

Sentencia T-029/16

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Requisitos

En reciente sentencia de unificación, esta Corporación se refirió a las hipótesis en las que resulta procedente la agencia oficiosa, en los siguientes términos: "...el Decreto exige, como condiciones para que se configure la agencia oficiosa, la concurrencia de dos elementos: (i) que el titular de los derechos no esté en condiciones de defenderlos y, (ii) que en la tutela se manifieste esa circunstancia. En cuanto a esta última exigencia, su cumplimiento sólo se puede verificar en presencia de personas en estado de vulnerabilidad extrema, en circunstancias de debilidad manifiesta o de especial sujeción constitucional. La agencia oficiosa en tutela se ha admitido entonces en casos en los cuales los titulares de los derechos son menores de edad; personas de la tercera edad; personas amenazadas ilegítimamente en su vida o integridad personal; individuos en condiciones relevantes de discapacidad física, psíquica o sensorial; personas pertenecientes a determinadas minorías étnicas y culturales."

AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA-Esposo en representación de esposa enferma

Tratándose de la representación de un cónyuge enfermo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que los deberes y derechos que tienen los consortes entre sí, como el socorro y la ayuda mutua en todas las circunstancias de la vida, llegan inclusive a volver obligatoria la agencia oficiosa cuando uno de los integrantes de la pareja se encuentra bajo una grave enfermedad que le impida actuar por sí mismo, siempre que medie por lo menos prueba del diagnóstico médico para determinar la incapacidad en que se encuentra el agenciado. Así, en varias oportunidades, la Corte ha admitido la agencia oficiosa por parte de esposos de mujeres, al demostrarse que los quebrantos de salud de ellas les imposibilitan acudir por cuenta propia a solicitar el amparo

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Procedencia excepcional

El artículo 86 superior prescribe que corresponde al legislador determinar las circunstancias en que dicha acción constitucional procede contra particulares encargados de prestar servicios públicos o ante la grave afectación de un interés colectivo, así como en los casos en que exista una relación de subordinación o indefensión del accionante frente al accionado

SUBORDINACION E INDEFENSION-Concepto

La subordinación ha sido entendida por esta Corporación como la existencia de una relación jurídica de dependencia, la cual se manifiesta principalmente entre trabajadores y patronos, o entre estudiantes y profesores o directivos de un plantel educativo. Por su parte, según la jurisprudencia, el estado de indefensión es un concepto de carácter fáctico que se configura cuando una persona se encuentra en un estado de debilidad manifiesta frente a otra, de modo que, por el conjunto de circunstancias que rodean el caso, no le es posible defenderse ante la agresión de sus derechos. Así mismo, la jurisprudencia ha dicho que la indefensión se presenta en aquellas circunstancias en las cuales la persona ofendida carece de medios jurídicos de defensa o también, cuando a pesar de existir dichos medios, los mismos resultan insuficientes para resistir o repeler la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales.

ACCION DE TUTELA PARA OBTENER REINTEGRO LABORAL-Procedencia excepcional

CONTRATO REALIDAD Y PRINCIPIO DE PRIMACIA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS EN MATERIA LABORAL-Reiteración de jurisprudencia

PRINCIPIO DE PRIMACIA DE LA REALIDAD SOBRE LAS FORMAS

Uno de los principios rectores del Derecho del Trabajo es el de la primacía de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales –consagrado en el artículo 53 de la Carta–, el cual se encuentra íntimamente ligado al principio de prevalencia del derecho sustancial –previsto en el artículo 228 de la misma obra–. Este Tribunal ha reconocido que, al margen de la forma en que los individuos que pactan la prestación de un servicio personal convengan designar el contrato, es la estructura factual de la relación entre los sujetos lo que determina la verdadera naturaleza del vínculo

CONTRATO REALIDAD-Prevalencia de lo sustancial sobre lo formal

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE PERSONA EN ESTADO DE DEBILIDAD MANIFIESTA POR RAZONES DE SALUD-Reglas jurisprudenciales

DERECHO A LA ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA DE PERSONA CON LIMITACIONES FISICAS, PSIQUICAS O SENSORIALES-Garantías contenidas en la Ley 361 de 1997 y jurisprudencia constitucional sobre su aplicación

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA-Ineficacia del despido sin autorización previa y expresa del Ministerio de Trabajo

ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA-Frente a diferentes tipos de contratos, vinculaciones laborales y entidades contratantes

