

Sentencia T-047/07

PLAN COMPLEMENTARIO DE SALUD DE PENSIONADOS DE TELECOM

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional para controvertir actos administrativos ante perjuicio irremediable

La Sala debe insistir en que si como regla general la tutela no procede como mecanismo principal contra actos expedidos por una autoridad administrativa pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, hay que inferir que sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable. Tal regla jurídica, matizada por la prevalencia de los medios judiciales “ordinarios” para censurar actos administrativos, fue reiterada por esta Sala de Revisión en la sentencia T-634 de 2006, en la cual, de paso, se efectuó un análisis sobre el concepto de perjuicio irremediable.

ACCION DE TUTELA-Caso en que no se cumplen condiciones de procedibilidad en relación con Plan Complementario de Salud de Pensionados de TELECOM/PROCESO DE LIQUIDACION DE TELECOM-Instrumento que declaró terminación es un acto administrativo cuyo control judicial corresponde a jurisdicción de lo Contencioso Administrativo

El instrumento que declaró la terminación del proceso de liquidación, constituye un acto administrativo y, por tanto, el control judicial del mismo, por determinación expresa de la ley, corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En efecto, la normatividad aplicable al proceso de liquidación define clara y repetidamente los recursos que operan contra las diferentes actuaciones y determinaciones tomadas por el liquidador en los Decretos 254 de 2000 y 1615 de 2003. Así las cosas, esta vía podría constituir un medio apto para debatir las pretensiones del actor, en caso de insistir en las irregularidades presentes en la liquidación de la empresa, al igual que las acciones consignadas en el Código Sustantivo del Trabajo respecto del cumplimiento de los acuerdos colectivos. Conforme a lo expuesto la Sala concluye que en este caso no se cumple con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, por lo que habrá de revocar, sin que sean necesarias más disertaciones, la sentencia proferida por el Juzgado y, en su lugar, negará la solicitud por improcedente.

Referencia: expediente T-1425774

Acción de tutela instaurada por Emiliano Rodríguez Jaramillo contra: FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., liquidador de TELECOM y las Telesociadas, FIDUCIARIA CAFETERA S.A., administrador del patrimonio autónomo constituido sobre los bienes afectos al servicio -PARAPAT- y el Consorcio de Remanentes de TELECOM para la administración del Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR-, constituido por FIDUAGRARIA S.A. y FIDUCIARIA POPULAR S.A.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ.

Bogotá, D.C., primero (1) de febrero de dos mil siete (2007).

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

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Buenaventura, en el trámite de la acción de tutela interpuesta por Emiliano Rodríguez contra la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., liquidador de TELECOM y las Telesociadas, FIDUCIARIA CAFETERA S.A., administrador del patrimonio autónomo constituido sobre los bienes afectos al servicio -PARAPAT- y el Consorcio de Remanentes de TELECOM para la administración del Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR-, constituido por FIDUAGRARIA S.A. y FIDUCIARIA POPULAR S.A..

Mediante escrito presentado el día 06 de junio de 2006, el señor Emiliano Rodríguez Jaramillo presentó solicitud de protección de sus derechos fundamentales a la salud y vida digna, presuntamente vulnerados por las entidades demandadas. Como sustento a la solicitud de amparo, invoca los siguientes:

1. Hechos:

Indica que le fue reconocido el estatus de pensionado a partir de la Resolución 3497 de 1992, expedida por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

Agrega que los derechos que le fueron reconocidos a partir del momento en que se pensionó, conforme al régimen convencional y legal, ostentan la categoría de derechos adquiridos.

Dentro de ellos destaca que: “a partir de adquirir el status de pensionada (sic) incorporamos a nuestro patrimonio, con justo título, el derecho a disfrutar del servicio médico integral, esto es, servicios médico-quirúrgicos, hospitalarios, farmacéuticos y odontológicos, sin sujeción a las restricciones establecidas en el plan obligatorio de salud (POS)...”.

Señala que los derechos adquiridos por los pensionados de TELECOM sólo fueron disfrutados hasta el 31 de enero de 2006, cuando dentro del proceso de liquidación de la empresa se decidió suspender el contrato de prestación del plan complementario de salud, desconociendo con ello los artículos 53 y 58 de la Constitución Política, el artículo 7 de la Ley 4 de 1976, los artículos 11, 236, 272 y 289 de la Ley 100 de 1993 y las Convenciones Colectivas de Trabajo 1994-19951 y 1998, entre otros.

Solicita que se reconozcan, restablezcan y paguen los derechos adquiridos en su condición de pensionado de la extinta TELECOM en lo que se refiere a los planes médicos y odontológicos adicionales al POS, para lo cual requiere la prestación de los servicios de salud bajo el mismo esquema que se venía aplicando antes de la liquidación y la suscripción de los contratos de medicina prepagada respectivos.

2. Respuesta de las entidades demandadas

2.1. FIDUCAFE, a través de su Secretaría General, informó que desde el 30 de diciembre de 2005, conforme a un contrato que fue suscrito con TELECOM EN LIQUIDACIÓN y las demás TELEASOCIADAS EN LIQUIDACIÓN, administró el fideicomiso PARAPAT pero que desde el 05 de abril de 2006 cedió el contrato íntegramente a FIDUAGRARIA y que, por tanto, a partir de dicha fecha no tiene relación alguna con los bienes de dichas empresas. No obstante, advirtió que de la solicitud de tutela no se deriva circunstancia alguna que haga pensar que el fideicomiso PARAPAT ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el accionante.

2.2. Por su parte, el Jefe de Gestión y Apoyo del Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR-

se opuso a las pretensiones contenidas en la acción de tutela. En primer lugar advirtió que de la solicitud no es posible derivar relación sustancial con alguno de los patrimonios autónomos y que, por tanto, los hechos contenidos en ella no le constan.

Agregó que no es cierto que a través de la constitución de los contratos de fiducia se haya asumido o continuado la liquidación de TELECOM ya que dicho proceso, por mandato legal, concluyó el 31 de enero de 2006 llevando, como consecuencia, a la extinción de dicha persona jurídica, tal y como consta en el acta final de liquidación publicada en el diario oficial número 46.168. Así las cosas, considera que en la actualidad no existe el sujeto pasivo contra quien se instauró el amparo constitucional.

Adicionalmente aclaró que no existe “nexo causal” entre las pretensiones de la tutela y los patrimonios autónomos PAR y PARAPAT creados conforme al Decreto 1615 de 2003. Explicó que la entidad encargada de llevar adelante el proceso de liquidación de TELECOM y las Telesociadas, suscribió contratos de fiducia el 29 de diciembre de 2005 para administrar dichos patrimonios con Fiduagraria, el primero, y Fiducaf , el segundo. Precisó que posteriormente, el 05 de abril de 2006, esta última cedió su posición contractual a Fiduagraria S.A. y que, por tanto, en la actualidad ésta se desempeña como vocero y administrador de los patrimonios PAR y PARAPAT.

Bajo tales circunstancias, expuso que el conjunto de bienes, administrados a través de la fiducia, se encuentran regidos por el Código de Comercio y los contratos pertinentes y que las obligaciones previstas en ellos no pueden ser cambiadas por la sociedad fiduciaria ni por terceros. También advirtió que no es posible establecer que la fiducia sea la sucesora de las obligaciones de las empresas liquidadas “en razón a que la extinción de la entidad accionada (Telecom) es de carácter legal, sin que la norma en cuestión determinara sucesión alguna, motivo a su vez por el cual no era potestativo de las partes contratantes establecer o crear efecto sucesorio alguno respecto de la entidad que desaparecía virtud al Decreto respectivo”.

Especificó que las finalidades de los bienes incluidos en el PAR o el PARAPAT se encuentran definidos en los contratos de fiducia y en los Decretos 254 de 2000 y 4781 de 2005.

