

Sentencia T-1058/01

SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Obligación de empleador de afiliar trabajadores y pagar aportes

DERECHO A LA VIDA DIGNA-Alcance respecto de la salud/DERECHO A LA SALUD-Protección preventiva y no solamente en casos de gravedad/DERECHO A LA VIDA DIGNA-Dolor

EMPLEADOR-Omisión de afiliación a EPS/EMPLEADOR-Responsabilidad por no afiliación de trabajadores al sistema general de salud

Referencia: expediente T-468916

Acción de tutela interpuesta por Jorge Isaac Gutiérrez contra la Alcaldía Municipal de Istmina (Chocó).

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D.C., cinco (5) de octubre de dos mil uno (2001).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Promiscuo de Familia de Istmina, Distrito Judicial de Quibdó.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

El actor, quien para la época de interposición de la acción de tutela se desempeñaba como docente al servicio del municipio de Istmina, solicita el amparo de su derecho a la salud, el cual considera vulnerado por parte de la Alcaldía de dicha localidad, al no cubrir los gastos de

su traslado a la ciudad de Medellín, a donde fue remitido por un médico del Hospital Eduardo Santos para ser evaluado por un especialista en ortopedia para tratamiento y/o cirugía, en razón a que presenta un fuerte dolor, eritema y calor en el pie derecho.

En efecto, aduce que hace más de veinte años sufrió un accidente que le causó la fractura del tobillo derecho, siendo sometido a diferentes tratamientos. Sin embargo, se le han presentado graves complicaciones, tales como dificultad para caminar e imposibilidad de permanecer de pie, las cuales se hacen más gravosas día a día. En tal virtud, el médico tratante ordenó su remisión a un especialista, pues considera que éste debe evaluar el tratamiento a seguir y la eventual necesidad de practicar una intervención quirúrgica, en aras de lograr la recuperación de la salud del peticionario; afirma no contar con la capacidad económica para asumir los costos de tal remisión, por lo cual se ha dirigido en varias oportunidades a la Alcaldía municipal para solicitar un avance que le permita la realización del traslado. No obstante, la entidad demandada ha respondido negativamente a la petición, aduciendo falta de presupuesto. El actor considera que este hecho viola su derecho invocado, toda vez que se le han realizado los descuentos del salario por concepto de salud, pese a lo cual no ha obtenido la atención que requiere.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISION

El Juzgado Promiscuo de Familia de Istmina, mediante sentencia del 5 de abril de 2001, negó la acción de tutela instaurada, con base en la sentencia SU-039 de 1998 de la Corte Constitucional, en la cual se sostiene que los derechos a la salud y a la seguridad social no tienen el rango de fundamentales, salvo que de su desconocimiento se derive una amenaza a derechos que sí tienen tal carácter. Así, el juez de instancia consideró que en este caso no se vislumbra vulneración a derecho fundamental alguno, pues el actor no demostró que la administración municipal, al no suministrar los recursos necesarios para su traslado a la ciudad de Medellín, esté amenazando de manera grave su vida, trabajo o integridad física, toda vez que ha podido vivir con su afección durante más de veinte (20) años. Sostiene que el hecho de que el actor ya no se encuentre vinculado al municipio constituye una razón más para negar el amparo incoado, pues esto indica que la entidad ya no tiene el deber de garantizar el servicio de salud al actor.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de instancia proferido en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Primera de Revisión adoptar la decisión respectiva.

2. Obligación del empleador de afiliar a sus empleados a una E.P.S.

La Constitución, en su artículo 48, establece el derecho irrenunciable de todos los habitantes del territorio colombiano a la seguridad social. Igualmente, el artículo 49 superior consagra el derecho a la salud en los siguientes términos: “la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.” Por su parte, la Ley 100 de 1993, mediante la cual se creó el sistema de seguridad social integral, estableció en su artículo 161 los deberes y responsabilidades de los empleadores, quienes deben inscribir a sus empleados a una EPS, de modo que si no cumplen con tal obligación, así como con la de girar oportunamente las cotizaciones, tienen la obligación de cubrir la totalidad de los gastos que requieran sus empleados en materia de salud. En efecto, el artículo reza:

“Artículo 161. Deberes de los empleadores. Como integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, los empleadores, cualquiera que sea la entidad o institución en nombre de la cual vinculen a los trabajadores, deberán:

1. Inscribir en alguna Entidad Promotora de Salud a todas las personas que tengan alguna vinculación laboral, sea ésta, verbal o escrita, temporal o permanente. La afiliación colectiva en ningún caso podrá coartar la libertad de elección del trabajador sobre la Entidad Promotora de Salud a la cual prefiera afiliarse, de conformidad con el reglamento.

2. En consonancia con el artículo 22 de esta Ley, contribuir al financiamiento del Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante acciones como las siguientes:

a) Pagar cumplidamente los aportes que le corresponden, de acuerdo con el artículo 204.

b) Descontar de los ingresos laborales las cotizaciones que corresponden a los trabajadores a su servicio.

c) Girar oportunamente los aportes y las cotizaciones a la Entidad Promotora de Salud, de acuerdo con la reglamentación que expida el gobierno.

