

Sentencia T-108A/14

DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL-Caso en que se niega entrega de medicamentos en razón a que no se encuentra vinculado al régimen general de seguridad social en salud de habitante de la calle

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA DE PERSONA EN CONDICION DE DISCAPACIDAD MENTAL-Persona habitante de la calle o en estado de indigencia a la cual no se le ha expedido cédula de ciudadanía y no puede acceder a servicios de salud

El derecho a la personalidad jurídica supone el reconocimiento de la existencia de un individuo, sujeto de derechos y obligaciones, cuya calidad apareja un vínculo inescindible con el Estado y sus semejantes, en el que el concepto de persona adquiere una connotación singularizadora, con respecto de quienes revisten igual condición; pero, al mismo tiempo, equiparadora, en relación con el trato que merecen de los distintos estamentos –públicos y privados– adheridos al conglomerado social. Resulta palpable que la cédula de ciudadanía cobra vital importancia para el acceso a determinados servicios, en los que se exige la prueba de la identificación; como ocurre, por ejemplo, para la afiliación de un usuario en el régimen subsidiado en salud.

ACCION DE TUTELA CONTRA REGISTRADURIA NACIONAL-Expedición de cédula a persona discapacitada en estado de indigencia

DERECHO A LA PERSONALIDAD JURIDICA DE PERSONA EN CONDICION DE DISCAPACIDAD-Estado debe garantizar el derecho y derribar las barreras que entorpecen el acceso

Por el carácter fundamental que entraña el derecho a la personalidad jurídica y por la calidad de sujeto de especial protección constitucional que confiere la norma de normas a dicha población, todos los estamentos del Estado, que participan en su proceso de identificación y en el reconocimiento formal de su personalidad jurídica, tienen la obligación de propiciar las condiciones para hacerles efectivo ese derecho, lo que, en algunos casos, implica que deban asumir una posición activa, encaminada a derribar las barreras que tornen inextricable el acceso al mismo.

DERECHO A LA SALUD DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD MENTAL-Orden de tratamiento médico integral y entrega de medicamentos sin exigir cédula hasta tanto sea expedida por la Registraduría

Referencia: expediente T-4.090.431

Demandante: José Mercedes Mosquera,
actuando como agente oficioso de Jorge
Luis Rodríguez

Demandado: Registraduría Nacional del
Estado Civil y Hospital Departamental de
Villavicencio E.S.E.

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., tres (3) de marzo de dos mil catorce (2014)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, en el trámite de la acción de tutela promovida por José Mercedes Mosquera, en calidad de agente oficioso de Jorge Luis Rodríguez.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección Número Diez, por medio de auto del diecisiete (17) de octubre de 2013 y repartido a la Sala Cuarta de Revisión el ocho (8) de noviembre de 2013.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

José Mercedes Mosquera instauró la presente acción de tutela contra el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. y la Registraduría Nacional del Estado Civil, con el fin de obtener la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la vida digna, al buen nombre y a la identidad de su agenciado, Jorge Luis Rodríguez, los cuales considera vulnerados por tales entidades. La primera, al no autorizar la entrega de los medicamentos que demandan sus patologías; y, la segunda, al negarse a tramitar su documento de identidad.

2. Hechos

El demandante los narra, en síntesis, así:

2.1. La corporación La Casa del Alfarero, en la cual se desempeña como terapeuta, es una entidad sin ánimo de lucro, que presta ayuda desinteresada a habitantes de la calle, como el agenciado, el cual, hace más de 7 años, fue acogido en ella por su director, Elkin Zapata Valencia, quien le asignó el nombre de Jorge Luis Rodríguez, toda vez que, debido a los trastornos mentales que padece, no pudo identificarlo.

2.2. En razón de tales patologías, durante todo ese tiempo, lo ha acompañado al “*Hospital General*”, en el que ha recibido atención psiquiátrica y donde, además, le suministraron los medicamentos necesarios, hasta el 6 de junio de 2013, fecha en la que uno de sus funcionarios le indicó que, debido a un cambio en la naturaleza jurídica de dicho establecimiento, tendría que adquirirlos por su propios medios.

2.3. Así mismo, refiere haber acudido a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que le practicaran una “revisión dactiloscópica” a su agenciado, con el fin de establecer su identidad y lograr la expedición del respectivo documento, lo cual no fue posible, pues, luego de confrontar sus bases de datos, dicha entidad concluyó que aquel nunca ha tenido cédula de ciudadanía.

2.4. Aclara que la institución en nombre de la cual actúa no cuenta con apoyo de ningún tipo, por parte de terceros, razón por la que se le dificulta comprar los medicamentos que necesita Jorge Luis Rodríguez y, en general, asumir los gastos de cualquier trámite o diligencia que implique desplazarse al exterior de las instalaciones de la corporación La Casa del Alfarero.

2.5. Debido a lo anterior, solicita, con urgencia, se entreguen al agenciado los medicamentos que le prescribió el médico tratante y la expedición de una cédula de ciudadanía que le facilite el acceso a los diferentes servicios que ofrece el Estado.

3. Pretensiones

El demandante solicita que, mediante la acción de tutela, sean amparados los derechos fundamentales a la vida, a la salud, a la vida digna, al buen nombre y a la identidad de su agenciado, Jorge Luis Rodríguez y, al mismo tiempo, que se ordene al Hospital demandado el suministro de los medicamentos formulados por los galenos tratantes; y a la Registraduría Nacional, la identificación, el registro y la cedulación del mismo.

4. Pruebas

Con la demanda de tutela, el actor aportó los siguientes documentos:

- Copia simple de la epicrisis No. 13828 del 6 de junio de 2013, del Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E., correspondiente al paciente Jorge Luis Rodríguez (folios 4 a 5 del cuaderno 2).
- Copia simple de la fórmula médica del 6 de junio de 2013, del Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E., en la que se prescribe a Jorge Luis Rodríguez el uso del medicamento “*Levomepromazina 25 mg tab x 60 unidades*” (folio 6 del cuaderno 2).
- Fotografía en blanco y negro de Jorge Luis Rodríguez junto a Elkin Zapata Valencia, director de la corporación La Casa del Alfarero (folio 7 del cuaderno 2).

5. Trámite de instancia y oposición a la demanda

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, mediante providencia de 13 de junio de 2013, admitió la demanda de tutela y ofició a las entidades accionadas para que ejercieran su derecho de defensa.

No obstante, en decisión de 26 de junio de 2013, el mismo Tribunal consideró que el contradictorio debió integrarse con el Hospital Departamental de Villavicencio, la Secretaría Departamental de Salud del Meta, la Alcaldía de Villavicencio, la Registraduría Nacional del Estado Civil, la Registraduría Delegada para el Registro Civil y la Identificación y la Registraduría Especial de Villavicencio. Por tal motivo, declaró la nulidad de lo actuado, desde el auto que admitió la demanda, “*con excepción de las pruebas practicadas, las cuales conservan plena validez*”, y ordenó oficiar a tales entidades para que, en un plazo de 48 horas, contestaran y aportaran las pruebas que estimaran pertinentes.