Con base en lo expuesto, teniendo en cuenta la desaparición jurídica de TELECOM y que el PAR ni el PARAPAT tienen la obligación de responder por los actos u omisiones de dicha empresa, concluyó que los patrimonios autónomos sólo son terceros frente a las solicitudes

planteadas en el amparo y no tienen alguna relación con el actor ni con la vulneración de los derechos fundamentales invocados, por lo que consideró que “no es procedente pronunciarse sobre las peticiones contenidas en la tutela que la parte accionante está dirigiendo contra la extinta TELECOM EN LIQUIDACIÓN”.

Finalmente, consideró que la solicitud de amparo no cumple con las condiciones previstas en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 para que la acción constitucional pueda seguirse contra particulares, no sustenta la existencia de un perjuicio irremediable, por lo que la misma resultaría improcedente, y tampoco demuestra fehacientemente la afectación del mínimo vital o los demás derechos invocados, en la medida en que el actor no se ha visto privado de la prestación del servicio de salud.

2.3. Más adelante la representante legal de FIDUAGRARIA S.A., en su calidad de vocera y representante del PARAPAT, se opuso a las reivindicaciones contenidas en la acción de tutela para lo cual reiteró los argumentos presentados en el anterior escrito. Adicionalmente efectuó un análisis sobre la naturaleza del contrato de fiducia y las características que tiene la constitución de un patrimonio autónomo bajo los siguientes términos: “Ahora, si bien es cierto la fiduciaria en su calidad antes anotada recibe los bienes que conforman el patrimonio autónomo, ello no quiere que pueda disponer libremente de ellos pues dicha gestión le está terminantemente prohibida por la Ley; la titularidad sobre los bienes no es ilimitada pues la misma está supeditada a lo que acuerden las partes en el contrato de fiducia mercantil (...) Sin embargo, las obligaciones del patrimonio autónomo no pueden ser otras que las acordadas en el acto constitutivo, es decir, en el contrato de fiducia mercantil que le da origen; de ello se tiene la obligatoriedad que se desprende del numeral 1º del artículo 1234 del Código de Comercio, por lo que, una obligación adicional deberá ser introducida mediante modificación al contrato de fiducia, o por orden judicial en proceso contra el contrato, y no por un juez de tutela pues ello sería intromisión en la órbita del juez civil, comportamiento expresamente prohibido por la Corte Constitucional en su sentencia C-543 de 1992 (...) Las tutelas contra los patrimonios autónomos serían procedentes si el mismo, en desarrollo de su objeto contractual, viola los derechos fundamentales de terceros, mas si la violación proviene del Fideicomitente, será contra éste que se dirija la acción y su correspondiente amparo ”.

2.4. Por su parte, la Fiduciaria La Previsora S.A. a través de su dirección jurídica, luego de relacionar parte del marco jurídico que rigió la liquidación de TELECOM y las Teleasociadas,

consideró que producto de la culminación de tal proceso cesaron los beneficios de la convención colectiva y, por tanto, el privilegio comprendido dentro del plan complementario de salud, por lo que los contratos que se habían suscrito para el efecto terminaron su vigencia el 31 de enero de 2006. Además, destacó que la mesada pensional garantiza la prestación de los servicios médicos a partir del Plan Obligatorio de Salud.

Finalmente expuso que su condición de liquidador de TELECOM terminó con la publicación del acta de liquidación en la fecha antedicha y, en consecuencia, sostuvo que no tiene facultad alguna para atender lo solicitado por el accionante. Consideró que quien debe atender las peticiones del amparo, conforme a los contratos de fiducia, es el “Consortio Remanentes Telecom”.

II. DECISION OBJETO DE REVISIÓN

El Juez Tercero Civil del Circuito de Buenaventura concedió la solicitud de amparo. Para este efecto abordó su estudio con algunas consideraciones propias del derecho a la salud y luego analizó las implicaciones de la liquidación de TELECOM para establecer, a partir de algunos apartes del contrato de fiducia, quién responde por las obligaciones dejadas por tal entidad; conforme a estas condiciones concluyó: “En el caso subjúdice (sic) se tiene que se está en presencia de una entidad liquidada y que los bienes de dicha persona extinta han quedado en administración y enajenación del ente denominado CONSORCIO conformado por las sociedades FIDUAGRARIA S.A. Y FIDUPOPULAR S.A.”.

A continuación consideró que a pesar de tratarse de una obligación económica la tutela debía prosperar de acuerdo al conjunto de obligaciones adquiridas por el patrimonio autónomo de remanentes y teniendo en cuenta que de no continuar con la asistencia del plan complementario de salud se “podría generar una vulneración a los derechos a la SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL del pensionado EMILIANO RODRIGUEZ JARAMILLO, al no ser atendido en el momento preciso que su SALUD o la VIDA pueda resultar afectada por padecimientos que afecten su integridad física en el futuro”.

III. PRUEBAS

En el trámite de la acción de tutela en comento obran las siguientes pruebas relevantes:

- Fotocopia de la Resolución 3497 de 1982 expedida por CAPRECOM, “[p]or medio de la cual se reconoce un pensión mensual vitalicia de jubilación” a nombre del señor Emiliano Rodríguez Jaramillo (folios 6 a 8).
- Fotocopia de la convención colectiva de trabajo 1994-1995, suscrita entre la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (folios 9 a 22).
- Fotocopia de la Convención colectiva de trabajo 1998-1999, suscrita entre TELECOM y las agremiaciones de trabajadores (folios 27 a 39).
- Fotocopia del Acuerdo número 00039 de 1987 expedido por CAPRECOM, “[p]or el cual se establece el reglamento para los servicios médico-asistenciales a los afiliados, pensionados o beneficiarios” (folios 47 a 61).
- Fotocopia del Acuerdo número 00037 de 1987 expedido por CAPRECOM, “[p]or el cual se determinan las prestaciones médico-asistenciales a los beneficiarios de los pensionados y se reglamenta su servicio” (folios 62 a 67).
- Fotocopia del contrato 003-2004, firmado entre TELECOM EN LIQUIDACIÓN y la COMPAÑÍA DE MEDICINA PREPAGADA COLSANITAS S.A. (folios 68 a 80).
- Fotocopia de la comunicación que COLSANITAS S.A. envió al señor Luis Alberto Arboleda, informando la culminación del contrato de servicios de medicina prepagada suscrito con TELECOM EN LIQUIDACIÓN (folios 91 a 93).
- Fotocopia de los Decretos 1615 de 2003, 1915 de 2005, 4781 de 2005, del acta de liquidación de TELECOM de fecha 30 de enero de 2006 y del contrato de fiducia mercantil “SUSCRITO ENTRE FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. ACTUANDO EN SU CALIDAD DE LIQUIDADOR DE TELECOM EN LIQUIDACIÓN Y TELEASOCIADAS EN LIQUIDACIÓN Y EL CONSORCIO DE REMANENTES TELECOM CONFORMADO POR FIDUAGRARIA S.A. Y FIDUCIARIA POPULAR S.A. PARA LA CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO AUTONOMO DE REMANENTES TELECOM Y TELEASOCIADAS EN LIQUIDACIÓN -PAR-” el 30 de diciembre de 2005 (folios 126 a 213).
- Fotocopia del “contrato de explotación de bienes, activos y derechos para el uso y goce de

los bienes, activos y derechos afectos a la prestación de los Servicios de Telecomunicaciones” suscrito entre TELECOM EN LIQUIDACIÓN Y LAS EMPRESAS TELEASOCIADAS EN LIQUIDACIÓN y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. -ESP-, el 13 de agosto de agosto de 2003 (folios 312 a 338).

- Fotocopia del contrato de fiducia mercantil “SUSCRITO ENTRE FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A. ACTUANDO EN SU CALIDAD DE TELECOM EN LIQUIDACIÓN Y TELEASOCIADAS EN LIQUIDACIÓN Y FIDUCIARIA CAFETERA S.A. PARA LA CONSTITUCIÓN DEL PATRIMONIO AUTÓNOMO PARAPAT” el 29 de diciembre de 2005 (folios 362 a 389).