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Contenido y alcance

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Valor constitucional que obliga al Estado y al individuo a actuar en procura del interés general

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD LABORAL-Protección a trabajadores con disminución en sus condiciones físicas

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN EL SERVICIO DE SALUD-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD FRENTE A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Nexo e importancia con los principios de integralidad y de continuidad

DERECHO AL TRABAJO Y A LA SALUD-Orden de reintegrar a accionante

Referencia: expediente T-5.144.950

Acción de tutela presentada por Rubén Díaz Díaz como agente oficioso de Liliana Bustamante Cepeda en contra del Instituto Santa Teresita y Coomeva EPS.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Octava de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del trámite de tutela que concluyó con los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Primero Civil Municipal de Bucaramanga, y en segunda instancia, por el Juzgado 4º Civil del Circuito de esa misma ciudad, dentro del proceso de tutela instaurado por Rubén Díaz Díaz, actuando como agente oficioso de su cónyuge, Liliana Bustamante Cepeda, en contra del Instituto Educativo Santa Teresita y Coomeva EPS.

El proceso de la referencia fue seleccionado por la Sala de Selección de Tutelas Número Nueve, mediante Auto proferido el 28 de septiembre de dos mil quince (2015).

I. ANTECEDENTES

El señor Rubén Díaz Díaz, actuando como agente oficioso de su cónyuge, señora Liliana Bustamante Cepeda, presentó acción de tutela en contra del Instituto Santa Teresita y Coomeva EPS, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales al trabajo y a la salud que le asisten a la citada, con fundamento en los siguientes:

1. Hechos

1.1. La señora Liliana Bustamante Cepeda tiene 41 años de edad[1].

1.2. Desde el 2 de mayo de 2008, la tutelante había venido suscribiendo contratos de trabajo inferiores a un año con el Instituto Santa Teresita, ubicado en Floridablanca -Santander-, desempeñándose en el cargo denominado “oficios varios”. El último de tales contratos tuvo lugar el 13 de enero de 2014 y la susodicha laboró hasta el 30 de noviembre del mismo año[2].

1.3. En virtud de la referida vinculación laboral, la señora Liliana Bustamante fue afiliada por su empleador a seguridad social, así: a Coomeva EPS en salud, a Pensiones ING como administradora de pensiones; así como a riesgos laborales, sin especificar en este último caso a cuál entidad.

1.4. Según se relata en el escrito de tutela, desde el 2014 la accionante venía padeciendo cefaleas que, “por su agudeza y poca sintomatología, muchas veces fue tratada directamente en Instituto para el cual trabajó”.

1.5. El 30 de noviembre de 2014, mientras la interesada se encontraba a la espera de un diagnóstico sobre su condición de salud, el Instituto Santa Teresita le informó, mediante un comunicado[3], que sus servicios ya no serían requeridos para el año 2015.

1.6. Cuando la señora Liliana Bustamante ingresó al referido empleo le fue practicado examen de ingreso, pero no se llevó a cabo examen de egreso alguno.

1.7. En diciembre de 2014 a la tutelante le fue diagnosticado un tumor maligno en el cerebro, por lo cual fue intervenida quirúrgicamente con urgencia[4].

1.8. Aduce el señor Rubén Díaz que al momento de promoverse la acción, la señora Liliana Bustamante se encontraba incapacitada y sin trabajo y que, por estar desafiliada del sistema de salud, Coomeva EPS no le hacía entrega de los medicamentos que ordenaron los médicos tratantes.

1.9. El promotor de la acción indica que trabaja en jardinería y sus recursos son insuficientes para solventar los medicamentos y controles médicos que necesita su cónyuge, además que debe hacerse cargo del sostenimiento de tres hijos que dependen de él.

1.11. El agente oficioso manifiesta que acude a la acción de tutela en vista de que la gravedad de la enfermedad de su esposa hace necesario que se continúe con la atención en salud de forma inmediata, y un proceso laboral podría tardar “más de dos o tres años”.

2. Contenido de la petición de amparo

La señora Liliana Bustamante reclama, por medio de agente oficioso, la protección de sus

derechos al trabajo y a la salud frente al Instituto Santa Teresita y Coomeva EPS. Según se afirma en el libelo, la primera de las mencionadas entidades, en la cual laboró desde 2008, en virtud de sucesivos contratos de obra o labor contratada, le comunicó que prescindía de sus servicios para el año 2015, en un momento crítico para su salud, pues se encontraba a la espera del diagnóstico de un tumor cerebral que le fue detectado. Señala que, a su turno, la entidad prestadora de salud le suspendió los servicios asistenciales y medicamentos que requiere, luego de la cirugía a la que debió someterse por la patología que le fue diagnosticada.