5.1. Respuesta del Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E.

El “*Jefe de la Oficina Asesora Jurídica*” del Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. adujo que, en los archivos de la entidad, no hay registro de atenciones médicas brindadas al agenciado, salvo la epicrisis del 6 de junio de 2013, que da cuenta del manejo que se le dio en urgencias por un cuadro de “*agresividad*”. Así mismo, señaló que en la farmacia adscrita tampoco se reportan solicitudes de suministro de medicamentos a nombre de aquel. Y finalmente, refirió que la encargada de garantizarle los servicios médicos es la Secretaría de Salud Departamental, toda vez que el paciente carece de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, razón por la cual, salvo que se trate de una urgencia vital, la única manera de asumir su atención es mediante autorización de dicha Secretaría.

5.2. Respuesta de la Secretaría de Salud del Meta

El Secretario de Salud del Meta, en escrito del 2 de julio de 2013, manifestó que *“ha solicitado insistentemente a la casa[sic] del alfarero [sic], la cual alberga al paciente, para que allegara la formula [sic] respectiva dada en el hospital [sic] Departamental de Villavicencio, a objeto de entregarle los medicamentos como vinculado; sin embargo no ha obtenido respuesta al respecto”*. Igualmente, manifiesta que estaba pendiente para atender la obligación.

5.3. Respuesta del Municipio de Villavicencio

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Villavicencio, en respuesta de 4 de julio de 2013, expresó que no le constaba ninguno de los hechos de la demanda. Adicionalmente, se opuso a la procedencia de la acción de tutela, señalando que no existe prueba de la vulneración alegada, e informando que el agenciado no figura en el régimen contributivo o en el subsidiado, para lo cual, además, es necesario contar con su número de identificación, a efectos de *“poder cruzar la información con los centros de salud del Municipio”* y vincularlo a un programa de salud dentro del Régimen Subsidiado.

5.4. Respuesta de la Registraduría Nacional del Estado Civil

La Jefe de la Oficina Jurídica de la Registraduría Nacional del Estado Civil, mediante escrito de 3 de julio de 2013, argumentó que, de acuerdo con la organización interna de la entidad, corresponde al Delegado para la Identificación y el Registro Civil, así como al Director Nacional de Identificación, materializar lo concerniente a la identificación de las personas.

Puntualizó que para lograr la identificación del agenciado es indispensable confrontar sus impresiones dactilares en el Centro de Consulta Técnica (CTC). Luego, en caso de establecerse que nunca ha adelantado los trámites pertinentes para obtener la cédula de ciudadanía, *“deberá acercarse nuevamente a la Registraduría más cercana a su lugar de domicilio a fin [de] que le sea tomado material de cedula como primera vez, trámite para el cual deberá aportar el Registro Civil de Nacimiento que contenga sus datos biográficos”*.

Al respecto, también explicó que la inscripción en el Registro Civil del hijo de padres desconocidos, como Jorge Luis Rodríguez, corresponde al despacho de la Coordinadora del Grupo Jurídico de Registro Civil, mediante acto administrativo, *“siempre y cuando, allegue el dictamen médico-legal en el cual conste la presunta edad de la persona examinada (Instituto de Medicina Legal) y el certificado de oriundez expedidos [sic] por el funcionario competente (Personero, Alcalde o Inspector)”*.

Finalmente, pidió que se declarará la improcedencia de la acción de tutela, por carencia actual de objeto, toda vez que la información antes reseñada fue

comunicada al demandante, mediante Oficio No. 00511 de 3 de julio de 2013, suscrito por la Coordinadora del Grupo Jurídico de la DNRC; y Oficio 00530 de la misma fecha, suscrito por el Coordinador del Grupo Jurídico de la DNI.

6. Declaración rendida por el accionante

En diligencia practicada el 9 de julio de 2013, el accionante rindió declaración, ante la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, en la que manifestó que a su agenciado, Jorge Luis Rodríguez, *“ya le hicieron entrega de los medicamentos en el Hospital Departamental de Villavicencio por orden de la Secretaría Departamental del Meta, inclusive le asignaron cita para el 5 de agosto del presente año”*.

En lo pertinente a la expedición del documento de identidad, afirmó: *“recibí una respuesta por parte de la Registraduría informándome los trámites que debo realizar para efectos de la inscripción de nacimiento en el registro civil, pero hasta el momento no los he hecho”*.

Y en cuanto a la afiliación al Sisben, reconoció no haber adelantado gestión alguna ante el Municipio, dado que, por experiencias anteriores, tiene conocimiento de que sin documento de identificación no es posible la afiliación del usuario.

Por último, aprovechó la audiencia para aclarar que *“el nombre de Jorge Luis Rodríguez se lo asignaron hace 6 años cuando llegó a la corporación, desconociéndose el verdadero”*, y para solicitar que le dieran *“una orden para hacer los trámites ante Medicina Legal para realizarle [a su agenciado] el dictamen médico legal [que pide la Registraduría]”*.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISAS

1. Decisión única de instancia

El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, en sentencia de 12 de julio de 2013, resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por José Mercedes Mosquera a nombre de Jorge Luis Rodríguez.

En lo que atañe a la atención en salud, consideró que se configuró un hecho superado, toda vez que, de acuerdo con lo dicho por el propio demandante, la Secretaría de Salud autorizó los medicamentos reclamados y el Hospital le programó a su agenciado control por psiquiatría para el 5 de agosto del mismo año.

Respecto a los trámites relacionados con su identificación y con su afiliación al Sisben, sostuvo que *“aún no se ha surtido el procedimiento establecido en la ley para que la Registraduría y la Alcaldía procedan de conformidad”*.

No obstante, conminó al Alcalde de Villavicencio para que asignara un Trabajador Social que acompañe al demandante *“en la reunión de los requisitos exigidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil”* y en la presentación de los mismos, ante las entidades pertinentes, con miras a obtener su inscripción en el Registro Civil de Nacimiento y luego obtener la cédula de ciudadanía.

En igual sentido, conminó a las Secretarías de Salud Departamental y Local, así como al Hospital Departamental de Villavicencio, *“para que sigan autorizando y prestando la atención médica al paciente Jorge Luis Rodríguez y entregándole los medicamentos prescritos por el médico tratante”*.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991¹.

2. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

En consonancia con la norma Superior, el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991 establece lo siguiente:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

¹Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”

En esta oportunidad, la acción de tutela fue presentada por José Mercedes Mosquera, como agente oficioso de Jorge Luis Rodríguez, quien no está en condiciones de promover su propia defensa², razón por la cual el actor se encuentra legitimado en la causa por activa.

2.2. Legitimación pasiva

El Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. y la Registraduría Nacional del Estado están legitimadas en la causa como parte pasiva, en la medida en que se les atribuye la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuyo amparo se demanda. Por tratarse de entidades públicas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, esta acción es procedente en su contra.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si las entidades demandadas vulneraron los derechos a la vida, a la salud, a la vida digna, al buen nombre y a la identidad de “Jorge Luis Rodríguez”. El Hospital Departamental de Villavicencio, al no suministrarle los medicamentos prescritos por el médico tratante; y la Registraduría Nacional del Estado Civil, al no realizarle la identificación, el registro y la correspondiente entrega de la cédula de ciudadanía.

Con el fin de resolver el anterior planteamiento, la Sala abordará los siguientes temas: *(i)* protección constitucional a personas con discapacidad mental; *(ii)* derecho fundamental a la salud de las personas en condición de discapacidad mental; *(iii)* derecho fundamental a la personalidad jurídica de las personas en condición de discapacidad mental, para luego resolver el *(iv)* caso concreto.