IV. INTERVENCIONES DENTRO DEL TRÁMITE DE REVISIÓN.

1. El jefe de Gestión y Apoyo del Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR- presentó escrito dirigido a la Sala de Revisión en el cual informó que existen varios casos en los cuales se han proferido sentencias a favor del “beneficio convencional sin argumentos contundentes, eso si, contrarios a la jurisprudencia del máximo órgano de control constitucional”. Adicionalmente consideró que el amparo del plan complementario de salud por vía de tutela no es acertado pues no existe derecho fundamental vulnerado, “no pone en riesgo la vida el accionante y, no es esta la vía para que un juez de tutela otorgue protección a un derecho legal ya que para ello existe la vía ordinaria”.

2. Por su parte, el actor puso de presente que en la actualidad tiene 71 años de edad, que recibe una mesada pensional de \$1'104.078, que apenas alcanza para pagar sus necesidades básicas, y que a su edad necesita de la atención médica derivada de un plan complementario de salud. Al respecto anotó lo siguiente: “9.- Creo demostrar la pérdida de los servicios de salud, que son de carácter inmediato tales como: pago de bonos y cuotas moderadoras, lo que conlleva un menoscabo económico bastante grande, los medicamentos entregados son los del POS y a mí me formulaban y entregaban todos los medicamentos que necesitaba en formulación genérica o comercial, así no estuvieran en el POS, otorgamiento de silla de ruedas y muletas en caso de necesidad, exámenes de diagnóstico con medio de contraste, ortodoncia, periodoncia, prótesis dental, en fin, todo lo que no está contemplado en el Plan Obligatorio de Salud. Como se puede ver hay un deterioro de la salud. Así las cosas, a nuestra edad se hace necesario el Plan Complementario de Salud en aras de una vida digna, la cual no es posible con el servicio que nos presta el POS”.

Además consideró que el liquidador actuó arbitraria y unilateralmente cuando decidió no contratar la prestación de servicios de medicina prepagada a pesar que el Decreto 4781 de 2005 así se lo ordenaba. Precisó que la pretensión consignada en la tutela busca la protección del derecho a la salud en conexidad con la vida y no se limita al cumplimiento de la convención colectiva. Insistió en que los patrimonios autónomos deben responder por los derechos de los pensionados tal y como se consignó en las normas que rigen la liquidación de TELECOM, proceso éste que -asegura- continua en cabeza del PAR y el PARAPAT.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo mencionado, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero, y 241 numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico.

El actor, pensionado por la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, pone de presente que el Plan Complementario de Salud del que venía gozando en virtud de varias y sucesivas convenciones colectivas fue eliminado por la liquidación de TELECOM. Asegura que tal acto desconoce un derecho adquirido y tiene el poder de vulnerar su salud y su vida digna y, por tanto, solicita se ordene el restablecimiento del acceso a los servicios adicionales al POS y la suscripción de un nuevo contrato de medicina prepagada.

En respuesta, las fiduciarias -con quienes se contrató la administración de los patrimonios autónomos derivados de la liquidación de TELECOM- se opusieron a las pretensiones del amparo. Para ello expusieron que no tienen relación sustancial ni nexo causal con lo relatado y requerido en el amparo y que, además, TELECOM dejó de existir en enero de 2006, conforme al acta de liquidación publicada en el diario oficial. Explicaron que las obligaciones asignadas a ellas en los contratos de fiducia no pueden ser cambiadas por terceros, ni extendidas o adicionadas como si se trataran de las sucesoras de las responsabilidades radicadas en la empresa extinguida. Concluyen que sólo son terceros en este trámite pues no tienen relación con los hechos y las pretensiones relacionadas en la acción y que, por

tanto, no es procedente pronunciarse sobre las peticiones contenidas en la tutela. Finalmente indican que el amparo no cumple con los requisitos para que pueda proseguirse contra particulares, no sustentó la existencia de un perjuicio irremediable y tampoco respaldó la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

Por su parte, el juez que conoció de la acción concedió la solicitud de amparo. Señaló que los bienes de la extinta TELECOM quedaron bajo la administración y enajenación de las fiduciarias que conformaron el consorcio de remanentes y que dichos sujetos debían responder por el plan complementario, teniendo en cuenta que la salud y la vida del actor podrían verse afectadas en el futuro por no ser atendido cuando cualquiera de esos derechos se viera afectado.

Conforme a lo anterior, a la Sala le corresponde establecer si en el presente caso el mecanismo de protección reforzada de los derechos fundamentales procede para definir la vigencia de un plan complementario de salud contemplado dentro de los beneficios de una convención colectiva, cuando quiera que el mismo haya sido desconocido por el proceso de liquidación de una entidad pública.

Ahora bien, tal planteamiento exige, de manera preliminar tal y como se requirió por los demandados, que se determine si la presente acción cumple con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, en especial, si puede proceder como mecanismo subsidiario y excepcional, es decir, si en este caso existe otro medio de defensa judicial y, en caso afirmativo, si se sustenta suficientemente la existencia de un perjuicio irremediable que haga legítimo su ejercicio transitorio. Adicionalmente será necesario establecer si el requerimiento de protección cumple con los requisitos para que la acción pueda proceder en contra de particulares.

Posteriormente, sólo de llegarse a la conclusión de que la tutela es procedente, la Corte estudiaría (i) si existen fundamentos constitucionales que definan la deducción de derechos adquiridos a partir de una convención colectiva, (ii) los parámetros de protección que es posible predicar respecto de tales derechos dentro del proceso de liquidación de una entidad pública y (iii) el resguardo específico que es posible desplegar frente a los planes complementarios de salud.

3. Asunto previo: condiciones para la procedencia de la acción de tutela. Afectación de

derechos fundamentales. Carácter subsidiario y procedencia transitoria. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. Por mandato constitucional la Acción de Tutela ha sido implantada como el mecanismo judicial de protección reforzada de los derechos fundamentales cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública e, inclusive, por la conducta que, bajo ciertas condiciones, desplieguen los particulares. Así pues, bajo este concepto, la jurisprudencia ha considerado que el primer presupuesto de procedibilidad de la solicitud de amparo lo constituye que se interponga para la defensa de uno o varios derechos fundamentales y no para definir o declarar la vigencia o trasgresión de otra categoría de derechos².

Conforme a lo anterior, la Corte ha tenido cuidado en construir una doctrina amplia de los derechos fundamentales, en la cual se incluyen todos aquellos aspectos básicos que componen la integridad y la dignidad de la persona, respecto de los cuales, a diferencia de los derechos de estirpe prestacional, sea posible establecer su aplicación directa sin necesidad de recurrir a la ley o a una decisión administrativa. En la sentencia SU-225 de 1993, la Corte consideró lo siguiente:

“4. Los derechos fundamentales son aquellos que se encuentran reconocidos - directa o indirectamente - en el texto constitucional como derechos subjetivos de aplicación inmediata. En otras palabras, se trata de derechos de tal magnitud para el orden constitucional, que su vigencia no puede depender de decisiones políticas de los representantes de las mayorías. Usualmente, los derechos fundamentales son derechos de libertad. No obstante, en algunos casos, existen derechos prestacionales fundamentales, como el derecho a la defensa técnica, a la educación básica primaria o al mínimo vital.”

(...)

