

T-138-14

Sentencia T-138/14

RECONOCIMIENTO Y PAGO DE INCAPACIDADES LABORALES-Caso en que EPS no reconoce el pago de los períodos en los que la actora estuvo incapacitada como consecuencia de cáncer de mama

RECONOCIMIENTO Y PAGO DE INCAPACIDADES LABORALES-Reglas jurisprudenciales/ALLANAMIENTO A LA MORA-Pago de aportes al Sistema General de Seguridad Social

Esta Corte ha reafirmado que, en principio, las controversias relativas al pago de acreencias laborales deben ser resueltas por la jurisdicción ordinaria o por la Superintendencia Nacional de Salud. Sin embargo, ha admitido que este criterio no es absoluto, toda vez que frente a la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, la acción constitucional es procedente, por cuanto el pago requerido puede ser la única fuente de recursos económicos que permitan sufragar las necesidades básicas, personales y familiares del actor. Esta corporación ha dado aplicación a la figura del allanamiento a la mora en materia de pago de incapacidades laborales por enfermedad, indicando que si las EPS no emplean oportunamente los mecanismos legales de los que disponen para oponerse al pago extemporáneo de las cotizaciones de sus afiliados, no pueden negarse luego al reconocimiento y pago de las incapacidades, alegando la excepción de contrato no cumplido.

DERECHO AL PAGO DE INCAPACIDAD LABORAL POR ENFERMEDAD GENERAL-Orden a EPS liquidar y pagar las incapacidades que fueron expedidas por la situación de salud de la accionante

Acción de tutela instaurada por la señora Ligia Moreno de Calderón, contra Saludcoop EPS.

Procedencia: Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., marzo trece (13) de dos mil catorce (2014).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de segunda instancia dictado en agosto 26 de 2013 por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, dentro de la acción de tutela incoada por la señora Ligia Moreno de Calderón, contra la empresa prestadora de salud Saludcoop, en adelante Saludcoop EPS.

El respectivo expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión del señalado despacho judicial, en virtud de lo ordenado por los artículos 86 (inciso 2º) de la Constitución, y 32 del Decreto 2591 de 1991. En noviembre 14 del 2013, la Sala Once de Selección lo eligió para su revisión.

I. ANTECEDENTES

La señora Ligia Moreno de Calderón, identificada con la cédula de ciudadanía 36.149.719 de Neiva, incoó acción de tutela en mayo 21 de 2013 contra Saludcoop EPS, solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en el expediente

1. La accionante, adscrita como cotizante independiente en el régimen contributivo de salud en Saludcoop EPS, indicó que le fue diagnosticado cáncer de mama izquierda.

2. Señaló que por el desarrollo de su enfermedad fue incapacitada durante 85 días discontinuos en el 2013 (febrero 7 a 26; febrero 23 a marzo 19[1]; marzo 28 a abril 16 y abril 17 a mayo 6 del 2013), cuyo pago fue negado por la EPS accionada, argumentado extemporaneidad en el pago de las cotizaciones.

3. La actora adujo que esa decisión de la EPS vulneró sus derechos fundamentales, pues necesita ese ingreso para su subsistencia. Agregó que la entidad accionada no le informó de la extemporaneidad en los pagos o del cobro de intereses, allanándose así a la mora, sin que exista argumento para negarse a sufragar el valor de las incapacidades.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente

1. Incapacidades médicas emitidas por la empresa demandada, de febrero 7 a 26 (20 días); febrero 23 a marzo 19 (25 días, cuatro de ellos ya contados); marzo 28 a abril 16 (20 días) y abril 17 a mayo 6 del 2013 (20 días), para un total de 81 días, descontados los 4 reportados dos veces (fs. 6 a 9 cd inicial).

2. Cédula de ciudadanía 36.149.719 de Neiva, de la demandante (f. 10 ib.).

C. Actuación procesal

Mediante auto de mayo 23 de 2013, el Juzgado 78 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá avocó el conocimiento de la acción y corrió traslado a Saludcoop EPS, para que ejerciera su derecho a la defensa y contradicción, pero dicha entidad guardó silencio.

D. Sentencia de primera instancia

El Juzgado 78 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá, en fallo de junio 5 de 2013, declaró improcedente la acción ante la falta de subsidiariedad, al existir otros mecanismos de defensa a los que puede acudir para reclamar el pago de prestaciones económicas.

La actora impugnó el fallo del a quo afirmando que no analizó la procedencia de la acción de tutela para reconocer el pago de las incapacidades en pacientes que sufren enfermedades catastróficas, como la suya, cuando dicha prestación representa el único ingreso económico para solventar sus necesidades básicas.

Sentencia de segunda instancia

Mediante fallo de agosto 26 de 2013, el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de

Conocimiento de Bogotá confirmó la sentencia recurrida, señalando que no hay pruebas que permitan establecer que la actora solo cuenta con el eventual ingreso proveniente del pago de las incapacidades reclamadas, además de no haber expresado “argumentos que permitan observar la necesidad, la inmediatez, la urgencia o vulneración de derechos sino (sic) se accede a la petición incoada” (f. 10 cd. 2).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar las actuaciones referidas, en sede de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241 (numeral 9º) de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

Determinará esta Sala de Revisión si en el caso bajo estudio se presenta una conculcación de los derechos fundamentales invocados por la accionante, como consecuencia de la negativa de Saludcoop EPS a reconocer el pago de los períodos en los que estuvo incapacitada.

Con este propósito, se abordará el análisis de (i) la procedencia de la acción de tutela para ordenar el pago de incapacidades laborales y el allanamiento a la mora de las EPS en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud y, (ii) la afectación del mínimo vital como derecho fundamental. Con estas bases será resuelto el caso concreto.

Tercera. Procedencia de la acción de tutela para ordenar el cubrimiento de incapacidades laborales y el allanamiento a la mora de las EPS en el pago de los aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud. Reiteración de la jurisprudencia.

3.1. Esta corporación ha expresado reiteradamente que la acción de tutela es un mecanismo residual y subsidiario de defensa de los derechos fundamentales, que solo procede ante la inexistencia de otros medios judiciales o ante su ineficacia, salvo que exista un perjuicio irremediable.

De igual manera, esta Corte ha reafirmado que, en principio, las controversias relativas al

pago de acreencias laborales deben ser resueltas por la jurisdicción ordinaria o por la Superintendencia Nacional de Salud. Sin embargo, ha admitido que este criterio no es absoluto, toda vez que frente a la amenaza o vulneración de derechos fundamentales, la acción constitucional es procedente, por cuanto el pago requerido puede ser la única fuente de recursos económicos que permitan sufragar las necesidades básicas, personales y familiares del actor[2].

3.2. La jurisprudencia también ha destacado la importancia del pago de incapacidades laborales, en tanto (i) sustituye el salario del trabajador durante el tiempo que por razones médicas está impedido para desempeñar sus labores[3], cuando las incapacidades laborales son presumiblemente la única fuente de ingreso con que cuenta para garantizarse su mínimo vital y el del núcleo familiar; (ii) el pago de las incapacidades médicas constituye también una garantía del derecho a la salud del trabajador, pues gracias a su pago la recuperación puede ser apacible, sin el apremio de la reincorporación anticipada con el fin de obtener recursos para su sostenimiento y el de su familia[4]; y (iii) los principios de dignidad humana e igualdad exigen que se brinde un tratamiento especial al trabajador que, debido a su enfermedad, se encuentra en estado de debilidad manifiesta[5].

3.3. Tratándose de la aplicación de la teoría del allanamiento a la mora, cabe resaltar que, en principio, solamente se aplicó en reclamos del pago de licencias de maternidad y a partir del fallo T-413 de mayo 6 de 2004, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra[6], se extendió al pago incapacidades laborales.

Así, esta corporación ha dado aplicación a la figura del allanamiento a la mora en materia de pago de incapacidades laborales por enfermedad, indicando que si las EPS no emplean oportunamente los mecanismos legales de los que disponen para oponerse al pago extemporáneo de la cotizaciones de sus afiliados, no pueden negarse luego al reconocimiento y pago de las incapacidades, alegando la excepción de contrato no cumplido[7].

Por ejemplo, en el fallo T-956 de octubre 7 de 2008, M. P. Jaime Córdoba Triviño, se ordenó a Coomeva EPS el pago de la incapacidad por enfermedad en favor de una señora a quien se le había negado tal prestación al no cancelar sus aportes dentro de los dos días hábiles indicados.

Al respecto, la Corte Constitucional expresó que “pese a la mora de los empleadores o trabajadores independientes en el pago de sus cotizaciones a la Seguridad Social, las Empresas Prestadoras de Salud están obligadas a reconocer y pagar las prestaciones económicas por incapacidad, ‘por haber incumplido también su deber de adelantar las acciones de cobro correspondientes y no oponerse oportunamente al pago extemporáneo’”[8].

Cuarta. Presunción de veracidad en materia de acción de tutela. Reiteración de Jurisprudencia.

El artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 establece la presunción de veracidad en los siguientes términos: “Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa.”

Así, el funcionario judicial puede decretar el restablecimiento del derecho, si cuenta con cualquier medio de prueba del que se deduzca la evidente amenaza o violación de un derecho. De otra parte, el juez debe presumir la veracidad de los hechos narrados en la tutela, si la autoridad o entidad accionada no responde el requerimiento efectuado al momento de adelantarse la acción.

Al respecto, en sentencia T-214 de marzo 28 de 2011, M. P. Jorge Iván Palacio Palacio, esta corporación explicó que “la presunción de veracidad fue concebida como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la entidad pública o particular contra quien se ha interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez de la acción requiere informaciones y las entidades o empresas no las rinden dentro del plazo respectivo, buscando de esa manera que el trámite constitucional siga su curso, sin verse supeditado a la respuesta de las entidades referidas”.

Quinta. Caso concreto.

5.1. La señora Ligia Moreno de Calderón solicitó amparar sus derechos a la vida y al mínimo vital, al considerar que le fueron conculcados con la negativa de Saludcoop EPS a pagar las incapacidades generadas como consecuencia del cáncer de mama izquierda que padece.

El Juzgado 78 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de Bogotá declaró improcedente el amparo reclamado, indicando que no cumple con el presupuesto de la subsidiariedad. Impugnado el fallo, fue confirmado por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de la misma ciudad, indicando que no existen en el expediente pruebas que señalen como único ingreso de la demandante las incapacidades reclamadas.

5.2. Como se mencionó en precedencia, la Corte Constitucional ha indicado que las entidades prestadoras de salud no pueden negar el pago de las incapacidades por enfermedad general, salvo que hayan solicitado el pago oportuno de las cotizaciones o lo rechacen por extemporáneos; situaciones que no ocurrieron en el presente asunto, por lo que puede presumirse que Saludcoop EPS ha consentido el incumplimiento y se ha allanado la mora.

En relación con el requisito de subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela, resulta oportuno indicar que aunque existe la posibilidad de reclamar el pago de las incapacidades laborales en otro proceso, exigirlo en el presente asunto desnaturalizaría el amparo, creando un detrimento mayor a la actora, quien se encuentra en circunstancias de debilidad manifiesta por la enfermedad que padece, evidenciándose así la materialización de un perjuicio irremediable, que debe ser superado constitucionalmente.

En este punto, se advierte que Saludcoop EPS guardó silencio frente a los hechos consignados en la demanda, pese al oportuno requerimiento efectuado por el a quo, dando lugar a la aplicación de la presunción de veracidad (art. 20 D. 2591 de 1991), constatándose además en el escrito de tutela y sus anexos que las incapacidades indicadas son la única fuente de ingreso de la actora para atender sus necesidades básicas, materializándose el cumplimiento de los presupuestos arriba señalados para el reconocimiento y pago de las mismas.

5.3. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión revocará el fallo adoptado en agosto 26 de 2013 por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que confirmó el dictado en junio 5 de 2013 por el Juzgado 78 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de la misma ciudad, que había declarando improcedente la acción incoada.

En su lugar, se concederá la tutela de los derechos a la vida digna y al mínimo vital de la señora Ligia Moreno de Calderón y se ordenará a Saludcoop EPS, por conducto de su representante legal o quien al efecto haga sus veces, que si aún no lo hubiere realizado, en el termino de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, liquide y pague, las incapacidades que fueron expedidas por la situación de salud de la señora Ligia Moreno de Calderón, por los períodos de 2013 comprendidos entre febrero 7 a febrero 26, febrero 27 a marzo 19, marzo 28 a abril 16 y de abril 17 a mayo 6.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo de agosto 26 de 2013, proferido por el Juzgado 26 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá, que a su vez confirmó el de junio 5 del mismo año, dictado por el Juzgado 78 Penal Municipal con Función de Control de Garantías de la misma ciudad, que declaró improcedente esta acción. En su lugar, TUTELAR los derechos a la vida digna y al mínimo vital de la señora Ligia Moreno de Calderón.

Segundo. ORDENAR a Saludcoop EPS por conducto de su representante legal o quien en efecto haga sus veces, que si aún no lo hubiere realizado, dentro del termino de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, liquide y pague las incapacidades que fueron expedidas por la situación de salud de la señora Ligia Moreno de Calderón, por los períodos de 2013 comprendidos entre febrero 7 a febrero 26, febrero 27 a marzo 19, marzo 28 a abril 16 y de abril 17 a mayo 6.

Tercero.- Por Secretaría General de esta corporación, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Tanto en el escrito de tutela, como en las incapacidades expedidas por la EPS accionada, se consignó que algunas ocurrieron durante febrero 7 a 26 y febrero 23 a marzo 19 de 2013 (cfr. fs. 6 y 7 cd. inicial).

[2] Cfr. sentencias T-125 de febrero 22 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis y T-549 de julio 13 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[3] Ver al respecto, entre otras, la sentencia T-311 de julio 15 de 1996, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

[4] Cfr. T-311 de 1996, previamente citada.

[5] Cfr. T-789 de julio 28 de 2005, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[6] La teoría del allanamiento a la mora en materia de incapacidades laborales también fue empleada, entre otras, en la sentencia T-201 de marzo 4 de 2005, M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[7] Esta posición ha sido reiterada, entre otros fallos, en T-418 de abril 30 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-483 de junio 14 de 2007, M. P. Álvaro Tafur Galvis; y T-466 de junio 12 de 2007, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.

[8] Sentencia T-1059 de 2004 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.