4. Protección constitucional a personas con discapacidad mental

Consciente de la existencia de grupos marginados históricamente por la sociedad, y de la necesidad de acciones afirmativas, por parte del Estado y demás sectores de la colectividad nacional, para disipar el impacto negativo de este fenómeno, el Constituyente de 1991 incorporó en la actual Constitución Política una serie de principios e instituciones que permitieran materializar ese anhelo.

En tal sentido, en su artículo 13, dispuso:

² Aunque ello no se especifique en la demanda, de la exposición de hechos que en esta se incorpora, resulta evidente. Ver Sentencia T-452 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o malos tratos que contra ellas se cometan”

Bajo esta premisa, surge diáfana la obligación del Estado de velar, con superior cautela, por los intereses de quienes, por una u otra razón, se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, pues, por este mismo hecho, se ubican en una posición menos favorable para procurarse los beneficios que se materializan a través de la protección de sus derechos fundamentales.

Así las cosas, debe existir un despliegue oportuno de parte de las instituciones y autoridades que lo integran, entre ellas el juez de tutela, a quien se le ha encomendado, entre otras misiones, *“completar la tarea del legislador y suplir la visión constitucional de éste, (...) aunque para ello deba pasar por encima de interpretaciones literales y formalistas del orden legal, pues su compromiso fundamental es con la Constitución”*³. De ahí que, en aras de privilegiar los intereses constitucionales de aquellos sujetos manifiestamente débiles, en razón de sus limitaciones (físicas, psicológicas, económicas, sociales, cultural, etc.), para el operador jurídico es imperativo inaplicar, según el caso concreto, aquellas normas jurídicas que contravengan los postulados del Estatuto Superior.

El tratamiento diferencial se hace necesario para evitar que se menoscaben las garantías de quienes no pueden acudir en su propia defensa. La condición de marginalidad, originada en factores ajenos a la voluntad de quien la padece, debe ser objeto de una *“discriminación positiva”*⁴, proveniente de los sujetos llamados a atender el deber de solidaridad, en el que, valga decir, se funda nuestro Estado Social de Derecho⁵.

Teniendo en cuenta que el modelo de sociedad actual toma a la familia como núcleo esencial⁶, corresponde a esta la asistencia y apoyo de aquellos miembros que se encuentren en condiciones de debilidad manifiesta; solo

³ Sentencia T-067 de 1994, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁴ Cfr, entre otras, las sentencias: C-293 de 2010, M.P., Nilson Pinilla Pinilla; C-371 de 2000, M. P. Carlos Gaviria Díaz y; T-387 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁵ Según lo preceptúa el artículo primero de la Carta Política.

⁶ Artículo 42 de la Constitución Política.

cuando esta carga no se le pueda exigir –sea porque no está en capacidad de asumirla, porque de ella provenga el agravio, o porque, entre otras circunstancias, el asistido no cuente con familiares–, el Estado intervendrá en procura de garantizar la efectividad de sus derechos fundamentales. Para ello, dentro del marco de la Constitución, puede articular todas las políticas que a bien estime pertinentes, incluyendo “acciones afirmativas”.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, dicha expresión encierra un conjunto de “*políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, [a] bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación*”⁷(sin referencias bibliográficas del texto original).

Entre sus destinatarios están aquellas personas que sufren de discapacidad mental. A ellos, este tribunal les ha conferido la calidad de sujetos de especial protección constitucional, habida cuenta que la segregación de la que han sido objeto, a lo largo de la historia, hace menester la articulación de medidas tendientes a evitar que continúen siendo relegados del proceso de integración social, en sus diferentes niveles.

Atendiendo a esa premisa, para la satisfacción de sus necesidades básicas y la guarda de sus derechos fundamentales, el rol asistencial del Estado debe inclinarse en su favor. Así, por ejemplo, para que en ellos se concrete el interés superior que les representa el acceso a la seguridad social, a la salud y a la personalidad jurídica, entre otros, todas las instituciones que integran el aparato estatal deben estar encaminadas a prodigarles un apoyo ineludible, que compense la desventaja que les supone su situación, para que, de esa manera, puedan beneficiarse de su demanda de servicios, en pie de igualdad con aquellos que no padecen limitaciones.

Como se dijo, la piedra angular del trato diferenciado a las personas en condición de discapacidad, como población vulnerable, dentro del conglomerado social, la constituye el artículo 13 superior. No obstante, a él se integran una serie de instrumentos e instituciones jurídicas que complementan esa noción– al interior del ordenamiento nacional y fuera de él–. En tal sentido, se destacan, entre otras: la *Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006* –que recoge, en un sólido documento, los intentos de la comunidad internacional por obligar a sus miembros a proteger tal población–, la cual fue incorporada al ordenamiento interno por la Ley 1346 de 2009⁸; y la Ley 1306 de 2009, “*por la cual se dictan normas para*

⁷ Sentencia T-C-044 de 2004, M. P. Jaime Araújo Rentería.

⁸ Valga decir que, en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 de la Constitución Política, del que se desprende la figura del bloque de constitucionalidad, dicha convención forma parte del ordenamiento constitucional colombiano.

la protección de personas con discapacidad mental...”, la cual señala una serie de parámetros indispensables para la salvaguarda y garantía de los derechos de ese grupo en particular.

Dentro de la propia Constitución, se exalta además el artículo 47, que preceptúa que *“El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”*. De ahí la trascendencia que el constituyente atribuyó al cuidado que ha de proporcionárseles, pues, al respecto, impartió un mandato expreso que no admite dubitación alguna o interpretaciones facultativas.

En ese orden de ideas, el derecho a la seguridad social⁹, el derecho a la salud¹⁰ y el derecho a la personalidad jurídica¹¹ adquieren una mayor connotación, que demanda una respuesta más efectiva de los poderes estatales, cuando se relacionan con personas en condición de discapacidad mental; circunstancia que no es ajena al juez de tutela, quien, como ya se dijo, tiene el deber, inclusive, de inaplicar normas que contravengan el mandato constitucional, y acudir al amparo de tales sujetos, a fin de asegurar la prevalencia de sus derechos. No hacerlo supondría una discriminación por omisión de trato preferencial inadmisibles para esta corporación.

Sobre el particular, la Corte ha dicho que:

*“Diversas situaciones pueden constituir un acto discriminatorio contrario al derecho a la igualdad de los discapacitados. Por un lado, la conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigido a anular o restringir sus derechos, libertades y oportunidades, sin justificación objetiva y razonable. Por otro, el acto discriminatorio consistente en una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho los discapacitados, la cual trae como efecto directo su exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad”*¹²

De conformidad con lo anterior, para este tribunal, el trato preferente que se debe a los discapacitados no es solo un derecho que les asiste, sino, también, un deber que se impone al Estado y sus autoridades públicas, correspondiéndoles *“brindar las condiciones normativas y materiales que permitan (...) compensar sus limitaciones para obtener una real integración a la sociedad. Este deber de protección no solo radica en cabeza de las y de los legisladores sino también le corresponde ejercerlo a todas las autoridades públicas sin excepción, incluso a los particulares”*¹³. De ahí se infiere que

⁹ Artículo 48 de la Constitución Política.

¹⁰ Artículo 49 de la Constitución Política.

¹¹ Artículo 14 de la Constitución Política.