Con fundamento en lo anterior, la señora Liliana Bustamante solicita que se tutelen sus derechos y, en consecuencia, se ordene al Instituto Santa Teresita que la reintegre en el cargo que se encontraba desempeñando, a fin de que se la afilie inmediatamente al sistema de salud, para que Coomeva EPS continúe con el tratamiento médico que requiere.

3. Traslado y contestación de la acción de tutela

Mediante auto de 28 de enero de 2015, la el Juzgado 1º Civil Municipal de Bucaramanga admitió la acción de tutela y, simultáneamente, ordenó notificar a las entidades que componen el extremo pasivo, para que se pronunciaran sobre los hechos y ejercieran su defensa.

Posteriormente, después de agotado el trámite en primera instancia, el Juzgado 4º Civil del Circuito, mediante providencia de 12 de marzo de 2015, declaró la nulidad de todo lo actuado por no haberse vinculado al trámite al Ministerio de Trabajo. Por tal motivo, al renovar la actuación, mediante auto de 16 de marzo de 2015, el a quo ordenó la notificación a dicha autoridad para que se pronunciara sobre los hechos de la solicitud.

3.1. Respuesta del Instituto Santa Teresita

En su escrito de contestación, la rectora del Instituto Santa Teresita manifestó que el señor Rubén Díaz no tenía legitimación para promover la acción de tutela en nombre de su cónyuge, puesto que la señora Liliana Bustamante se hallaba en condiciones de defenderse por sí misma según dan cuenta las copias de la historia clínica aportada, en uno de cuyos apartes se señala que para el 16 de enero de 2015 el estado general de la paciente era “aceptables condiciones generales, alerta, orientada en las 3 esferas” y “sin déficit motor

o sensitivo aparente”, fecha en la que fue dada de alta por el galeno que la atendió. Por ello, aduce que la acción debe declararse improcedente por falta de legitimación por activa.

Sostuvo además que la reclamación de la actora debe encauzarse por la vía de la jurisdicción ordinaria laboral, de modo que cuenta con otro medio judicial para defender los derechos que considera violados y, en esa medida, también resulta improcedente la acción, ya que no se demuestra que exista un perjuicio irremediable.

Añadió que para el 30 de noviembre de 2014 el Instituto Santa Teresita no tenía conocimiento de que la señora Liliana Bustamante tenía enfermedad alguna, pues, según se advierte en la historia clínica arriba aludida, el 15 de septiembre de 2014 la misma fue atendida por migraña no especificada / enfermedad general y de allí hasta la fecha de terminación del contrato no consta ningún diagnóstico de patología que pudiera haberle sido notificado al Instituto en orden a renovar el vínculo laboral para el periodo lectivo académico 2015.

Señaló que en el momento de terminación del contrato no se estimó necesario practicar algún examen de salud, al paso que la trabajadora tampoco lo solicitó –como lo prevé el artículo 57, numeral 7 del Código Sustantivo del Trabajo-, de suerte que no tenía noticia sobre alguna enfermedad que sufriera la actora.

En el escrito de contestación que allegó luego de la declaratoria de nulidad, agregó que la señora Liliana Bustamante había estado realizando trámites personalmente en el Instituto Santa Teresita, por lo cual, insistió, se encontraba en capacidad de interponer la tutela sin mediar agente oficioso. Para verificarlo, solicitó que se remitiera a la citada al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses Regional Nororiental (Bucaramanga), para que rindiera concepto sobre si la misma se hallaba realmente en total incapacidad de valerse por sí misma.

Adicionalmente, expresó que no se configuraban los supuestos para la estabilidad laboral reforzada, como quiera que se precisaba que para el 30 de noviembre de 2014 existiera un dictamen de los médicos de la EPS a la que se encuentra afiliada la actora, en el sentido de que tenía una enfermedad que la limitaba para trabajar por fuera del Instituto Santa Teresita. Por manera que como no se acreditó que la terminación del vínculo hubiera tenido

como causa la enfermedad de la señora Liliana Bustamante, la tutela se hace improcedente, a más que la citada no es cabeza de familia y tiene un cónyuge que trabaja y podría afiliarla como beneficiaria al sistema de salud.