“8. Se ha expuesto que uno de los rasgos característicos de los derechos fundamentales consiste en su aplicación directa, vale decir, en la posibilidad de invocar judicialmente las pretensiones y facultades que comprenden, sin necesidad de recurrir a una ley o a una decisión administrativa. En consecuencia, si se acepta que, incluso ante omisiones del legislador, el poder público está obligado a responder por la satisfacción de los derechos fundamentales del menor - los que pueden tener naturaleza prestacional - es ineludible

preguntarse: ¿puede el juez constitucional ordenar la protección de un derecho constitucional de carácter prestacional, que tiene diversos alcances y cuya satisfacción implica erogaciones fiscales, en aquellos eventos en los que no existe ley o sus previsiones son claramente insuficientes?.

Pues bien, a diferencia de los derechos fundamentales, los derechos prestacionales constituyen pautas que sujetan el actuar progresivo del legislador y que, por lo mismo, no pueden aplicarse directamente so pena de desconocer el principio democrático y derechos como la igualdad. Al respecto, en la sentencia SU-111 de 19974, la Corte diferenció el contenido y los niveles de protección de cada grupo de derechos, bajo la perspectiva del Estado Social de Derecho y haciendo énfasis en las divergencias presentes entre el derecho a la vida y los derechos a la salud y la seguridad social, a partir de lo cual derivó las siguientes reglas:

“No puede, por consiguiente, pretenderse, que de la cláusula del Estado social surjan directamente derechos a prestaciones concretas a cargo del Estado, lo mismo que las obligaciones correlativas a éstos. La individualización de los derechos sociales, económicos y culturales, no puede hacerse al margen de la ley y de las posibilidades financieras del Estado. El legislador está sujeto a la obligación de ejecutar el mandato social de la Constitución, para lo cual debe crear instituciones, procedimientos y destinar prioritariamente a su concreción material los recursos del erario. A lo anterior se agrega la necesidad y la conveniencia de que los miembros de la comunidad, gracias a sus derechos de participación y fiscalización directas, intervengan en la gestión y control del aparato público al cual se encomienda el papel de suministrar servicios y prestaciones.

“12. El derecho a la salud y el derecho a la seguridad social remiten a un contenido prestacional que no es ajeno a la conservación de la vida orgánica. No obstante, los mencionados derechos sociales, por esta razón, no se convierten en derechos fundamentales de aplicación inmediata. El derecho a la vida protegido por el artículo 11 de la C.P., comprende básicamente la prohibición absoluta dirigida al Estado y a los particulares de disponer de la vida humana y, por consiguiente, supone para éstos el deber positivo de asegurar que el respeto a la vida física sea el presupuesto constitutivo esencial de la comunidad. Esta faceta de la vida, bajo la forma de derecho fundamental, corresponde a un derecho fundamental cuya aplicación no se supedita a la interposición de la ley y puede, por

lo tanto, ser amparado a través de la acción de tutela.

“La protección de la vida tiene el carácter de valor superior en la Constitución Política. La razón de ser de la comunidad política que forman los colombianos estriba en la necesidad de asegurar colectivamente el disfrute máximo de la vida y la libertad. La garantía constitucional no puede ciertamente satisfacerse con la mera interdicción que recae sobre su eliminación o supresión. El Estado como organización política de la sociedad adquiere sentido cuando, además de asegurar la intangibilidad de la vida y la libertad, se ocupa de establecer las bases de orden material y jurídico para que ellas sean posibles y su goce sea general. El derecho social a la salud y a la seguridad social, lo mismo que los demás derechos sociales, económicos y culturales, se traducen en prestaciones a cargo del Estado, que asume como función suya el encargo de procurar las condiciones materiales sin las cuales el disfrute real tanto de la vida como de la libertad resultan utópicos o su consagración puramente retórica. No obstante la afinidad sustancial y teleológica que estos derechos mantienen con la vida y la libertad – como que a través suyo la Constitución apoya, complementa y prosigue su función de salvaguardar en el máximo grado tales valores superiores -, las exigencias que de ellos surgen no pueden cumplirse al margen del proceso democrático y económico” (Negrillas fuera de texto original).

A pesar de los evidentes vínculos que existen entre el derecho a la vida y derechos prestacionales como la salud y la seguridad social, la Corte ha advertido que sólo cuando se logre establecer y comprobar una conexión real entre la afectación de éstos y el desconocimiento de, por lo menos, un derecho fundamental, procede la acción de tutela⁵. Habrá que tener en cuenta, por tanto, que no toda afectación de la prestación del servicio de salud constituye -per sé- la puesta en peligro de la subsistencia o la vida física.

Así las cosas, la sentencia SU-111 -citada- definió las razones que conllevan la restricción del alcance de la acción de tutela cuando se requiera la protección de derechos prestacionales no obstante lo cual, en paralelo, estableció los escenarios excepcionales en los cuales procedería el amparo:

“16. Por lo expuesto, la Corte, con arreglo a la Constitución, ha restringido el alcance procesal de la acción de tutela a la protección de los derechos fundamentales. Excepcionalmente ha considerado que los derechos económicos, sociales y culturales, tienen

conexidad con pretensiones amparables a través de la acción de tutela. Ello se presenta cuando se comprueba un atentado grave contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población y el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia. En estas situaciones, comprendidas bajo el concepto del mínimo vital, la abstención o la negligencia del Estado se ha identificado como la causante de una lesión directa a los derechos fundamentales que amerita la puesta en acción de las garantías constitucionales.

(...)

“En el contexto de un servicio estatal ya creado o de una actividad prestacional específica del Estado, puede proceder la acción de tutela cuandoquiera que se configuren las causales para ello, ya sea porque no existe medio judicial idóneo y eficaz para corregir el agravio a un derecho fundamental o bien porque aquélla resulta indispensable como mecanismo transitorio con miras a evitar un perjuicio irremediable. La intervención del juez de tutela, en estos casos, opera forzosamente dentro del perímetro demarcado por la ley y las posibilidades financieras del Estado - siempre que la primera se ajuste a la Constitución Política -, vale decir, tiene naturaleza derivada y no es en sí misma originaria. En este sentido, por ejemplo, puede verificarse que la exclusión de una persona de un determinado servicio estatal, previamente regulado por la ley, vulnere la igualdad de oportunidades, o signifique la violación del debido proceso administrativo por haber sido éste pretermitido o simplemente en razón de que el esquema diseñado por la ley quebranta un precepto superior de la Carta.” (Negrilla y subrayado fuera de texto original)⁶.

3.2. Así pues, en consonancia con el artículo 86 de la Constitución, el artículo 6º numeral 1 del Decreto 2591 de 1991 establece como causal de improcedencia de la tutela: “[c]uando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos mecanismos será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”. Sobre el particular la Corte Constitucional, desde sus inicios, ha generado copiosa jurisprudencia indicando las condiciones bajo las cuales ha de entenderse que un medio judicial es eficaz. En la sentencia de constitucionalidad C-543 de 1992 (M.P.: José Gregorio Hernández Galindo) se afirmó:

“En otros términos, la acción de tutela ha sido concebida únicamente para dar solución eficiente a situaciones de hecho creadas por actos u omisiones que implican la transgresión o la amenaza de un derecho fundamental, respecto de las cuales el sistema jurídico no tiene previsto otro mecanismo susceptible de ser invocado ante los jueces a objeto de lograr la protección del derecho; es decir, tiene cabida dentro del ordenamiento constitucional para dar respuesta eficiente y oportuna a circunstancias en que, por carencia de previsiones normativas específicas, el afectado queda sujeto, de no ser por la tutela, a una clara indefensión frente a los actos u omisiones de quien lesiona su derecho fundamental. De allí que, como lo señala el artículo 86 de la Constitución, tal acción no sea procedente cuando exista un medio judicial apto para la defensa del derecho transgredido o amenazado, a menos que se la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable entendido éste último como aquél que tan sólo puede resarcirse en su integridad mediante el pago de una indemnización (artículo 6º del Decreto 2591 de 1991).

“Así, pues, la tutela no puede converger con vías judiciales diversas por cuanto no es un mecanismo que sea factible de elegir según la discrecionalidad del interesado, para esquivar el que de modo específico ha regulado la ley; no se da la concurrencia entre éste y la acción de tutela porque siempre prevalece -con la excepción dicha- la acción ordinaria.