¹² Sentencia T-288 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹³ Sentencia T-1248 de 2008, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

dicha imposición se hace extensiva a todos los sectores del colectivo social, desde la esfera pública hasta la privada.

Así las cosas, las personas en condición de discapacidad mental requieren de toda una serie de “ajustes razonables”, que se integren al cuerpo normativo, o que resulten de la aplicación, en situaciones específicas, de los principios antes descritos. *“Por ajustes razonables se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”*¹⁴.

5. El derecho fundamental a la salud de las personas en condición de discapacidad mental

El artículo 49 de la Constitución Política contempla que *“la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”*. De ahí se advierte que esta adquiere una doble connotación¹⁵: la primera, como servicio público; y la segunda, como derecho constitucional exigible al Estado, que, hoy día, ostenta el carácter de fundamental autónomo¹⁶, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional sobre el tema.

El marco jurídico que desarrolla el mencionado derecho integra, principalmente, a la Ley 100 de 1993¹⁷—y sus normas reglamentarias—; a los tratados internacionales, debidamente ratificados por Colombia, que versen sobre esa materia y; a la jurisprudencia de esta corporación.

Según los parámetros fijados por la citada ley, el Sistema General de Seguridad Social en Salud se compone de dos regímenes que coexisten: el contributivo, destinado para aquellas personas que tienen capacidad de pago para aportar, de forma solidaria, a la financiación del sistema; y el subsidiado, en el que se encuentran las personas cuya situación económica es menos favorable.

Dentro de este último esquema, cumplen un rol trascendental las entidades prestadoras de salud y las territoriales —municipios y departamentos—. A ellas corresponde, de forma articulada, disponer de la logística, la infraestructura y

¹⁴ Parágrafo 4, artículo 2° de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 2006.

¹⁵ Cfr., entre otras, las sentencias T-016 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-524 de 2007, M. P. Clara Inés Vargas Hernández; T-405 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-955 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-344 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ Cfr. sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.

los recursos humanos para materializar el servicio de salud que requieren sus usuarios.

No obstante, la misma norma ha dispuesto que el hecho de no estar afiliado a alguno de los dos regímenes no es óbice para que a una persona no se le proporcione la atención básica en salud, toda vez que en su artículo 157, en desarrollo del mandato depositado en el artículo 49 superior, señala que “...*todo colombiano participará en el servicio público esencial de salud que permite el sistema general de seguridad social en salud. Unos lo harán en su condición de afiliados al régimen contributivo o subsidiado y otros lo harán en forma temporal como **participantes vinculados***” (negritas fuera del texto).

La referida ley define a los participantes vinculados como “... *aquellas personas que por motivos de incapacidad de pago y mientras logran ser beneficiarios del régimen subsidiado tendrán derecho a los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado*”¹⁸.

De lo anterior se infiere que, independientemente de la calidad que se adquiriera frente al sistema, el derecho fundamental a la salud debe ser garantizado. No obstante, ello no justifica que, a perpetuidad, un usuario pueda permanecer sin solucionar su situación de afiliación, pues la pertenencia al régimen contributivo o al subsidiado es obligatoria.

Si bien es cierto que a los participantes vinculados se les garantizan los servicios médicos que requieran, es indispensable que, tan pronto sea posible, se afilien al régimen subsidiado –si no cuentan con los recursos para pertenecer al régimen contributivo–. Las principales razones que soportan esa necesidad se orientan a intereses del Estado y del propio usuario.

Del primero, habida cuenta que el ingreso al régimen subsidiado implica, entre otras cosas, la categorización de los destinatarios del servicio, de acuerdo a su condición socioeconómica, mediante la aplicación de la encuesta que el Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales –Sisben– prevé para este fin, lo que le permite cobrar copagos o cuotas moderadoras en proporción al nivel en el que hayan sido clasificados. En la misma forma, con ello se previene la duplicidad de subsidios por la atención de un mismo usuario, lo que termina siendo de vital importancia para la protección del patrimonio público. Con estas previsiones se protegen los recursos del sistema y se preserva el principio de sostenibilidad financiera del mismo.

De los usuarios, en la medida en que ello les permite hacer parte de la ARS o EPS-S que a su voluntad escojan, lo que, a la vez, les habilita la posibilidad de seleccionar, a discreción, la IPS que mejor se ajuste a sus necesidades, atendiendo a la oferta de prestadores de servicios médicos que estas posean.

¹⁸ Literal B del artículo 157 de la Ley 100 de 1993.

En la misma forma, se destacan otros beneficios como el acceso a programas sociales, que han sido articulados para las personas que pertenecen a dicho régimen. Verbigracia de ello: preferencia en la asignación de subsidios de vivienda, estímulos en materia educativa o exenciones fiscales.

En ese orden de ideas, siendo claro que la afiliación a uno u otro régimen es obligatoria y necesaria, corresponde a las entidades que lo administran propiciar las condiciones para que esta se haga efectiva, y facilitar el proceso a aquellas personas que tengan dificultad para gestionar los trámites pertinentes por sus propios medios, como ocurre con las personas con discapacidad mental, especialmente, aquellos que no cuenten con apoyo de terceros.

Es de precisar que, una vez concluida la afiliación, la obligación de la prestadora de salud y del ente territorial no claudica o disminuye, pues a ellas compete brindar el servicio de salud en las condiciones establecidas por este Tribunal, garantizando, entre otros factores, la oportunidad, eficacia, integralidad y continuidad del mismo¹⁹.

Ahora, en relación con el derecho fundamental a la salud que asiste a los sujetos que presentan limitaciones mentales, la Corte ha dicho que “... *la atención integral de estos sujetos debe estar dirigida a que se puedan desenvolver dentro de la sociedad en condiciones dignas y en un plano de igualdad con los demás. En estos términos, las personas con discapacidad gozan de una protección reforzada en cuanto su derecho a la salud*”²⁰, lo que significa que, inexorablemente, en su caso, asunción de los servicios médicos debe ir más allá de la simple recuperación de las funciones anatómicas y psicológicas del paciente, habida cuenta que requieren ser dotados de un bienestar que propenda por la concreción de condiciones de vida digna, como factor clave de resocialización, para lo cual tienen prioridad con respecto a otros sectores de la población.

En igual sentido, este tribunal ha expresado que “*las personas que sufren enfermedades mentales tienen derecho a acceder a los servicios que permitan su rehabilitación funcional y/o el mejor estar posible, correspondiéndole a las empresas prestadoras de salud, bien sea dentro del régimen contributivo o del subsidiado, asumir el costo de los mismos*”²¹, sin que puedan oponerles barreras o cargas desproporcionadas para recibir atención en la forma señalada.

6. El derecho a la personalidad jurídica de las personas en condición de discapacidad mental

¹⁹ Cfr., entre otras, las sentencias T-214 de 2013, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-770 de 2011, M. P. Mauricio González Cuervo.

²⁰ Sentencia T-203 de 2012, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

²¹ Sentencia T-770 de 2010, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

El artículo 14 de la Carta Política dispone: “*Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica*”. De esa máxima se desprende una garantía de raigambre constitucional fundamental, que es exigible mediante el mecanismo de amparo consagrado en el artículo 86 superior, al ser de aplicación inmediata, de acuerdo a lo preceptuado por el artículo 85 de la norma *ibídem*.