3.2. Respuesta de Coomeva EPS

Coomeva EPS dio respuesta a la tutela indicando que la señora Liliana Bustamante Cepeda fue afiliada a esa entidad por su empleador –Congregación Religiosa Hermanitas de la Anunciación Provincia del Rosario “Instituto Santa Teresita”-, desde el día 13 de enero de 2014 hasta el 31 de diciembre de 2014, y que dicho contrato se encuentra en estado “retirado”. Informa que la usuaria acumula (para la fecha del escrito –2 de febrero de 2015-) 30 días de incapacidad temporal por enfermedad general desde el 30 de diciembre de 2014 al 28 de enero de 2015, por un diagnóstico de “tumor maligno secundario del encéfalo y de las meninges cerebrales”.

Aseguró que la actora no se encuentra en base de datos por accidente de trabajo, ni por enfermedad profesional, como tampoco por medicina laboral, y que desde el 1º de enero de 2015 se encuentra activa en el régimen subsidiado a través de Coomeva EPS SA Régimen Subsidiado.

Agregó que, de acuerdo con la interpretación desarrollada por la jurisprudencia constitucional sobre los artículos 18 del Decreto 3135 de 1968, 9 del Decreto 1848 de 1969 y 227 del Código Sustantivo del Trabajo, las entidades promotoras de salud no pueden cubrir con cargo al Sistema General de Seguridad Social en Salud prestaciones económicas derivadas de incapacidad temporal generada en enfermedad general por más de 180 días continuos, al cabo de los cuales será el fondo de pensiones al que se encuentre afiliada la persona el que responderá por el pago de la respectiva prestación, mientras se produce la calificación de invalidez correspondiente.

Arguyó que la tutela debía ser declarada improcedente frente a Coomeva EPS, por existir “falta de legitimación en la causa por pasiva o hecho superado” (sic).

Además, solicitó que en caso de fallo condenatorio se indique de forma precisa y concreta, en la parte resolutive de la sentencia, cuáles medicamentos, intervenciones, procedimientos y elementos debían ser suministrados a la accionante, en términos de

cantidad y lapso de tiempo; como que se ordene el recobro al Ministerio de Salud y Fosyga de aquellos costos de los servicios que no estén incluidos en el plan obligatorio de salud -POS-.

3.3. Respuesta de la Dirección Territorial de Santander del Ministerio de Trabajo

La Dirección Territorial de Santander del Ministerio de Trabajo, que fue vinculada tras la declaratoria de nulidad del trámite, manifestó que la acción de tutela debía ser declarada improcedente en relación con esa entidad, por no existir legitimación en causa por pasiva, toda vez que entre la señora Liliana Bustamante y el Ministerio del Trabajo no tuvo lugar ningún vínculo laboral que diera lugar a obligaciones o derechos entre ellos.

Añadió, también, que la acción de tutela es improcedente para reclamar el reconocimiento y pago de acreencias laborales, salvo en casos excepcionales en que se ven afectados derechos fundamentales, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional.

Recordó que el artículo 53 de la Constitución establece el derecho a la estabilidad laboral, que tiene una connotación especial cuando se trata de trabajadores con discapacidad o incapacitados, quienes, dado su estado de salud, gozan de una garantía reforzada de permanencia en sus empleos, con independencia del tipo de contrato que sea, atendiendo a que su disminución física, psíquica y/o sensorial los pone en una situación de desigualdad frente a los demás trabajadores.

Este punto ha sido desarrollado por la Ley 361 de 1997 -artículo 26- por la cual se establecen mecanismos de integración social para las personas con limitación, en la cual se prescribe que ninguna persona que adolezca de la mencionada condición puede ser despedida o su contrato terminado por razón de su limitación, salvo que medie autorización de la oficina de trabajo, so pena de la indemnización de 180 días de salario que prevé la ley a cargo del empleador que desatienda dicho mandato, sin perjuicio de las demás indemnizaciones a que pueda haber lugar. Además, el incumplimiento del requisito señalado torna ineficaz el despido y, por tanto, procede el reintegro del trabajador incapacitado, entendiéndose vigentes las obligaciones salariales, prestacionales y frente al Sistema de Seguridad Social.

