

SISTEMA DE SALUD-Relaciones entre empleador y entidad de seguridad social

DERECHO A RECIBIR LAS PRESTACIONES MEDICAS

TRABAJADOR ASALARIADO-Suspensión de la afiliación/EMPLEADOR-Responsabilidad por no pago de aportes

LICENCIA DE MATERNIDAD-Procedencia excepcional de tutela para el pago

LICENCIA DE MATERNIDAD-Pago por allanamiento a la mora por EPS

Referencia: expediente T-389874

Acción de tutela interpuesta por Maria Luisa Lozada contra ISS-Seccional Cali

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Bogotá, D.C., febrero doce (12) de dos mil uno (2001)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados FABIO MORON DIAZ, RODRIGO ESCOBAR GIL y ALVARO TAFUR GALVIS, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos adoptados por el Juzgado Catorce Penal Municipal de Santiago de Cali de 11 de julio del 2000 y por el Juzgado Doce Penal del Circuito de Santiago de Cali, de agosto 23 del 2000, dentro de la acción de tutela interpuesta por MARIA LUISA LOZADA contra el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES-Seccional Cali.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos.

Aduce la peticionaria que el ISS le está vulnerando sus derechos fundamentales de petición y seguridad social al negarse a pagar el valor de la licencia de maternidad a la que por ley tiene derecho, ya que estuvo afiliada por espacio de dos años al Seguro Social por cuenta de la empresa R&D en la cual laboraba, habiendo cotizado al ISS durante todo el período de su embarazo, esto es hasta el 30 de junio de 1999, fecha en que nació su hija, siendo despedida con posterioridad al vencimiento de la licencia de maternidad; prestación social ésta que no le ha sido cancelada por el Instituto de Seguros Sociales, argumentándosele que no tenía derecho, toda vez que había salido a vacaciones en el mes de diciembre de 1998, habiendo ingresado a laborar nuevamente en enero de 1999, sin haber cotizado el período pertinente.

De otro lado argumentó que por parte de la Oficina del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social citaron al patrono con el propósito de lograr una conciliación administrativa laboral para el reconocimiento y pago de algunas prestaciones sociales entre otras la licencia de maternidad, como consecuencia de dicha diligencia, el patrono se encontraba al día con las autoliquidaciones, al punto de que el I.S.S. la atendió durante todo el embarazo y el parto. Precisa finalmente que aportó copias mediante las cuales pretende demostrar las cotizaciones hechas durante los nueve meses de embarazo conforme a la ley, por lo que el I.S.S. no tiene razón para negarle su derecho al pago de la licencia de maternidad.

B. Pruebas

Por su parte el ISS, intervino en su oportunidad, mediante escrito de fecha julio 11 del 2000, manifestando:

“... revisados los pagos de la señora MARIA LUISA LOZADA, según la relación del reporte de novedades del Sistema de Autoliquidación de Aportes de la Gerencia Nacional de Recaudo para aportes en salud, se constató que el patrono de ésta, PROVEEDORA DE ALIMENTOS TOLIMA; no le realizó los pagos correspondientes en los períodos 98-08, 98-09, 98-10, 98-11, 98-12, 99-01, 99-05, 99-06, encontrándose actualmente dicha empresa en mora con los aportes a la EPS - ISS; y apoyándose en pronunciamientos emitidos por la H. Corte Constitucional, en la ley 1000 de 1993, la resolución 2266 de agosto de 1998 y el artículo 63 del decreto 806 de abril 30 de 1998, sostiene que la accionante no cumple con los requisitos exigidos por la ley para conceder el pago de la licencia de maternidad.”

II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

* La Decisión Judicial de Primera Instancia

El Juzgado Catorce Penal Municipal de Santiago de Cali mediante providencia de fecha 11 de julio del 2000, resolvió conceder la tutela instaurada por MARIA LUISA LOZADA y ordenó al ISS-Seccional Valle del Cauca, durante el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de dicha providencia procediera a pagar el valor de la licencia de maternidad a la accionante, siempre que hubiese apropiación presupuestal, o de no ser así, que dentro del mismo término se iniciarán los trámites indispensables para cumplir lo ordenado.

Adujo el A-quo que se encontraba probado que la señora LOZADA había cumplido con la obligación de los aportes en el lapso de su gestación, considerando además que el derecho que se consideraba vulnerado era el contenido en el artículo 43 de la Constitución Nacional que hace relación a la igualdad de derechos entre la mujer y el hombre que en su parte final destaca la protección y asistencia especial de parte del Estado durante el embarazo y después del parto, citando finalmente algunos apartes de la sentencia T-270 de mayo 29 de 1997.

Dentro de la oportunidad procesal prevista el ISS impugnó la decisión con fundamento en que la sentencia de primera instancia no se ajustó a derecho porque la empresa Proveedora de Alimentos Tolima, no realizó los pagos correspondientes a los períodos 98-08 hasta el 99-06, encontrándose actualmente dicho patrono en mora en los aportes a la E.P.S. del ISS, por lo cual debe aplicarse la sentencia de la Corte Constitucional y la ley 100 de 1993 y el decreto 806 de 1998.

* La Decisión de Segunda Instancia

El Juzgado Doce Penal del Circuito de Santiago de Cali, mediante providencia de fecha agosto 23 del 2000, resolvió revocar la decisión de primera instancia y negar la tutela impetrada

con base en los siguientes razonamientos:

En efecto estimó el ad-quem que:

“Así siendo claro que la señora LOZADA tiene a su alcance otro medio de defensa para lograr el reconocimiento de su derecho al pago de la licencia de maternidad, considera el despacho que le asiste razón al impugnante y por lo tanto la presente acción de tutela no estaba llamada a prosperar, ya que se reitera, que es a ese medio idóneo que debe acudir y no pretender que por esta vía, como erradamente lo hizo la primera instancia, se entren a dirimir estos conflictos que escapan del ámbito funcional del juez de tutela, toda vez que se estaría suplantando al juez natural, desconociéndose la naturaleza de la acción de tutela, cual es la de ser un mecanismo subsidiario de protección.”

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. El problema jurídico

Pretende la peticionaria a través de la acción de tutela que el juez mediante una orden proteja sus derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad social y disponga el pago de la licencia de maternidad por parte del ISS-Seccional Cali, ya que por espacio de dos años aportó al ISS por cuenta de la empresa R&D, en la cual laboraba, y el día 30 de junio de 1999, nació su hija, siendo despedida con posterioridad al vencimiento de la licencia de maternidad, prestación social que no ha sido cancelada por el ISS bajo el argumento de que no tiene derecho al pago de la misma por mora patronal (art. 63 del Decreto 806 de 1998).

1. Reiteración de la Jurisprudencia C-177 de 19981. El Caso Concreto

En efecto, en esta Sentencia estimó la Corte lo siguiente:

“Las relaciones jurídicas que surgen entre el empleador y la entidad de seguridad social son jurídicamente separables de aquellas que se derivan del vínculo entre el trabajador y los entes que administran los recursos destinados a la prestación de los servicios de salud,

puesto que aun en caso en que se imponga una sanción por omisión y que se logre el pago de la cotización, el derecho del trabajador no se agota sino que es indispensable que se garantice la efectividad del mismo”.

“....

“En la medida en que corresponde a la ley definir cuáles son las prestaciones obligatorias en salud y establecer sistemas de acceso a la seguridad social, debe entenderse que toda persona que cumpla con los requisitos legales para ingresar y permanecer en el sistema de salud, tiene igualmente un derecho constitucionalmente protegido a recibir las correspondientes prestaciones médicas. Ahora bien, el sistema general de seguridad social en salud, que estableció la Ley 100 de 1993, diseñó dos subsistemas que regulan su financiación, a saber: el subsidiado, para el grupo poblacional que no tiene los medios económicos para cotizar y, el contributivo conformado por quienes aportan en proporción a su capacidad económica. Para entrar al sistema de contributivo de salud, el trabajador dependiente escoge una EPS y efectúa las cotizaciones al patrono, quien debe remitirlas a la EPS. Así las cosas, la Corte concluye que en principio tiene un derecho constitucionalmente protegido a las anteriores prestaciones de salud todo asalariado afiliado al sistema de salud, y a quien el patrono le ha efectuado la retención de las sumas definidas por la ley.

“.....

“Del aporte de pensionados, jubilados y personas que no tienen relación laboral, las personas realizan directamente los aportes, por lo cual la relación con la entidad promotora de salud es lineal y como tal genera derechos y deberes recíprocos directos. Por consiguiente, la suspensión del servicio de salud por falta de cotización no transgrede la buena fe, pues el principio general del derecho impone que nadie puede alegar su propia culpa. Además, en este caso no existe en sentido estricto una restricción al derecho constitucional del trabajador independiente ya que la persona adquiere el derecho a la prestación en salud en la medida en que ha cumplido con las obligaciones establecidas por la ley, como es efectuar la correspondiente cotización.

“...

“En la medida en que las EPS quedan relevadas del deber de atender las prestaciones de

salud cuando el patrono no ha transferido las cotizaciones, entonces se protegen los recursos parafiscales de la seguridad social y se estimula la eficiencia del sistema, por cuanto la suspensión de la afiliación por el no pago de la cotización implica que el patrono queda obligado a asumir las prestaciones de salud. La Corte considera que la suspensión de la afiliación aparece desproporcionada ya que afecta la antigüedad del trabajador en el sistema, lo cual podría, en determinados casos, obstaculizar el no acceso a determinados servicios sanitarios. Es excesivo que se imponga la suspensión de la afiliación a un trabajador y a su grupo familiar por una conducta que es imputable a su empleador, que no efectuó los aportes que le correspondían, y a la propia EPS, que fue negligente en sus deberes de vigilancia.

“... ”

“Por el contrario, la interrupción de los servicios por parte de la EPS es proporcionada ya que en el fondo no limita el acceso a las prestaciones de salud del trabajador, caso en el cual realmente se estaría restringiendo en forma grave su derecho a la salud, sino que simplemente desplaza la responsabilidad para su prestación, que ya no corresponderá a la EPS sino al propio patrono pues la atención de los accidentes de trabajo, riesgos y eventualidades por enfermedad general, maternidad y accidentes de trabajo y enfermedad profesional serán cubiertos en su totalidad por el patrono si éste no ha efectuado la inscripción del trabajador o no ha girado oportunamente las cotizaciones a la entidad de seguridad social correspondiente. La Corte considera que en principio se ajusta a la Carta que, en caso de mora patronal, se autorice la interrupción de los servicios por la EPS a los asalariados, tal y como lo prevé la norma impugnada.

“... ”

“En situaciones de mora patronal, esta obligación de prestar los servicios de salud, ya sea directamente y en forma primaria por el patrono, o subsidiariamente por las EPS en determinados eventos, cubre también al grupo familiar del trabajador. En efecto, la especial protección constitucional que se le brinda al núcleo familiar impone al Estado y a la sociedad la garantía de su protección integral. Por ello es natural que, en desarrollo de ese mandato, se establezca que los beneficios que se establecen para el trabajador afiliado a los sistemas se aplican también a su familia. Por ende, si la mora patronal acarrea la suspensión de los

servicios de salud para la familia del trabajador, es natural que el patrono deba primariamente también responder por tales servicios, pero que, por la responsabilidad compartida, las EPS deban, en los casos mencionados en los anteriores fundamentos de esta sentencia, responder subsidiariamente. Las anteriores precisiones no favorecen el incumplimiento del empleador ya que éste no se exonera de la obligación de transferir la cotización, puesto que la entidad promotora de salud está en todo su derecho de repetir el pago contra el empleador y así hacer efectiva la correspondiente obligación, pues esa entidad tiene los medios jurídicos que expresamente se disponen para ello, y en caso de que éstos sean insuficientes, es deber del Legislador desarrollar tales mecanismos a fin de asegurar la eficacia del sistema de seguridad social. Además, la Corte precisa que en todo caso subsisten las sanciones administrativas, financieras y, si es el caso, penales que la ley prevé para el incumplimiento del patrono.”

3. Reiteración de jurisprudencia. Procedencia excepcional de la tutela para el cobro de la licencia de maternidad.

En jurisprudencia reiterada², esta Corporación ha sostenido que el Estado otorga especial protección a la mujer embarazada, como quiera que los artículos 5º, 13, 42, 43 y 44 de la Carta reconocen a la madre un cúmulo de derechos que exigen de las autoridades y de los particulares respeto por su dignidad y por su condición natural de gestadora de vida. Igualmente, a través de la madre, el Estado concentra la defensa de la vida del nasciturus, de la integridad familiar y de los derechos de los niños. Así pues, una manifestación clara de la protección a la mujer embarazada es el reconocimiento normativo de la licencia de maternidad, la cual comprende los derechos a la vacancia laboral y al pago de una prestación económica, el cual “persigue garantizarle a la mujer embarazada el tiempo y los medios necesarios para proveer el cuidado suyo y al de su hijo”³.

En cuanto a la procedencia de la acción de tutela para ordenar el pago del auxilio a la maternidad, la jurisprudencia constitucional ha considerado que, excepcionalmente, procede la tutela para efectos de aplicar las normas constitucionales que protegen a la mujer gestante y a su hijo. Al respecto, es oportuno reiterar una sentencia reciente de esta misma Sala que sintetizó la doctrina constitucional en relación con este tema. Allí se dijo:

“a) Si bien el artículo 43 de la Carta consagra un derecho prestacional en favor de la mujer y

el recién nacido, éste puede adquirir el rango de fundamental por conexidad con otros derechos como la vida digna, la seguridad social y la salud de la madre y del bebe. De ahí que, en algunas ocasiones, los derechos a la especial asistencia y protección durante y después del embarazo, adquieren categoría ius fundamental. Sentencias T-175 de 1999, T-210 de 1999, T-362 de 1999, T-496 de 1999.

b) El derecho al pago de la licencia de maternidad adquiere relevancia constitucional cuando su vulneración o amenaza afectan el mínimo vital de la madre y el recién nacido. Sentencias T-568 de 1996, T-104 de 1999, T-365 de 1999, T-458 de 1999.

c) En virtud de lo anterior, el pago de la prestación económica debe discutirse ante la jurisdicción ordinaria competente, salvo si existe afectación del mínimo vital, en cuyo caso, adquiere competencia la jurisdicción constitucional. Sentencias T-139 de 1999, T-210 de 1999.

d) En aquellos casos en los que la licencia de maternidad constituye salario de la mujer gestante y éste es su único medio de subsistencia y el de su hijo, la acción de tutela procede para proteger el mínimo vital. Sentencia T-270 de 1997, T-567 de 1997”4

1. Allanamiento por Mora Patronal

De otro lado, también resulta pertinente reiterar en el caso sub examine, la tesis expuesta por esta Corte a propósito del allanamiento en mora cuando la EPS no cobra oportunamente el valor de las cuotas obrero patronales no canceladas por el patrono, por negligencia de la entidad de previsión social a favor de la cual se deben hacer los correspondientes pagos.

En efecto, es preciso recordar que en sentencias T-059 de 1997, T-765 de 2000 y C-177 de 1998, la Corte abordó el tema del fenómeno jurídico del allanamiento en mora y las licencias de maternidad.

En sentencia T-950 de 2000 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero dijo la Corte sobre el particular:

” Mora patronal y derecho al pago oportuno de la licencia de maternidad

8. En anterior oportunidad esta misma Sala⁵ sostuvo que los contratos de seguridad social conllevan, como presupuesto inescindible, el principio de continuidad, por lo que “si el beneficiario del servicio de salud no cotiza oportunamente lo debido, su incumplimiento autoriza al prestatario del servicio a aplicar la excepción de contrato no cumplido, a partir de la fecha en que no está obligado por reglamento a satisfacer la prestación debida. A menos que el beneficiario estuviera cobijado por la buena fe y que la E.P.S hubiera allanado la mora mediante el recibo de la suma debida. Si se da el presupuesto del allanamiento a la mora, la E.P.S no puede suspender el servicio de atención al usuario ni alegar la pérdida de antigüedad acumulada por cuanto habría violación del principio de buena fe y no sería viable alegar la excepción de contrato no cumplido”⁶.

Específicamente, la sentencia T-458 de 1997 aplicó la tesis de allanamiento a la mora patronal por parte de la EPS, en casos de negación de la prestación económica derivada de la licencia de maternidad, pues la Sala consideró que “en aplicación del principio de la buena fe, entendido como la confianza en las relaciones jurídicas de las partes” la EPS no puede desconocer pago de la licencia de maternidad cuando hubiere allanado la mora del empleador. En efecto, si una empresa promotora de salud no alega la mora en la cancelación de los aportes que realiza el empleador a la seguridad social, posteriormente no puede negar la prestación económica del trabajador por ese hecho, pues aceptar lo contrario implicaría favorecer la propia negligencia en el cobro de la cotización e impondría “una carga desproporcionada a la parte más débil de esta relación triangular, esto es, al trabajador”⁸.

En este contexto, cuando la EPS acepta el pago de cuotas extemporáneas (T-308.788) o la cancelación de cotizaciones correspondientes a meses posteriores a aquellos cuya retribución no se efectuó (T-309.002), no hace otra cosa que allanar la mora del empleador. Por ende, la EPS no puede alegar su falta de eficacia y eficiencia en el cobro de la cotización, para negar el derecho de un tercero ajeno a las obligaciones de transferencia y recepción de los aportes al sistema de seguridad social en salud.

9. No obstante, lo anterior no significa que, ante la ineficiencia de la EPS en el cobro, el sistema de seguridad social en salud pierda las cotizaciones no pagadas. Por el contrario, debe recordarse que la cotización es una contribución parafiscal y que la EPS está en todo el derecho de reclamar al empleador el pago oportuno de las mismas y de los intereses moratorios que se originan con el incumplimiento. De ahí pues que las “EPS tienen la

posibilidad de establecer el cobro coactivo para hacer efectivas sus acreencias derivadas de la mora patronal”9.

10. Con base en lo anteriormente expuesto, la Sala concluye que el Seguro Social no podía negar el pago de las prestaciones económicas de las señoras Magdi Alejandra Ferro Molina y Aura Luisa Guerra Arrieta, en razón a que allanó la mora de los empleadores. Por lo tanto, la Sala concederá las tutelas y ordenará el pago de las licencias de maternidad. Pero, advertirá a la EPS que puede cobrar los valores incumplidos, a través de procesos de jurisdicción coactiva.”

5. El caso concreto

Descendiendo al caso concreto, en el asunto sub-examine, se observa claramente que la peticionaria trabajó al servicio de la Empresa Proveedora de Alimentos Tolima, en la planta procesadora de alimentos R&D, desde septiembre de 1998 (folio 7), hasta junio 30 de 1999, aportando al ISS sobre la base de un salario mínimo. Igualmente está acreditado que el día 30 de junio de 1999 dió a luz una niña. No obstante lo anterior, obra también en el expediente que la proveedora de alimentos del Tolima, no realizó los pagos correspondientes a los períodos laborales 98-08, 98-09, 98-10, 98-11, 98-12, 99-01, 99-05, 99-06 (folios 12 y 13 expediente), pero, a la trabajadora si le fue descontado el valor de sus aportes obrero patronales con destino al I.S.S. durante los nueve meses de gestación (folios 13 a 17). Luego, para la fecha de interposición de la tutela la peticionaria no cuenta con ningún tipo de ingresos económicos para su congrua subsistencia y la de su hija recién nacida, lo cual afecta su mínimo vital. En consecuencia, en aplicación de la jurisprudencia de esta Corte (T-270 de 1997, T-059 de 1997, T-765 de 2000 y C-177 de 1998), la mujer embarazada y su hijo gozan de la especial protección del Estado, pues se reitera que no sólo el artículo 43 de la CP, sino los innumerables tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, (bloque de constitucionalidad) protegen el pago de la licencia de maternidad cuando se afecta el mínimo vital de la madre y el menor. Por lo tanto, la Corte revocará la decisión de segunda instancia y declarará procedente la tutela interpuesta por la peticionaria contra el ISS-Seccional Valle del Cauca, máxime cuando en el caso concreto se produce el fenómeno jurídico del allanamiento en mora patronal por parte del I.S.S., pues la peticionaria procedió de buena fe en sus relaciones jurídicas para con el patrono y la E.P.S. En consecuencia no puede desconocerse el pago de la licencia de maternidad cuando por una conducta

negligente de la E.P.S. del I.S.S. al no haber cobrado oportunamente al patrono moroso, ya que si una empresa promotora de salud no alega oportunamente la mora en el tiempo conforme a la ley para la cancelación de los aportes que debe realizar el patrón a la seguridad social, posteriormente no puede negar la prestación económica a la trabajadora por ese hecho, pues, aceptar lo contrario, implicaría favorecer la negligencia para el cobro de las cotizaciones imponiendo una carga desproporcionada a la parte más débil de la relación jurídica laboral, esto es, a la trabajadora y a su hijo recién nacido.

Empero, debe precisar esta Corporación también que la EPS del I.S.S. puede, si a bien lo considera, iniciar la acción de repetición contra el patrono moroso por el saldo de lo adeudado por el concepto de la licencia de maternidad reconocida a la trabajadora, utilizando las vías legales previstas en el ordenamiento jurídico colombiano.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la providencia de fecha agosto 23 del año 2000, proferida por el Juzgado Doce Penal del Circuito de Santiago de Cali y en su lugar CONCEDER la tutela a los derechos invocados por la peticionaria MARIA LUISA LOZADA. En consecuencia se ordenará al ISS-Seccional Cali, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia proceda al pago de la licencia de maternidad de la peticionaria, pudiendo repetir por lo pagado contra el patrono de la demandante en tutela.

Segundo.- Por Secretaria general, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero

2 Entre muchas otras, la sentencia C-470 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-800 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-199 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-232 de 1999 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

3 Sentencia T-568 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

4 Sentencia T-765 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

5 Ver sentencia T-765 de 2000. M.P. Alejandro Martínez Caballero.

6 Sentencia T-059 de 1997 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

7 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

8 Sentencia C-177 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero

9 Sentencia C-177 de 1998 M.P. Alejandro Martínez Caballero