En la misma forma, este se encuentra “*consagrado en normas de carácter internacional (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 6°; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado bajo la Ley 74 de 1968, artículo 16; Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada igualmente en el país por la Ley 16 de 1973, artículo 3), y (...) en el artículo 74 del Código Civil*”²²; por lo que la protección que se le dispensa encuentra asidero en regulaciones del orden jurídico externo y del interno, en distintos niveles.

Esto es apenas una consecuencia lógica de la evolución de los conceptos de individuo y de persona, de cara a la estructuración del modelo social a lo largo de la historia. Al hablar de “individuo”, tradicionalmente, se alude al vocablo derivado del latín *individuum*, que significa “parte indivisible”²³; noción que se opone a la idea de universalidad, pues comprende al ser en la expresión excluyente de la existencia de otros similares a él. Por su parte, el concepto de “persona” entraña un vínculo inescindible con lo general, que lo identifica como miembro de un conglomerado de individuos que comparten intereses y características –atributos– particulares.

La palabra “persona” proviene del latín *per sonare*, que significa sonar a través de o resonar²⁴, y evoca a los actores del vulgo teatral de la antigua Grecia, quienes empleaban máscaras, con orificios en la boca, a través de las cuales ejecutaban sus interlocuciones²⁵. Esta figura permitía a dichos artistas abstraerse de su fuero interno para caracterizar un ente del que no se distinguen rasgos propios, más que la voz.

Bajo ese contexto se originó la idea de exigir derechos y hacer cumplir obligaciones, como una facultad que subyace a su titular, sin consideración a los caracteres que lo diferencian de sus homólogos. Luego, al articularse esa construcción doctrinal con los conceptos de Estado y de ordenamiento normativo, surgió como institución el derecho a la “personalidad jurídica”.

En cuanto a su desarrollo más reciente, la Corte ha sostenido que la percepción de “persona” ha asumido un rol protagónico dentro del modelo de

²²Sentencia T-489 de 2005, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

²³Introducción a Tomás de Aquino, Doce Lecciones. Josef Pieper. Traducción al Castellano de Ramón Cercós. Biblioteca del Cincuentenario. Ediciones Rialp S.A. Madrid, España, 2005. Pág 123.

²⁴Traductor latín-español. One Hour Translation. http://www.onehourtranslation.com/free-translation/?source_text=personare%0D%0A&source_language=la&target_language=es. Enero de 2014.

²⁵Cfr. Filosofía I, Concepto de Persona e Individuo. <http://filosofiaminervaruizcardona.blogspot.com/2012/06/filosofia-i-concepto-de-persona-e.html>. Enero de 2014.

Estado y la forma en la que este se integra con sus asociados, alcanzando su máxima expresión en la Revolución Francesa y la consecuente proclamación de derechos efectuada en 1789, que, en últimas, se cristalizó durante el período sucesivo a la Segunda Guerra Mundial.

Así, en la Sentencia T-329 A de 2012²⁶, rememorando lo dicho por una de sus primeras generaciones de magistrados²⁷, este Tribunal destacó que el derecho a la personalidad jurídica *“presupone toda una normatividad jurídica, según la cual todo hombre por el hecho de serlo tiene derecho a ser reconocido como sujeto de derechos, con dos contenidos adicionales: titularidad de derechos asistenciales y repudio de ideologías devaluadoras de la personalidad, que lo reduzcan a simple condición de cosa”*. De lo anterior se deduce la importancia de esta figura jurídica, pues, como se explicó, es la idea que entrelaza la noción de ser humano con la de sujeto de derechos y obligaciones.

En resumen, el derecho a la personalidad jurídica supone el reconocimiento de la existencia de un individuo, sujeto de derechos y obligaciones, cuya calidad apareja un vínculo inescindible con el Estado y sus semejantes, en el que el concepto de persona adquiere una connotación singularizadora, con respecto de quienes revisten igual condición; pero, al mismo tiempo, equiparadora, en relación con el trato que merecen de los distintos estamentos –públicos y privados– adheridos al conglomerado social.

Por otro lado, es menester precisar que el documento de identidad constituye una parte primordial de dicho derecho, pues representa, materialmente, la prueba de la voluntad estatal de reconocer la existencia jurídica a su portador y, consecuentemente, de atribuirle una capacidad específica, necesaria para el ejercicio de ciertas facultades normativamente amparadas por la Constitución, la ley y otras disposiciones. Sobre el particular, la Corte ha precisado que:

*“La identificación constituye la forma como se establece la individualidad de una persona con arreglo a las previsiones normativas. La ley otorga el alcance de prueba de la identificación personal, de donde se infiere que sólo con ella se acredita la personalidad de su titular en todos los actos jurídicos o situaciones donde se le exija la prueba de tal calidad. La cédula de ciudadanía constituye también un medio idóneo para acreditar la mayoría de edad...”*²⁸

En este orden de ideas, resulta palpable que la cédula de ciudadanía cobra vital importancia para el acceso a determinados servicios, en los que se exige la prueba de la identificación; como ocurre, por ejemplo, para la afiliación de un usuario en el régimen subsidiado en salud. En lo relativo a tal requisito, es

²⁶ M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

²⁷ Cfr. Sentencia T-485 de 1992, M. P. Fabio Morón Díaz.

²⁸ Sentencia T-929 de 2012, M. P. María Victoria Calle Correa.

preciso citar el artículo 1° del Acuerdo 166 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud –CNSSS–, que establece:

“A partir del período de contratación que inicia el 1° de abril del 2.000, se establece como requisito el documento de identidad para la acreditación de la afiliación efectiva de los beneficiarios del Régimen Subsidiado, que será la cédula de ciudadanía para los mayores de 18 años, y el registro de nacimiento o la tarjeta de identidad para los menores de edad”

Aunque, como ya se dijo, lo anterior no obsta para que las entidades que administran el régimen adopten todas las medidas que sean necesarias para garantizar la atención médica a sus usuarios, sin desconocer la importancia que reviste la plena identificación de los mismos dentro del proceso de afiliación.

Visto lo anterior, resulta oportuno destacar que, de conformidad con lo expuesto en los acápites anteriores, el derecho a la personalidad jurídica demanda una protección mayor cuando se predica de una persona con discapacidad mental.

Así las cosas, es forzoso concluir que, por el carácter fundamental que entraña el derecho enunciado y por la calidad de sujeto de especial protección constitucional que confiere la norma de normas a dicha población, todos los estamentos del Estado, que participen en su proceso de identificación y en el reconocimiento formal de su personalidad jurídica, tienen la obligación de propiciar las condiciones para hacerles efectivo ese derecho, lo que, en algunos casos, implica que deban asumir una posición activa, encaminada a derribar las barreras que tornen inextricable el acceso al mismo.

En atención a esa máxima, este tribunal, en la sentencia T-909 de 2001²⁹, se pronunció sobre una acción de tutela impetrada en contra de la Registraduría Nacional del Estado Civil, la cual se había negado a tramitar la cédula de ciudadanía de una persona con limitaciones mentales, basándose en que esta debía salir con los ojos abiertos en la fotografía aportada para tal fin, siendo que había sido imposible obtenerla en esas condiciones –dada la naturaleza de las enfermedades padecidas por él–. En aquella ocasión, la Corte, a pesar de haberse demostrado un comportamiento negligente de parte de sus familiares, ordenó a la entidad demandada disponer “... *lo pertinente para tomar directamente la fotografía al ciudadano (...) con la observancia de los requisitos establecidos por la misma demandada...*”, pues la orden emanada en razón de dicha tutela no podía encaminarse a apercibir o censurar a sus progenitores, sino a garantizar la prevalencia del derecho fundamental a la personalidad jurídica del agraviado, quien, por sus propios medios, jamás

²⁹ M. P. Jaime Araújo Rentería.

podría satisfacer las exigencias correspondientes a la obtención de su documento.