En línea con lo anterior, esgrimió que la función del Inspector de Trabajo consiste en

constatar que las circunstancias de terminación del vínculo laboral no obedecen a razones discriminatorias, mas no puede invadir la órbita de competencia del juez laboral en el sentido de declarar derechos o dirimir controversias, ya que su actividad se circunscribe a la de una autoridad de policía administrativa laboral.

Concluyó indicando que, si bien considera que la acción es improcedente de cara al Ministerio del Trabajo, no se oponía a las pretensiones de la accionante frente al Instituto Santa Teresita y Coomeva EPS, puesto que se encuentra en una situación de debilidad manifiesta ante la amenaza de un perjuicio irremediable por la suspensión del servicio médico que requiere para el restablecimiento de su salud y en ausencia de su única fuente de ingresos, que era el salario que devengaba. Subrayó que el empleador no podía dar por terminado el vínculo laboral sin haber solicitado previamente la autorización para el despido, con los soportes que lo justificaran.

4. Fallo de tutela de primera instancia

Mediante sentencia de 18 de marzo de 2015, el Juez 1º Civil Municipal de Bucaramanga concedió la tutela de los derechos invocados y, en consecuencia, ordenó al representante legal del Instituto Santa Teresita que, en el término de 48 horas siguiente a la notificación del fallo, procediera a reintegrar a la señora Liliana Bustamante Cepeda “al cargo de similares condiciones que venía desempeñando o mejores condiciones laborales a las que se encontraba para la fecha en que se le terminó su contrato de trabajo”, debiendo vincularla nuevamente a Coomeva EPS, para que pueda continuar accediendo a los servicios médicos integrales en salud.

También advirtió a la accionante que si dentro de los 4 meses no acudía a la jurisdicción ordinaria laboral para promover la acción de reintegro, cesarían los efectos de lo resuelto en el fallo de tutela; y, además, desvinculó de la acción al Ministerio de Trabajo.

Para arribar a las anteriores conclusiones, el a quo consideró que el derecho principalmente comprometido era el derecho al trabajo de la señora Liliana Bustamante, específicamente en su manifestación de la estabilidad laboral reforzada por su situación de vulnerabilidad, conculcado por el Instituto Santa Teresita al decidir “terminar unilateralmente el contrato de trabajo, cuando el (sic) actor (sic) pareciera estar en circunstancias graves de salud e igualmente sin habersele definido previamente su situación de seguridad social en riesgos

profesionales y salud con ocasión de la patología que presenta”.

Estimó que el haber separado a la actora del cargo sin el permiso previo del inspector de trabajo, por su condición de debilidad manifiesta, hace presumir que el retiro se produjo por motivo de su minusvalía y, por tanto, según el artículo 26 de la Ley 361 de 1997, no produce ningún efecto.

Enfatizó que la preceptiva constitucional y las obligaciones internacionales contraídas por el Estado propenden por el establecimiento de mecanismos efectivos para contrarrestar las condiciones de vulnerabilidad, impotencia y abandono que soportan las personas afectadas con toda clase de minusvalías, así como de procurar la estabilidad e inclusión para este grupo de trabajadores.

Finalmente, en lo que toca a la legitimación por activa, el juez de primera instancia indicó que, de acuerdo con la información obrante en el expediente, a la señora Liliana Bustamante se le practicó una craneotomía y se encontraba incapacitada en la fecha en que se instauró la acción constitucional (27 de enero de 2015), por lo cual el amparo podía ser solicitado por medio de agente oficioso.

5. Impugnación del fallo de tutela

Inconforme con la decisión adoptada por el Juzgado 1º Civil Municipal de Bucaramanga, el Instituto Santa Teresita impugnó la respectiva sentencia.

Planteó que la decisión de nulidad de lo actuado implicaba reiniciar toda la actuación, por lo que era menester que el juzgador volviera a examinar lo relativo a la capacidad de la accionante para instaurar la acción, como quiera que “para la fecha en que recomenzó la acción de tutela, ya no había prueba alguna de que la señora LILIANA BUSTAMANTE CEPEDA no podía actuar por sí misma”. Es decir, que debía analizarse si para el 16 de marzo de 2015 -fecha del auto de obedéscase y cúmplase lo dispuesto por el ad quem sobre la invalidación de lo actuado- la interesada se encontraba en imposibilidad de acudir a la jurisdicción por su cuenta.

En tal sentido, reprochó que el juez desatendió la solicitud elevada por el Instituto Santa Teresita en orden a que se practicara una prueba sobre la no causación del perjuicio