(...)

“Se comprende, en consecuencia, que cuando se ha tenido al alcance un medio judicial ordinario y, más aún, cuando ese medio se ha agotado y se ha adelantado un proceso, no puede pretenderse adicionar al trámite ya surtido una acción de tutela, pues al tenor del artículo 86 de la Constitución, dicho mecanismo es improcedente por la sola existencia de otra posibilidad judicial de protección, aún sin que ella haya culminado en un pronunciamiento definitivo del derecho. Bien puede afirmarse que, tratándose de instrumentos dirigidos a la preservación de los derechos, el medio judicial por excelencia es el proceso, tal como lo acreditan sus remotos orígenes. En el sentir de esta Corte, nadie puede alegar que careció de medios de defensa si gozó de la oportunidad de un proceso y menos todavía si tomó parte en él hasta su conclusión y ejerció los recursos de que disponía. Pero, claro está, si pese a las ocasiones de defensa dentro del proceso y a las posibilidades de impugnación del fallo que le otorgaba el sistema jurídico en obediencia a claros principios constitucionales (artículos 29 y 31 de la Carta), el interesado se abstuvo de utilizar

los mecanismos a su disposición, tampoco puede acudir a la institución de la tutela como última tabla de salvación de sus pretensiones, por cuanto ello implica el alegato de su propia incuria contra el principio universalmente aceptado y desvirtúa el carácter subsidiario de la acción.

Esta doctrina ha sido reiterada por la Corporación en varias oportunidades; como tal, vale la pena acudir a pronunciamientos proferidos por la Sala Plena en donde se ha consignado claramente el carácter subsidiario de la acción. Por ejemplo, en la sentencia SU-622 de 2001 (M.P.: Jaime Araujo Rentería) la Corte observó lo siguiente:

“La acción de tutela no es obstáculo para instaurar las acciones legales establecidas en el ordenamiento procesal como medio judicial de defensa de los derechos de las personas, pues, además está prevista como mecanismo transitorio a ser utilizada mientras se acude o se decide de fondo sobre la acción a instaurar o instaurada por el actor. Este es el sentido que el legislador da a la acción de tutela cuando existiendo otro medio de defensa judicial, se incoa como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

(...)

“Como lo ha señalado ésta Corporación, la acción de tutela no procede como mecanismo adicional, ni complementario, mucho menos sustitutivo de los mecanismos ordinarios e idóneos que el ordenamiento jurídico pone a disposición de los ciudadanos. Tampoco ha de utilizarse para contrarrestar, subsanar el propio error, obtener beneficios adicionales o tratar de recuperar la oportunidad legal perdida y generada por las omisiones de quien invoca la protección, máxime cuando la misma obedece a su propia incuria.”

Agregado a lo expuesto, como insistencia del aspecto subsidiario de esta acción, el artículo 8° Decreto 2591 consagra: “Cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un daño irreparable, la acción de tutela también podrá ejercerse conjuntamente con la acción de nulidad y las demás procedentes ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. En estos casos, el juez si lo estima procedente podrá ordenar que no se aplique el acto particular respecto de la situación jurídica concreta cuya protección se solicita, mientras dure el proceso.”

Así las cosas, a partir de tales disposiciones y teniendo en cuenta el carácter subsidiario del

amparo cuando se censura un acto administrativo, la Corte concluyó en la sentencia T-514 de 2003 (M.P.: Eduardo Montealegre Lynett):

“5.De la presente regulación la Corte concluye (i) que por regla general, la acción de tutela es improcedente como mecanismo principal para la protección de derechos fundamentales que resulten amenazados o vulnerados con ocasión de la expedición de actos administrativos, como quiera que existen otros mecanismos tanto administrativos como judiciales para su defensa; (ii) que procede la acción de tutela como mecanismo transitorio contra las actuaciones administrativas cuando se pretenda evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y (iii) que solamente en estos casos el juez de tutela podrá suspender la aplicación del acto administrativo (artículo 7 del Decreto 2591 de 1991) u ordenar que el mismo no se aplique (artículo 8 del Decreto 2591 de 1991) mientras se surte el proceso respectivo ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.”

Como complemento, en esa misma decisión la Corte tuvo la oportunidad de señalar cuáles son las consecuencias de omitir este análisis de procedibilidad y alertó que el uso indiscriminado o irresponsable del amparo conlleva la desarticulación del sistema jurídico.

Veamos:

“Para la Corte es claro que la paulatina sustitución de los mecanismos ordinarios de protección de derechos y de solución de controversias por el uso indiscriminado e irresponsable de la acción de tutela entraña (i) que se desfigure el papel institucional de la acción de tutela como mecanismo subsidiario para la protección de los derechos fundamentales, (ii) que se niegue el papel primordial que debe cumplir el juez ordinario en idéntica tarea, como quiera que es sobre todo éste quien tiene el deber constitucional de garantizar el principio de eficacia de los derechos fundamentales (artículo 2 Superior)⁷ y (iii) que se abran las puertas para desconocer el derecho al debido proceso de las partes en contienda, mediante el desplazamiento de la garantía reforzada en que consisten los procedimientos ordinarios ante la subversión del juez natural (juez especializado) y la transformación de los procesos ordinarios que son por regla general procesos de conocimiento (no sumarios).

Ahora, esta situación se agrava si el juez constitucional no sólo se desprende de la aplicación de las reglas procedimentales en materia de tutela, sino que además se abroga, sin mayores

miramientos, las competencias propias del juez ordinario, del juez contencioso o de la administración, como cuando al detectar una vulneración de derechos fundamentales con ocasión de actuaciones judiciales su orden de amparo sustituye la competencia funcional de la autoridad demandada y termina dictando una nueva sentencia, o cuando en hipótesis similares, ante actuaciones administrativas declara la nulidad de los actos administrativos y delimita el contenido de los que deberán en consecuencia, ser adoptados por la entidad administrativa condenada.

Así pues, a manera de conclusión, la Sala debe insistir en que si como regla general la tutela no procede como mecanismo principal contra actos expedidos por una autoridad administrativa pues para ello se han previsto otros instrumentos judiciales, hay que inferir que sólo de manera excepcional esta acción procede transitoriamente cuando se compruebe la existencia de un perjuicio irremediable. Tal regla jurídica, matizada por la prevalencia de los medios judiciales “ordinarios” para censurar actos administrativos, fue reiterada por esta Sala de Revisión en la sentencia T-634 de 2006, en la cual, de paso, se efectuó un análisis sobre el concepto de perjuicio irremediable en los siguientes términos:

“Ahora bien, de acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

“En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas éstas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable” (sentencia T-1316 de 2001).

En aquella oportunidad, en la cual se requería la protección transitoria de la tutela para lograr un reintegro laboral, esta Sala consideró que la existencia del perjuicio irremediable de los derechos fundamentales invocados se encontraba probada y, por tanto, justificada gracias a que la peticionaría certificó (i) que existía una vulneración del derecho a la salud debido a la grave enfermedad que aquejaba a su pequeña hija⁸ y (ii) el desconocimiento trascendental del mínimo vital a partir del sinnúmero de deudas relacionadas y probadas por la accionante, agravadas por su condición de madre cabeza de familia⁹. Contrario sensu, en la sentencia T-1049 de 2005 (M.P.: Alfredo Beltrán Sierra), en un caso en el cual también se pretendía que por vía de tutela se ordenara el reintegro de las demandantes a sus cargos, la Corte señaló textualmente: “La Sala, no comparte las apreciaciones hechas por el juez de tutela, pues en primer lugar, en el caso de las demandantes no se vislumbra la existencia de un perjuicio irremediable, por cuanto, si bien las actoras alegaron ser madres cabeza de familia no demostraron que su situación fuera apremiante, es mas, no se desvirtuó la declaración hecha por el demandado, quien señaló que una de ellas es dueña de una IPS que funciona en la ciudad de Santa Marta. Además, la acción de tutela fue instaurada en abril de 2005, es decir tres meses después de la desvinculación de las actoras (diciembre de 2004), siendo claro que para alegar la existencia de un perjuicio irremediable debe éste ser inminente.”