De aquella línea argumentativa surge una clara premisa: el Estado no puede escapar a la responsabilidad de adoptar acciones afirmativas para amparar el derecho fundamental a la personalidad jurídica de las personas con discapacidad mental; principalmente, cuando no cuenten con familiares que puedan velar por sus intereses, pues, en esos casos, el vínculo solidario que lo ata con el asociado se robustece. Entonces, dentro de esa secuencia de planteamientos, si aun ante la presencia de familiares, el juez de tutela debe impartir una orden que facilite los trámites para la obtención del respectivo documento de identidad, con más razón habrá de hacerlo cuando falten los familiares del discapacitado.

7. Caso concreto

José Mercedes Mosquera impetró acción de tutela en contra del Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. y la Registraduría Nacional del Estado Civil, al considerar conculcados los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social, al buen nombre y a la personalidad jurídica de su agenciado, Jorge Luis Rodríguez, luego de que le negaran los servicios de salud –atención y medicamentos– y la expedición de su cédula de ciudadanía, respectivamente. El juez de primera instancia vinculó al trámite constitucional a la Alcaldía de Villavicencio y a la Secretaría de Salud Departamental del Meta.

En el libelo demandatorio, el actor manifestó que se desempeña como terapeuta en la Corporación la Casa del Alfarero, entidad sin ánimo de lucro que brinda ayuda a habitantes de la calle, como es el caso de su agenciado, quien fue acogido en esta hace 7 años, sin que fuera posible identificarlo, debido a que padece problemas mentales y no se le conocen familiares.

Así las cosas, debido a la dualidad de ejes temáticos en torno a los que gira la controversia, la Sala estudiará, de forma separada, la vulneración que se pueda derivar de: *(i)* la renuencia de la E.S.E. accionada a entregar los medicamentos reclamados y; *(ii)* la no entrega del documento de identidad por parte de la Registraduría Nacional.

7.1. Vulneración de los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social del agenciado, producto de la omisión de entrega de medicamentos por parte del Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E.

Indicó el accionante que, durante todo el tiempo que Jorge Luis Rodríguez ha estado bajo el cuidado de la Casa del Alfarero, ha recibido tratamiento psiquiátrico y fármacos en el hospital mencionado, pero, desde el 6 de junio de 2013, dicha entidad se ha negado a atenderlo con fundamento en un supuesto cambio en su naturaleza jurídica.

Por su parte, el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. afirma haberle brindado atención médica por una sola vez, en razón de un cuadro de agresividad, según epicrisis del 6 de junio de 2013; y además, que en su farmacia adscrita no reposa solicitud de medicamentos a nombre del agenciado.

A su turno, la Secretaría Departamental de Salud del Meta manifestó que estaba a la espera de que se le allegue la correspondiente fórmula médica para suministrarle los medicamentos en calidad de vinculado, pues este no cuenta con afiliación al régimen contributivo ni al subsidiado. Con respecto a esto último, la Alcaldía de Villavicencio puntualizó que, en su caso, dicho trámite no se puede completar sin la presentación de la cédula de ciudadanía, toda vez que el número del respectivo documento es necesario para cruzar información con los centros de salud del municipio.

Ahora, atendiendo a lo dicho por las partes y las pruebas obrantes en el expediente, la Sala encuentra acreditado que el agenciado, Jorge Luis Rodríguez presenta retardo mental, trastorno afectivo bipolar con episodios mixtos e hipomaniacos presentes, así como inquietud, agitación y cuadros de agresividad³⁰; por lo cual, en el hospital accionado, le prescribieron “*Levomepromazina 25 mg Tab*”³¹, que es, en últimas, el fármaco que reclama el accionante a través de este mecanismo de amparo.

No obstante, se advierte que el propio actor indicó al juez de instancia, en declaración del 9 de julio de 2013, que dicha entidad ya le hizo entrega de los medicamentos, por orden de la Secretaría de Salud Departamental del Meta, y le asignó cita médica para el 5 de agosto del mismo año³², lo que, a primera vista, daría lugar a concluir que, sobre el particular, se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado. Empero, no puede perderse de vista que, tratándose de las personas en condición de discapacidad mental, como el agenciado, dada su condición de sujeto de especial protección constitucional, el análisis del caso debe ser más exhaustivo.

En ese orden de ideas, la Sala advierte que la E.S.E. demandada suministró los referidos insumos, no apelando a su deber constitucional y legal –como operadora del sistema de salud–, sino en virtud del amparo tutelar incoado por el actor y mediando la intervención de la correspondiente Secretaría de Salud del Departamento, lo cual se corrobora con su oposición a la demanda constitucional, especialmente cuando afirmó: *“Como el señor Jorge Luis Rodríguez, al parecer, carece de Seguridad Social alguna, debe acudir a la Secretaría de Salud Departamental del Meta, para que expida la autorización cada vez que se requiera para la atención por consulta externa en la Unidad de Salud Mental y para el suministro de los medicamentos ordenados por el*

³⁰ Folio 4 a 5 del cuaderno 2.

³¹ Folio 6 del cuaderno 2.

³² Folio 71 a 72 del cuaderno 2.

médico tratante”, lo cual, sin lugar a dudas, representa una flagrante transgresión de sus derechos a la salud y a la seguridad social, toda vez que supedita la diligencia del tratamiento e insumos requeridos por el agenciado al agotamiento de trámites administrativos que no está en condición de asumir.

Para la Sala, no le asiste razón a la entidad accionada en cuanto a la falta de seguridad social del agenciado, pues todas las personas pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, unos en calidad de afiliados –al régimen contributivo o al subsidiado–, y otros como participantes vinculados, quienes, al igual que los primeros, tienen garantizados *“los servicios de atención de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado”*, categoría dentro de la cual está incluida la E.S.E. demandada. Todo lo anterior, en virtud de lo preceptuado por el artículo 157 de la Ley 100 de 1993.

En igual sentido, es menester precisar que la calidad de vinculado, por razones de necesidad y conveniencia del Estado y de la sociedad, debe ser temporal, lo que obliga a quienes están en tal situación a afiliarse, con prontitud, al régimen contributivo o, en su defecto, al subsidiado. Sin embargo, en el caso del señor Jorge Luis Rodríguez esto no ha sido posible debido a los insuperables trámites administrativos que se le imponen, ya que, para tal efecto, se le exige aportar documentos que, por sus propios medios, no puede procurarse.

Desde esa óptica, se entiende que la conducta desplegada por el Hospital Departamental de Villavicencio, la Alcaldía de Villavicencio y la Secretaría de Salud Departamental del Meta ha sido violatoria de sus derechos fundamentales, habida cuenta que ha dificultado su acceso efectivo a los servicios de salud, cuando ha debido encaminarse a producir el resultado opuesto, dando aplicación a acciones afirmativas que permitieran materializar las garantías que le asisten, pues su condición de discapacidad mental y situación socioeconómica, ameritan un comportamiento de esa naturaleza.