(...)La atención de los accidentes de trabajo, riesgos y eventualidades por enfermedad general, maternidad y ATEP serán cubiertos en su totalidad por el patrono en caso de no haberse efectuado la inscripción del trabajador o no gire oportunamente las cotizaciones en la entidad de seguridad social correspondiente.”

De este modo, cuando el empleador sea negligente frente a su obligación de inscribir a sus empleados en una Entidad Promotora de Salud, debe asumir toda la responsabilidad en cuanto a la salud de los mismos. Esto es así, puesto que el trabajador no tiene por qué verse afectado por la culpa de su patrono al incumplir sus deberes. Al respecto ha dicho la Corte:

“... al estudiar con detenimiento el momento de la afiliación y de la cotización al sistema de salud, se evidencia que las consecuencias del incumplimiento de las dos relaciones encuentran claras coincidencias y diferencias legales. Así, la negativa a la afiliación, como es obvio, no vincula jurídicamente a la entidad administradora de seguridad social, y el empleador se obliga a asumir directamente el pago de los servicios médicos (artículo 161 de la Ley 100 de 1993). En consecuencia, si no hay afiliación, la entidad promotora de salud no debe prestar los servicios al trabajador, como quiera que “la existencia del sistema de seguridad social no desplaza la obligación primaria radicada en cabeza del patrono”. No obstante, la inobservancia de la obligación de cotizar a la seguridad social genera sanciones moratorias, administrativas y disciplinarias en caso de que el incumplimiento del deber se ocasione por culpa de un servidor público. Igualmente, si el patrono no transfiere a las EPS las sumas retenidas, no solamente se encuentra sujeto a las sanciones administrativas y económicas previstas por la Ley 100 de 1993 sino que además su conducta podría ser penalmente sancionada, pues estaría desviando recursos que no son suyos, ya que tales dineros, tal y como esta Corte lo ha precisado, son contribuciones parafiscales afectadas a propósitos específicos. De la misma manera, la posición jurídica de la entidad que administra la seguridad social frente al incumplimiento de la afiliación y de la cotización no es la misma, como quiera que mientras la omisión de afiliación no le genera potestades ni deberes, la negligencia en el pago de la cotización sí, puesto que puede exigir judicialmente su cumplimiento”¹. (Subrayado fuera de texto).

Por otro lado, debe reiterarse que la situación económica, presupuestal o financiera de un empleador, bien sea público o privado, no lo exime de responder por la protección y respeto de los derechos mínimos y fundamentales de sus empleados. Así, la Corte ha sido clara al afirmar que los beneficiarios del sistema de salud no deben ser víctimas de los inconvenientes presupuestales que atraviesan las entidades encargadas de la afiliación a las EPS y de la realización de los aportes, así como de aquellas que prestan el servicio, pues no pueden ver obstaculizado el tratamiento médico que requieren por culpa no imputable a ellos. Ciertamente, debe garantizarse la continuidad y eficiencia del servicio de salud, independientemente de los problemas internos de quienes tienen a su cargo su prestación.²

3. El caso concreto

En el caso que nos ocupa, el actor se encontraba vinculado al municipio accionado como docente al momento de interponer la tutela, como se desprende de las pruebas que obran en el expediente, de modo que se le estaba descontando el equivalente al aporte por concepto de seguridad social. Por su parte, la Administración de Istmina acepta no haber cumplido con la obligación de afiliar a sus empleados a una E.P.S. y, por tanto, no estar en capacidad de garantizar la prestación del servicio de salud a los trabajadores de dicha entidad. Así mismo, está demostrado que el peticionario requiere de una valoración por parte de un especialista en ortopedia para solucionar el problema que lo aqueja en su pie derecho, derivado del accidente sufrido hace aproximadamente veinte años y que, al haber sido desvinculado de la entidad luego de la interposición de la acción, carece de los medios económicos para costearse por sí mismo el tratamiento.

El juez de instancia, al conocer de la acción incoada por el señor Jorge Gutiérrez, consideró que el amparo solicitado debía negarse, puesto que ningún derecho fundamental le estaba siendo vulnerado, ya que el derecho a la salud no tiene el carácter de fundamental. De igual modo, sostuvo que la afección en su pie no tiene conexión alguna con otro derecho que sí revista tal carácter, agregando que el hecho de que el señor Gutiérrez lleve más de veinte años con dicho problema, demuestra la no urgencia de su tratamiento y la ausencia de amenaza real contra alguno de sus derechos fundamentales. Sin embargo, en criterio de la Sala, existe una dilación injustificada en darle solución a la enfermedad padecida por el actor, que además resulta violatoria, no sólo de su salud, sino del derecho a una vida digna. Al respecto ha dicho la Corte,