En definitiva sólo en un escenario en el cual se pruebe una lesión inminente, grave y que requiera atención urgente e impostergable, procederá la tutela como mecanismo transitorio, mientras se adelantan bajo los trámites ordinarios las reclamaciones del caso. Bajo las anteriores condiciones la Sala pasará a estudiar la procedibilidad de la presente solicitud de amparo.

3.3. Análisis de procedibilidad de la acción de tutela en el presente caso. El señor Emiliano Rodríguez Jaramillo recurre a la acción de tutela porque considera que la liquidación de TELECOM y los patrimonios autónomos derivados de ésta, desconocieron su derecho adquirido a partir de una convención colectiva de trabajo a disfrutar de un plan complementario de salud, evento que vulnera sus derechos a la salud y la vida digna. Para el efecto narra que venía disfrutando de dicho beneficio hasta el 31 de enero de 2006, fecha en la cual unilateralmente se le privó del mismo por decisión del liquidador de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones.

El juez de instancia decidió proteger los derechos invocados pues consideró que ellos se podrían desconocer en el futuro, si el actor no es atendido en cualquier dolencia que le pudiera aquejar. Para ello se concentró en explicar qué entidad se encarga de asumir la prestación económica a partir de algunas cláusulas del contrato de fiducia.

Pues bien, lo primero que es necesario reconocer es que ni en los hechos, en la solicitud de tutela o en la providencia que se revisa se sustenta con claridad la vulneración del derecho a la salud en conexidad con la vida. Es más, de ninguno de los instrumentos que la componen es posible derivar el peligro que actualmente o en el futuro aqueje o pueda soportar el accionante y tampoco se explican las razones por las cuales el servicio de salud que actualmente beneficia a éste sea insuficiente o contrario a su existencia física. La solicitud de amparo se limita a ilustrar las condiciones jurídicas bajo las cuales se accedió al Plan Complementario de Salud y los servicios adicionales al POS, para concluir que la sustracción de éstos generará un detrimento al patrimonio del pensionado. Tampoco se explica porqué el amparo debería proceder como medida transitoria que precave el advenimiento de un daño grave, inminente y que requiera atención judicial urgente. No es posible identificar argumentos y acontecimientos que le permitan a la Sala inferir el cumplimiento de las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela.

Por el contrario, del texto de la solicitud, así como del escrito allegado durante el trámite de la revisión, solamente es posible colegir que el objetivo del actor es que por esta vía se ordene el reconocimiento definitivo de la prestación ahora que ha operado la extinción jurídica de la empresa y se obligue a alguno de los demandados a contratar el plan complementario de salud conforme a un conjunto de obligaciones impuestas al liquidador en la convención colectiva y en la ley.

A diferencia del juez de instancia, la Corte identifica a partir de los textos que sustentan el requerimiento de amparo que la protección de los derechos fundamentales invocados se deja a un margen de la discusión constitucional y se hace énfasis en la definición de los créditos que deberían componer la liquidación, lo que conlleva, en estricto, a efectuar la censura del cálculo actuarial y a estudiar el alcance de las obligaciones que fueron asignadas a las diferentes sociedades fiduciarias.

En lugar de efectuar una argumentación concreta acerca de la difícil situación personal que

enfrenta como consecuencia de la acción u omisión proveniente de la liquidación de la empresa, el actor se limitó en su demanda a reiterar su condición de pensionado y a relacionar los diferentes actos jurídicos a partir de los cuales se le otorgó el beneficio convencional. Hasta ahí el debate planteado no tiene repercusiones constitucionales sino puramente legales, sobre todo teniendo en cuenta que el actor no alegó ni probó el incumplimiento del pago de sus mesadas pensionales, el perjuicio material derivado de la ausencia del contrato de medicina prepagada, las enfermedades o dolencias que le afectan, así como los tratamientos que no han sido atendidos o dejaron de atenderse a partir del POS, una vez se liquidó la empresa y terminó el beneficio convencional.

No obstante la debilidad con la que se sustentó la vulneración de los derechos a la salud y la vida digna debido a que el esfuerzo argumentativo se concentró en demostrar la legitimidad y vigencia del beneficio convencional, el juez de instancia procedió a proteger tales derechos pues consideró que ellos eran menoscabados por no pagar los “aportes” correspondientes al contrato de “medicina prepagada” teniendo en cuenta que el pensionado “podría (...) no ser atendido en el momento preciso que su SALUD o la VIDA pueda resultar afectada (...)”. No obstante transcribir algunas sentencias proferidas por esta Corporación en donde se ha insistido en la conexidad que debe existir entre la afectación del derecho prestacional a la salud con el derecho fundamental a la vida, la providencia que se revisa olvida por completo justificar en qué medida se afectan tales pautas constitucionales en la condición particular del actor, teniendo en cuenta que el mismo goza de los beneficios provenientes del Plan Obligatorio de Salud.

En tal sentencia no existe razón material o jurídica a partir de la cual se desvirtúen las ventajas que dicha garantía le ofrece al actor en la actualidad o se relacionan los perjuicios presentes o futuros derivados de la ausencia del Plan Complementario, es decir, se protegen los derechos invocados sin tener en cuenta que el actor se encuentra resguardado por el Sistema de Seguridad Social en Salud y Pensiones, que la ausencia del plan complementario no limitó, suspendió o terminó tratamiento alguno, que no se ha negado la atención de cualquier enfermedad o dolencia que haya aquejado o acongoje al accionante y que hasta el momento los dineros que hubiere podido sufragar por concepto de copagos y otras contraprestaciones han vulnerado su mínimo vital. Total, se accedió a la protección de derechos, a través de una acción de tutela tramitada como mecanismo principal, sin siquiera comprobar si aquellos se habían vulnerado. La providencia bajo revisión olvidó efectuar

cualquier cotejo o análisis acerca de la procedibilidad de la acción y la vulneración o desconocimiento material de los derechos fundamentales (asuntos planteados repetidamente por los demandados), y se enfocó en averiguar qué ente responde por una obligación supuestamente ignorada a partir de la finalización de la liquidación de TELECOM, asunto éste que corresponde a un debate de estirpe legal que, por supuesto, debe ser tramitado a través de los procedimientos ordinarios.

Sobre tal asunto la Sala de Revisión identifica que, por ejemplo, la actuación a la cual se le achaca la vulneración de los derechos fundamentales corresponde al acta final de la liquidación, instrumento a través del cual se declaró la terminación de tal proceso¹⁰ y se finalizó con la contratación del plan complementario de salud¹¹. En efecto, en su intervención el Director Jurídico de la Fiduciaria La Previsora S.A., entidad que fue designada como liquidadora de TELECOM, explicó que: “Producto del cierre del proceso de liquidación, cesaron los beneficios de la convención colectiva, dentro de los cuales se encontraba el reconocimiento y pago de un plan complementario de salud (...) que tenía (sic) todos los pensionados del país de la extinta Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom, por lo tanto los contratos de servicios de Medicina Prepagada suscritos entre Colsanitas S.A. y Telecom en Liquidación, terminaron su vigencia el 31 de enero de 2006, por lo anterior, los servicios de Medicina Prepagada que el accionante y sus beneficiarios venían recibiendo a través del Plan M10 suscrito con dichas entidades, dejó de prestarse desde el día primero (1°) de febrero de 2006”.