7.2. Vulneración del derecho fundamental a la personalidad jurídica del agenciado, como consecuencia de la omisión de trato diferencial por parte de la Registraduría Nacional para la expedición de su cédula de ciudadanía

El accionante manifestó que *“se llevó a la Registraduría para una revisión dactiloscópica y lograr identificar y cédular a Jorge Luis Rodríguez, pero no apareció que hubiese tenido cédula nunca”*.

En respuesta, dicha entidad le comunicó que, en la base datos del Sistema de Información del Registro Civil –SIRC–, no se encontró ningún registro civil de nacimiento a nombre del agenciado; y destacó la complejidad de la búsqueda, dada la poca información suministrada, concluyendo en la necesidad de que se solicite la inscripción de su nacimiento en el mencionado

registro, para lo cual, dadas las particularidades de su caso, debe aportar un certificado de examen médico-legal que determine su edad y otro de oriundez, expedido por un funcionario competente, en los términos de los artículos 61 y 62 del Decreto 1260 de 1970³³.

Por otro lado, refirió que para la obtención de su cédula de ciudadanía es necesario verificar que no haya iniciado un proceso similar antes, para lo cual debe tomársele una “*reseña de impresiones dactilares completa para plena identidad*”, que deberá ser confrontada en el Centro de Consulta Técnica. Luego, en caso de que el resultado sea negativo, deberá adelantar el trámite de cedulación “como primera vez”, que demanda la presentación del correspondiente registro civil de nacimiento, junto con otros documentos.

De lo afirmado por la partes y de los documentos que obran en el expediente, esta Sala advierte que lo manifestado por la entidad demandada le fue comunicado al accionante, mediante sendos oficios de 3 de julio de 2013³⁴.

Así mismo, que, en declaración del 9 de julio de 2013, rendida bajo la gravedad del juramento, ante el juez de instancia, el accionante informó que, luego de practicársele el mencionado cotejo de impresiones dactilares a su agenciado, la Registraduría le transmitió “*que no apareció como cedulaado*”³⁵, razón por la cual, de conformidad con lo expuesto por dicha entidad, ahora, le correspondería agotar, primero, el trámite de inscripción en el registro civil de nacimiento, debiendo allegar una serie de documentos para tal fin.

Sin embargo, pese a que la Registraduría, con su actuación, se ciñó al marco reglamentario, lo cierto es que también ha eludido el compromiso que tiene con la vigencia de los preceptos constitucionales, toda vez que la imposición de cargas administrativas al señor Rodríguez representa una desproporción inadmisibles en el Estado social de derecho.

Para la Sala es claro que las exigencias de dicha entidad, en circunstancias comunes, no solo serían adecuadas, sino también necesarias, pero, dadas las particularidades del *sub examine*, es evidente que contrarían el derecho fundamental a la personalidad jurídica del agenciado, quien, por razón de su situación de discapacidad mental –y demás padecimientos asociados– no podría, por sus propios medios, cumplir con ellas. Tampoco sería posible endosárselas a alguna persona con la que entañe un vínculo parental, dado que no cuenta con familiares conocidos; y a los miembros de la Corporación La Casa del Alfarero no podría constreñírseles a acudir con la misma diligencia que a aquellos, pues si bien, en el caso de Jorge Luis Rodríguez, han adelantado una gestión loable, el Estado no puede, a plenitud, confiarles el interés que tiene sobre el agraviado, ya que la satisfacción de sus derechos

³³Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas.

³⁴Folio 61 a 64 del cuaderno 2.

³⁵Folio 72 del cuaderno 2.

fundamentales no puede estar supeditada a los medios y a la presteza con la que esta se los procure.

Así las cosas, corresponde al Estado velar porque las garantías constitucionales, cuyo cumplimiento se le enrostra, no sean menoscabas. Esto es así en virtud del deber de solidaridad que le asiste para con sus asociados, que viene aparejado con el deber de acompañamiento efectivo al agenciado, habida cuenta que la situación de debilidad manifiesta que lo envuelve así lo reclama.

Como ya se dijo en la parte considerativa de esta providencia, es necesario que los diferentes estamentos adopten acciones afirmativas para dar contenido real al artículo 13 superior, en cuanto al tratamiento diferencial. Luego, siendo la Registraduría uno de tales, le corresponde atender ese llamado que le ha hecho el constituyente, disponiendo los medios, materiales y jurídicos, para lograr la expedición de la cédula de ciudadanía de Jorge Luis Rodríguez.

Entonces, en vista de que, en lugar de facilitar dicho fin, ha obstruido el acceso a la plena identificación y cedulación del agenciado, con la omisión del trato diferencial que le debe, la Sala estima que el referido ente accionado ha vulnerado su derecho fundamental a la personalidad jurídica.

7.3. Conclusiones y órdenes

De conformidad con lo expuesto en los numerales anteriores, la Sala concluye que: *(i)* el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E., la Alcaldía de Villavicencio y la Secretaría de Salud Departamental del Meta han vulnerado los derechos fundamentales a la salud y a la seguridad social del agenciado, Jorge Luis Rodríguez y; *(ii)* la Registraduría Nacional del Estado Civil ha vulnerado el derecho fundamental a la personalidad jurídica del mismo.

Por tal motivo, revocará la decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, proferida el 12 de julio de 2013, que, en única instancia, resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por José Mercedes Mosquera en nombre de Jorge Luis Rodríguez. En su lugar, amparará sus derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y a la personalidad jurídica.

Como consecuencia, ordenará al Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. que le brinde el tratamiento médico integral y autorice la entrega de los medicamentos ordenados por el médico tratante, sin trasladarle a él, o a quien lo acompañe, la carga de agotar trámite administrativo alguno.

A la Alcaldía Municipal de Villavicencio y a la Secretaría Departamental de Salud del Meta, que garanticen la atención en salud que requiera el agenciado, en el Hospital demandado o en cualquier establecimiento médico de su circunscripción e, igualmente, que, en coordinación con la Registraduría

Nacional del Estado Civil –o su delegada–, hagan efectiva su afiliación al régimen subsidiado, a través del número único de identificación personal que le corresponda.

A la Registraduría Nacional del Estado Civil se le ordenará que, directamente, o por quien delegue, disponga los medios necesarios para lograr su inscripción en el registro civil de nacimiento y la expedición del documento de identidad que le corresponda, según su edad; asumiendo personalmente el acompañamiento y transporte a las diligencias que sean menester –examen médico legal, certificado de oriundez, etcétera–, para lo cual contará con apoyo del personal de salud idóneo, que deberá ser comisionado por el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E, o, en su defecto, por la Secretaría de Salud Departamental del Meta. Así mismo, se le ordenará que le asigne un número único de identificación personal, válido para todos los efectos legales, el cual deberá coincidir con el del documento de identidad que, en lo sucesivo, se le expida.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, proferida el 12 de julio de 2013, que, en única instancia, resolvió no tutelar los derechos fundamentales invocados por José Mercedes Mosquera en nombre de Jorge Luis Rodríguez. En su lugar, **AMPARAR** los derechos fundamentales a la salud, a la seguridad social y a la personalidad jurídica del agenciado, Jorge Luis Rodríguez.