" (...) el derecho constitucional fundamental señalado en el artículo 11 de la Carta Política, no consiste en la conservación simple de las funciones corporales que le permitan a la persona mantenerse con vida, cualquiera sea la situación en que se encuentre, sino que implica, además, que el titular alcance un estado lo más lejano posible al sufrimiento y que, en consecuencia, pueda desempeñarse en sociedad como un individuo normal con una óptima calidad de vida, único sentido en el que puede interpretarse el artículo 11 superior, a la luz del principio de dignidad humana contenido en el artículo 1 de la Constitución. Por consiguiente, toda situación que haga de la existencia del individuo un sufrimiento es contraria al derecho constitucional fundamental a la vida -entendiéndolo como el derecho a existir con dignidad-, por más que no suponga necesariamente el deceso de la persona y aún cuando no sea éste el caso, procede la intervención del juez de tutela para restablecer al titular en el goce pleno de su derecho, según las circunstancias del asunto puesto a su consideración. Lo contrario sería negar uno de los objetivos de la medicina y someter a la persona a un estado a todas luces indeseable, como esperar a que se encuentre al filo de la muerte como requisito esencial de la procedencia de la acción de tutela para amparar, paradójicamente, el derecho a la vida. No solamente la muerte constituye la violación de este derecho, se repite, sino cualquier estado o situación que la convierta en un sufrimiento o en algo indeseable. El dolor es una situación que hace indigna la existencia del ser humano, pues no le permite gozar de la óptima calidad de vida que merece y, por consiguiente, le impide desarrollarse plenamente como individuo en la sociedad; más cuando es producido por una circunstancia superable, que no se deja atrás por intereses que repugnan con el principio de solidaridad dispuesto en los artículos 1 y 95 de la Constitución Política y, sobre todo, cuando se pretende dar prevalencia a derechos puramente patrimoniales por sobre los de la persona humana....3

En efecto, esta Sala se pregunta ¿cómo puede medirse la urgencia de un tratamiento por la cantidad de tiempo que la persona afectada lleva soportando determinado padecimiento? En nuestro sentir, esto no es más que una clara muestra de la imperiosa necesidad de protección del derecho a la salud del actor, en estrecha conexión con el de la vida digna, por cuanto los fuertes dolores en su pie derecho le impiden caminar y estar de pie. ¿Debe entonces obligársele a permanecer sentado el resto de su vida por no estar en juego su vida?

Aunado a lo anterior, la Corte encuentra que el fallador no tuvo en cuenta el incumplimiento

de la obligación a cargo del patrono de inscribir a sus empleados en una Entidad Promotora de Salud, incumplimiento cuya consecuencia directa es la asunción de la responsabilidad, esto es, el cubrimiento de todos los gastos en que se incurra para la atención y protección de la salud de sus trabajadores. Esto es así, ya que la omisión de la Administración de Istmina implica el desconocimiento del derecho a la seguridad social del accionante, poniendo en grave riesgo su salud. Debe también recordarse que la falta de presupuesto del empleador no es excusa para descuidar los derechos de quienes se encuentran a su cargo. Y, aunque el municipio no haya sido negligente en el cumplimiento de sus obligaciones con mala fe, en todo caso, “la intencionalidad de quien incurre en el desconocimiento de un derecho fundamental, no puede tenerse como elemento relevante para definir la procedencia o improcedencia del amparo impetrado. Si existe vulneración o amenaza de un derecho fundamental, así debe declararlo el juez, pues lo que se busca es la defensa de estos derechos y no la definición de responsabilidades pues no es su objeto y existen otras vías apropiadas para el efecto.”⁴

En este orden de ideas, estando probados tanto la calidad de servidor público del peticionario al momento de interponer la acción, así como su falta de inscripción a una EPS, la Sala procederá a revocar el fallo de instancia, para, en su lugar, conceder la tutela, con miras a la protección del derecho a la seguridad social y la salud, en conexión con la vida digna del señor Jorge Gutiérrez. En consecuencia, se ordenará a la Alcaldía de Istmina cubrir los gastos necesarios para que el peticionario sea evaluado por un especialista, así como cumplir estrictamente con las obligaciones laborales a su cargo, que no pueden evadirse o justificarse en la falta de recursos económicos.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Istima (Chocó) el cinco (5) de abril de 2001, al resolver sobre la acción de tutela incoada por Jorge Isaac Gutiérrez contra la Alcaldía Municipal de Istmina, y, en su lugar, proteger el derecho a la salud en conexión con la vida digna del peticionario.

Segundo.- ORDENAR al Alcalde Municipal de Istmina, que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación del presente fallo, proceda a realizar las gestiones necesarias y asumir los costos, tendientes a asegurar que el actor sea valorado por un médico especialista en ortopedia, y como consecuencia de esa valoración, realizar el tratamiento y/o cirugía prescrita para la recuperación de su salud, si a esto hubiere lugar.

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

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

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia C-177 de 1998. M.P. Alejandro Martínez Caballero, ver también sentencia T-347 de 2000 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

2 T-435 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, ver también las sentencias T-428 de 1998, T-059 de 1997 y T-109 de 1999.

3 Sentencia T-489 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

4 Sentencias T-184 de 2001 y T-259 de 1999, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.