Ahora bien, la Corte encuentra a su vez, que el instrumento que declaró la terminación del proceso de liquidación, constituye un acto administrativo y, por tanto, el control judicial del mismo, por determinación expresa de la ley, corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En efecto, la normatividad aplicable al proceso de liquidación define clara y repetidamente los recursos que operan contra las diferentes actuaciones y determinaciones tomadas por el liquidador en los Decretos 254 de 2000¹² y 1615 de 2003¹³. Así las cosas, esta vía podría constituir un medio apto para debatir las pretensiones del actor, en caso de insistir en las irregularidades presentes en la liquidación de la empresa, al igual que las acciones consignadas en el Código Sustantivo del Trabajo respecto del cumplimiento de los acuerdos colectivos¹⁴.

Conforme a lo expuesto la Sala concluye que en este caso no se cumple con los requisitos de

procedibilidad de la acción de tutela, por lo que habrá de revocar, sin que sean necesarias más disertaciones, la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Buenaventura el veinticinco de julio de dos mil seis y, en su lugar, negará la solicitud por improcedente.

Con todo, en este punto la Corte tampoco puede pasar por alto algunos asuntos que el juez de instancia omite o aborda erradamente en su análisis, producto de la substitución enteramente injustificada de los trámites judiciales ordinarios, sobre todo en lo que tiene que ver con la ejecución de los contratos de fiducia suscritos para la constitución del PAR y el PARAPAT.

El primero, propuesto en la solicitud de tutela y en las intervenciones de los demandados, consistía en averiguar la naturaleza y vigencia de la obligación convencional. En el escrito de amparo, por ejemplo, el actor propone que el derecho a disfrutar de un contrato de medicina prepagada es un derecho adquirido a partir de una convención colectiva y que el mismo no sufre merma por el hecho de llegar la extinción de la entidad. Sobre el particular, no se hizo ningún estudio o referencia, no se brindó ninguna reflexión que explique por qué tal obligación subsiste a pesar de la terminación de la convención misma¹⁵ y aunque la jurisprudencia constitucional ha reconocido los efectos temporales de los acuerdos efectuados entre empleador y trabajador¹⁶.

Además, una vez satisfecho lo anterior, o sea, concretado el origen y los alcances de la exigencia de contratar el plan complementario, el juzgado tenía que precisar qué patrimonio autónomo debía hacerse cargo de tal crédito. Esta tarea se adelantó solamente de manera tangencial ya que se limitó a la cita textual de algunas cláusulas del contrato de fiducia para la constitución del Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR- (específicamente las relativas a la provisión y pago de las obligaciones remanentes y contingentes) y olvidó precisar, por ejemplo, la relación que las pretensiones del actor tiene con el Patrimonio Autónomo Pensional -PAP-, que en la actualidad se encuentra a cargo del Ministerio de Comunicaciones (entidad que no fue vinculada al trámite del amparo), creado en la 651 de 2001¹⁷, reglamentada en el Decreto 2837 de 2001, y desarrollado en las normas que rigieron la liquidación de TELECOM, es decir, el Decreto 1615 de 2003 (arts. 27 y 28), modificado por, entre otros, el Decreto 4781 de 2005.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR, por las razones expuestas en la presente sentencia, la decisión proferida por Juzgado Tercero Civil del Circuito de Buenaventura, el veinticinco (25) de julio de dos mil seis (2006), en la acción de tutela instaurada por el señor Emiliano Rodríguez contra la FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., liquidador de TELECOM y las Teleasociadas, la FIDUCIARIA CAFETERA S.A., administrador del patrimonio autónomo constituido sobre los bienes afectos al servicio -PARAPAT- y el Consorcio de Remanentes de TELECOM para la administración del Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR-, constituido por FIDUAGRARIA S.A. y FIDUCIARIA POPULAR S.A.. En su lugar, denegar por improcedente el amparo deprecado.

Segundo. Por secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada Ponente

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaría General

SALVAMENTO DE VOTO A LA SENTENCIA T-047 DE 2007 DEL MAGISTRADO JAIME ARAUJO RENTERIA

PLAN COMPLEMENTARIO DE SALUD DE PENSIONADOS DE TELECOM/ACCION DE TUTELA-Caso en que se cumplen condiciones de procedibilidad en relación con Plan Complementario de Salud de Pensionados de Telecom (Salvamento de voto)

Considero que en el presente caso la acción de tutela resultaba procedente, tal y como lo reconoció el juez de tutela de instancia, por cuanto se trata de la vulneración del derecho a la salud en conexidad con el derecho fundamental a la vida, derivado del desconocimiento de un derecho adquirido por convención colectiva de trabajo de un pensionado, relativo al reconocimiento de un plan complementario de salud. En segundo término, considero igualmente que en el presente caso el amparo constitucional de tutela no sólo era procedente sino también que debió haber sido concedido por esta Corte.

EMPRESAS DEL ESTADO EN PROCESO DE LIQUIDACION-No pueden desconocer derechos reconocidos y adquiridos así sea por convención colectiva (Salvamento de voto)

Me permito reiterar mi posición jurídica sostenida, respecto de que las empresas del Estado en proceso de liquidación, no pueden de ningún modo desconocer los derechos reconocidos y adquiridos por los trabajadores y pensionados, aún cuando estos derechos hayan sido reconocidos vía convención colectiva, y que por tanto, tales derechos no se pueden desconocer unilateral y arbitrariamente, ni por el Estado, ni por las empresas liquidadoras o fiduciarias, aduciendo por ejemplo razones relativas a la viabilidad de la liquidación de tales empresas.

Referencia: expediente T-1425774

Acción de tutela instaurada por Emiliano Rodríguez Jaramillo contra: FIDUCIARIA LA PREVISORA S.A., liquidador de TELECOM y las Teleasociadas, FIDUCIARIA CAFETERA S.A., administrador del patrimonio autónomo constituido sobre los bienes afectos al servicio -PARAPAT- y el Consorcio de Remanentes de TELECOM para la administración del Patrimonio Autónomo de Remanentes -PAR-, constituido por FIDUAGRARIA S.A. y FIDUCIARIA POPULAR S.A.

Magistrada Ponente:

Dra. CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Con el respeto acostumbrado por las decisiones de esta Sala de Revisión, me permito salvar mi voto a la presente sentencia, con fundamento en las siguientes razones:

1. En primer término, considero que en el presente caso la acción de tutela resultaba procedente, tal y como lo reconoció el juez de tutela de instancia, por cuanto se trata de la vulneración del derecho a la salud en conexidad con el derecho fundamental a la vida, derivado del desconocimiento de un derecho adquirido por convención colectiva de trabajo de un pensionado, relativo al reconocimiento de un plan complementario de salud.

2. En segundo término, considero igualmente que en el presente caso el amparo constitucional de tutela no sólo era procedente sino también que debió haber sido concedido por esta Corte.

3. En este orden de ideas, me permito reiterar mi posición jurídica sostenida, respecto de que las empresas del Estado en proceso de liquidación, no pueden de ningún modo desconocer los derechos reconocidos y adquiridos por los trabajadores y pensionados, aún cuando estos derechos hayan sido reconocidos vía convención colectiva, y que por tanto, tales derechos no se pueden desconocer unilateral y arbitrariamente, ni por el Estado, ni por las empresas liquidadoras o fiduciarias, aduciendo por ejemplo razones relativas a la viabilidad de la liquidación de tales empresas.

Igualmente, me permito reiterar mi criterio jurídico, en relación a que tampoco se pueden desconocer los derechos de los extrabajadores, ni de los pensionados de las empresas del Estado ya liquidadas, a través de la evasión de la responsabilidad frente a las obligaciones adquiridas frente a éstos por parte de las entidades administradoras del patrimonio autónomo o consorcio para la administración de los patrimonios autónomos de remanentes de dichas empresas liquidadas, ya que ello resulta, en mi concepto, claramente violatorio de los derechos fundamentales del trabajador y de los pensionados, máxime cuando como en el presente caso se trata del derecho a la salud en conexidad con el derecho fundamental a la vida consagrados en el ordenamiento superior.