SEGUNDO.- ORDENAR al Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, brinde el tratamiento médico integral que demanden las patologías del agenciado, Jorge Luis Rodríguez, y autorice la entrega de los medicamentos prescritos por el médico tratante, sin trasladarle a dicho paciente, o a quien lo acompañe, la carga de agotar trámites administrativos que entorpezcan o dilaten lo que aquí se dispone.

TERCERO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Villavicencio y a la Secretaría Departamental de Salud del Meta que garanticen la atención en salud que requiera el agenciado, Jorge Luis Rodríguez, en el Hospital demandado o en cualquier establecimiento médico de su circunscripción e, igualmente, que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil –o su delegada–, hagan efectiva su afiliación al régimen

subsidiado, a través del número único de identificación personal que le corresponda.

CUARTO.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, asigne un número único de identificación personal al agenciado, Jorge Luis Rodríguez, válido para todos los efectos legales, el cual deberá coincidir con el del documento de identidad que, en lo sucesivo, se le expida.

QUINTO.- ORDENAR a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, directamente, o por quien esta delegue, disponga los medios necesarios para lograr la inscripción en el registro civil de nacimiento del agenciado, Jorge Luis Rodríguez, y la expedición del documento de identidad que le corresponda, según su edad; asumiendo el acompañamiento y el transporte a las diligencias que sean menester –examen médico legal, certificado de oriundez, etcétera–, para lo cual contará con apoyo del personal de salud idóneo, que deberá ser comisionado por el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E, o, en su defecto, por la Secretaría de Salud Departamental del Meta. Se advierte a la Registraduría que dicho trámite no podrá superar el término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia.

SEXTO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con aclaración de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General

**ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
A LA SENTENCIA T-108A/14**

**SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Participantes
vinculados y afiliados al régimen subsidiado (Aclaración de voto)**

Ha debido prescindirse de las referencias que hace la sentencia a los “participantes vinculados al sistema”, entendidos estos como aquellas personas que no pertenecen al régimen contributivo ni al subsidiado. Esto por cuanto el principio de universalización contenido en el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011, “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, eliminó la diferenciación entre afiliados y vinculados, ordenando que “todos los residentes en el país deberán ser afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, sin perjuicio de los procedimientos que la misma norma contempla para lograr el cubrimiento total de la población. De esta forma, aun cuando en algunos casos dicho mandato se esté desconociendo, como en el presente asunto, lo cierto es que en virtud de la norma citada ya no corresponde hacer referencia a las personas “vinculadas al sistema”.

**AFILIACION AL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN
SALUD-Falta de identificación nunca puede ser un obstáculo para la
afiliación al sistema (Aclaración de voto)**

La Sala debió hacer mayor énfasis en que la falta de identificación nunca puede ser un obstáculo para la afiliación al sistema de salud, principalmente cuando se está ante sujetos de especial protección constitucional como en el asunto bajo estudio. Esto se desprende del mismo artículo 32 de la Ley 1438 de 2011, según el cual si la persona “no tuviera documento de identidad, se tomará el registro dactilar y los datos de identificación, siguiendo el procedimiento establecido por el Ministerio de la Protección Social en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil para el trámite de la afiliación”.

Referencia: expediente T-4.090.431

Acción de tutela de José Mercedes Mosquera, actuando como agente oficioso de Jorge Luis Rodríguez, contra el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E. y otros.

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el debido respeto por las decisiones de esta Corporación, presento aclaración de voto por las razones que expongo a continuación:

1. La sentencia T-108A de 2014 resuelve la acción de tutela instaurada por José Mercedes Mosquera, quien actúa como agente oficioso de Jorge Luis Rodríguez. En los hechos del caso se expone que el agenciado era un habitante de la calle, quien fue acogido hace siete años por la Fundación Casa del Alfarero, donde se le brindó vivienda y atención. Desde ese momento empezó a ser atendido en el Hospital Departamental de Villavicencio E.S.E., donde le entregaban medicamentos para tratar los trastornos mentales que padece, pero sin que estuviera afiliado al Sistema de Seguridad Social. No obstante, debido a reformas administrativas en la entidad hospitalaria, le fue cancelado el suministro de dichas medicinas. De igual forma, se señala en los antecedentes que el actor se encontraba indocumentado y que ha sido imposible realizar el trámite de cedula, toda vez que la Registraduría afirma que no ha sido posible adelantarlos debido a que en sus archivos no existe registro alguno del actor.

Ante la anterior situación, el señor Mosquera instauró acción de tutela con la pretensión de que le fuera reanudada la entrega de los medicamentos al señor Rodríguez y se llevara a cabo su proceso de cedula.

2. La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional concede el amparo de los derechos fundamentales invocados. En cuanto a la solicitud de los medicamentos, señala que todas las personas residentes en Colombia deben estar afiliados al Sistema de Seguridad Social, ya sea en los regímenes contributivo o subsidiado, o como usuarios vinculados. En virtud de ello, y ante la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra el accionante, le ordena al Hospital reanudar la entrega de los medicamentos y a la Alcaldía Municipal y la Secretaría Departamental de Salud que *“hagan efectiva su afiliación al régimen subsidiado, a través del número único de identificación personal que le corresponda”*.

En cuanto a la carencia de la cédula de ciudadanía, le ordenó a la Registraduría Nacional del Estado Civil que disponga los medios necesarios para lograr su inscripción en el registro civil de nacimiento y la expedición del documento de identidad respectivo.

3. Si bien comparto la decisión adoptada, encuentro necesario hacer dos aclaraciones respecto de mi voto. En primer lugar, considero que ha debido prescindirse de las referencias que hace la sentencia a los *“participantes vinculados al sistema”*, entendidos estos como aquellas personas que no pertenecen al régimen contributivo ni al subsidiado. Esto por cuanto el principio de universalización contenido en el artículo 32 de la Ley 1438 de 2011, *“por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”*, eliminó la diferenciación entre afiliados y vinculados, ordenando que *“todos los residentes en el país*

deberán ser afiliados del Sistema General de Seguridad Social en Salud”, sin perjuicio de los procedimientos que la misma norma contempla para lograr el cubrimiento total de la población. De esta forma, aun cuando en algunos casos dicho mandato se esté desconociendo, como en el presente asunto, lo cierto es que en virtud de la norma citada ya no corresponde hacer referencia a las personas “vinculadas al sistema”.

4. Segundo, si bien comparto la decisión de ordenar a la Registraduría la entrega del documento de identidad, considero que la Sala debió hacer mayor énfasis en que la falta de identificación nunca puede ser un obstáculo para la afiliación al sistema de salud, principalmente cuando se está ante sujetos de especial protección constitucional como en el asunto bajo estudio. Esto se desprende del mismo artículo 32 de la Ley 1438 de 2011 antes citado, según el cual si la persona *“no tuviera documento de identidad, se tomará el registro dactilar y los datos de identificación, siguiendo el procedimiento establecido por el Ministerio de la Protección Social en coordinación con la Registraduría Nacional del Estado Civil para el trámite de la afiliación”*. De esta manera, en la sentencia bien ha podido hacerse mención expresa a que en los casos en los cuales el paciente no tenga cédula, debe agotarse el procedimiento contemplado en dicha disposición y, en caso de no haberse implementado el mecanismo, instarse a las entidades correspondientes para que así lo hagan.

En estos términos dejo constancia de mi respetuosa aclaración respecto de la decisión adoptada en la sentencia T-108A de 2014.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado