.

Por su parte, el Hospital accionado, sostuvo en sus intervenciones antes los jueces de instancia, que le ha prestado en debida forma el servicio de salud al señor USMA LEMUS, y tan cierto es lo anterior, según declaración del Hospital, que la última vez el mencionado paciente fue atendido el 13 de febrero del presente año y la próxima cita se programó para el mes de abril.

La tutela fue interpuesta en el mes de marzo de los corrientes, y en el escrito de impugnación al fallo de primera instancia, adverso a las pretensiones del accionante, éste sostuvo:

“Si bien es cierto como lo señala el judicante en la primera instancia con fundamento en la respuesta dada por la accionada, a mi se me esta atendiendo y suministrando los medicamentos por parte del Hospital Simón Bolívar esto se ha venido haciendo condicionado a la firma de pagarés o el pago del treinta por ciento hasta el tope de tres salarios mínimos al año y en algunas ocasiones no se me han suministrado oportunamente los medicamentos por no tenerlos el hospital.”

De lo expuesto, la Sala reitera varias consideraciones ya expuestas en su jurisprudencia de la siguiente manera:

En casos como el presente, cuando las personas no tienen el dinero suficiente para cubrir las cuotas moderadoras, copagos, o no han completado las semanas mínimas de cotización prescritas en la legislación para acceder a ciertos tratamientos, y éstos se requieren con urgencia por que de lo contrario se verían afectos derechos como la vida y la salud en conexidad, la Corte ha dado prevalencia a los derechos fundamentales sobre cualquier otra consideración legal, sosteniendo que ante urgencias y patologías comprobadas no existe norma legal que ampare la negativa de prestar un servicio de salud, porque por encima de la legalidad, está la vida como fundamento de todo el sistema.

Igualmente se ha sostenido, que *“El cobro de las cuotas moderadoras tendrá que sujetarse a la condición de que con éste nunca se impida a las personas el acceso a los servicios de salud; de tal forma que, si el usuario del servicio -afiliado cotizante o sus beneficiarios- al momento de requerirlo no dispone de los recursos económicos para cancelarlas o controvierte la validez de su exigencia, "el Sistema y sus funcionarios no le pueden negar la prestación íntegra y adecuada de los servicios médicos, hospitalarios, quirúrgicos, asistenciales y de medicamentos que requiera, sin perjuicio de los cobros posteriores con arreglo a las normas vigentes" (Sentencia C-.542 de 1998).*

Y más recientemente, en sentencia 1056 de 2001, la Corte recordó que por *“disposición legal podrán aplicarse copagos a todos los servicios contenidos en el Plan Obligatorio de Salud, con excepción, entre otros, de las enfermedades catastróficas o del alto costo, de modo que si el VIH SIDA es una enfermedad de este tipo, la atención que se requiere en razón de la misma no esta sujeta a copago. Y, de otra parte, también por disposición legal (artículo 12, parágrafo 2 del Acuerdo 30 de 11996) el cobro de cuotas moderadoras no puede suprimirse totalmente en ningún caso”*

En el presente caso se observa, que no existe vulneración clara del derecho a la salud en conexidad con la vida del demandante, ante la omisión del ente accionado, quien por afirmación del propio tutelante, ha prestado los servicios en debida forma, con alguna dilación que no alcanza a poner en riesgo su salud y su vida. Por lo anterior, no encuentra la Sala razón para proteger el derecho a la vida del demandante.

Ahora bien, no puede ignorar esta Sala que al parecer lo que subyace en esta revisión es que al no estar el accionante dentro de ninguno de los regímenes que contempla el Sistema Nacional de Salud, y no estar su enfermedad subsidiada de alguna forma, debe pagar los porcentajes que la ley le exige en tanto las encuestas del Sisben lo catalogaron en el nivel 3.

Como lo tiene entendido la jurisprudencia, no puede la Corte atribuirse competencias administrativas y proceder desde esta sede, a reclasificar el nivel socioeconómico del enfermo, con el fin de incluirlo como beneficiario del régimen subsidiado, pero tampoco puede desconocer que el sistema para determinar el grupo de población más pobre y vulnerable del país tiene deficiencias y que éstas pueden generar en violación del derecho a la igualdad real y efectiva respecto de las personas que sin tener capacidad de pago de los servicios de salud, se ven excluidas de tal beneficio porque no fueron clasificadas en los niveles 1 y 2 del Sisben.

Por lo anterior, se negará la protección del derecho a la salud, pero se concederá la tutela por el derecho a la igualdad, ordenando al Hospital accionado que en coordinación con la Secretaría de Salud de Bogotá, efectúe una nueva encuesta SISBEN, al señor Carlos Usma Lemus, y se le informe, si de acuerdo con el resultado obtenido, tiene derecho a beneficiarse del régimen subsidiado de salud.

V. DECISIÓN.

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 los fallos proferidos dentro de los expedientes T-477637 y T-476930 por existir hecho superado.

Segundo. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Bogotá dentro del expediente **T-477599** en cuanto negó la tutela por el derecho a la salud y la vida del accionante. **CONCEDER** la tutela del derecho a la igualdad.

En consecuencia, se ordena al Hospital accionado que en coordinación con la Secretaría de Salud de Bogotá, efectúe una nueva encuesta SISBEN, al señor Carlos Usma Lemus, y se le informe, si de acuerdo con el resultado obtenido, tiene derecho a beneficiarse del régimen subsidiado de salud.

Tercero. Por Secretaría líbrese la comunicación de que trata 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 Ponente

ALVARO TAFUR GALVIS
Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General