4. Por consiguiente, considero que en el presente caso, ni la empresa liquidadora de TELECOM, ni las fiduciarias que administran el patrimonio autónomo o que conformaron el consorcio de remanentes para la administración de los patrimonios autónomos de la ya liquidada TELECOM, pueden desconocer los derechos adquiridos del actor, en concreto, la vigencia de un plan complementario de salud contemplado dentro de los beneficios de una convención colectiva, por cuanto ello resulta violatorio del derecho a la salud en conexidad con el derecho fundamental a la vida.

Por las razones expuestas, manifiesto mi disenso frente a la presente decisión.

Fecha ut supra,

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado

1 De ésta el peticionario transcribe el artículo 25 en los siguientes términos: “La Empresa continuará prestando a todos sus trabajadores, pensionados y beneficiarios los servicios médico asistenciales en forma integral a través de Caprecom, en las mismas condiciones en que lo venía haciendo”.

2 P. ej. Vid. sentencia T-025 de 2005, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 P. ej. cfr. sentencias T-300 de 2001, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández; T-147 de 2004, M.P.: Jaime Araújo Rentería; T-484 de 1992, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz; T-491 de 1992, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz y, T-576 de 1994.

6 Esta sentencia negó la protección de los derechos formulados por la accionante, para lo cual es importante tener en cuenta: “Por otro lado, tampoco puede la Corte proceder a ordenar una prestación determinada a favor de la demandante. La Caja Nacional de Previsión -Seccional Chocó- decidió suspender definitivamente la asistencia médica que le prestaba a

la actora, bajo la consideración de que ella no tenía derecho a recibirla. La señora Waldo no interpuso los recursos judiciales que le correspondían y ello significa que, por lo menos por esta razón, ha quedado al margen de los servicios de la Caja. Dado que la actora no se ajusta a los requisitos exigidos para poder obtener los servicios médico-asistenciales a que aspira, mal puede la Corte disponer que le sean prestados, pasando por encima de lo dispuesto por la ley y los reglamentos, puesto que, como ya se señaló, es a la ley y a la administración a las que corresponde decidir sobre la asignación de recursos para la prestación de servicios asistenciales y sobre los mecanismos para poder acceder a ellos. La Corte, de otro lado, no ordena, al margen de la ley, prestación alguna a favor de la actora puesto que no se ha demostrado una afectación del derecho al mínimo vital. Lo anterior, desde luego, no es óbice para que la demandante sea vinculada al sistema general de seguridad social en salud - régimen subsidiado, si se dan las condiciones establecidas en la ley y en el procedimiento respectivo.”

7 Cfr. Sentencia T-249 de 2002.

8 Argumento jurídico 4. Al respecto la Sala anotó lo siguiente: “Ciertamente, el servicio de salud al que estaba afiliada por convenio de Colsanitas S.A. -Empresa de Medicina Prepagada- con la Procuraduría General de la Nación, le fue cancelado a partir de marzo 14 de 2006, al presentar mora en el pago de las cuotas por valor de \$290.730, oo. (folios 30 y 31 del cuaderno de revisión). Esta situación a afectado la atención en salud de la menor Daniela María Moreno Yepes (hija de la actora), quien requiere de valoraciones y tratamientos médicos dado su problema cardiaco y de hipertrófia de cornetes (folios 35 a 38 del cuaderno de revisión)”.

9 En la sentencia citada se afirmó: “Del mismo modo, la accionante presenta a marzo 13 de 2006 un saldo vencido por la suma de \$3.849.953,oo, correspondiente a las cuotas atrasadas del préstamo para vivienda que le hiciera el Fondo Nacional del Ahorro, quien le adelanta por la misma razón, un proceso ejecutivo hipotecario en el Juzgado 31 Civil del Circuito de Bogotá (folios 32 y 33 del cuaderno de revisión). Aunado a esto, la señora Yepes Wilches adeuda a abril 1° de 2006 por concepto de cuotas de administración del conjunto residencial donde habita, la suma de \$10.004.784 (folio 45 del cuaderno de revisión), y por liquidación oficial de aforo del impuesto predial, más la sanción por no declarar, la suma de 722.000,oo (folio 42 del cuaderno de revisión).

“Asimismo, desde el mes de marzo de 2006, el Banco BBVA le adelanta cobro jurídico por la obligación N° 0013-0126-50-96-00010875, a través de una firma de cobranzas (folio 41 del cuaderno de revisión).

“Por otra parte, la accionante afirma que el padre de la menor “desde que ella nació nunca ha respondido por sus obligaciones, jamás he convivido con él, y todo esto lo afirmo bajo la gravedad del juramento”, asegurando en consecuencia, que es madre soltera y cabeza de familia, y que de ella depende exclusivamente la subsistencia de su hija. Lo anterior explica que la única beneficiaria en las afiliaciones que la actora tenía, como el seguro de vida, al sistema de riesgos profesionales, a la Entidad Promotora de Salud, a la Empresa de Medicina Prepagada y a la Administradora de Fondos de Pensiones y Cesantías, haya sido su hija Daniela María Moreno Yepes, tal como se aprecia a folios 26 a 29 del cuaderno de revisión.”

10 Artículos 35 y 36 Decreto 1615 de 2003, “Por el cual se suprime la Empresa Nacional de Telecomunicaciones-Telecom y se ordena su liquidación”; Artículos 36 y 38, Decreto 254 de 2000, “por el cual se expide el régimen para la liquidación de las entidades públicas del orden nacional”; diario oficial 46.168 del 31 de enero de 2006.

11 Folios 91 a 93. Misiva suscrita por el vicepresidente comercial de Colsanitas S.A., en la que informa la terminación de los contratos de Medicina Prepagada suscritos entre esa compañía y Telecom en Liquidación.

12 Artículo 7°: “De los actos del liquidador. Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso de liquidación.”

13 Artículo 13: “Actos del liquidador. Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Los actos administrativos del Liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no suspenderá en ningún caso el proceso de liquidación.”

14 Artículos 475 y 476.

15 Cfr. Código Sustantivo del Trabajo, artículo 467.

16 Vid. sentencias: C-651 de 2003, M.P.: Rodrigo Escobar Gil; C-902 de 2003, M.P.: Alfredo Beltrán Sierra, de la cual es necesario destacar lo siguiente: “Ciertamente las convenciones colectivas rigen los contratos de trabajo mientras la relación laboral subsista. De ahí, que en un proceso de liquidación de una entidad u organismo administrativo nacional, la convención que se encuentre vigente al momento de la liquidación del organismo, debe ser aplicada hasta la terminación del proceso de liquidación, caso en el cual lógicamente se dan por terminados los contratos de trabajo ante la desaparición de la entidad, sin que se pueda colegir, como lo hace el demandante, una vigencia indeterminada de la misma aun en el evento de la disolución y liquidación de una entidad, pues, como lo expresa la vista fiscal eso contradice toda lógica, como quiera que terminadas las relaciones laborales a consecuencia de la disolución y posterior liquidación de una entidad, pierden vigencia las normas convencionales que regían las mismas. (...). Al respecto basta decir, que si la entidad se disuelve y en consecuencia se liquida, se acaba con la misma y por tanto se terminan los contratos laborales vigentes a medida que avance la liquidación, hasta que finalmente se extinga el último de ellos, momento en el cual la convención por sustracción de materia no se aplica a relaciones laborales individuales que dejaron de existir, sin perjuicio que en la liquidación se garantice la efectividad y respeto a los derechos adquiridos.” También pueden consultarse las sentencias C-314 de 2004, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; C-349 de 2004, M.P.: Marco Gerardo Monroy Cabra; C-574 de 2004, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández; C-177 de 2005, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

17 “[P]or medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional”.