

Sentencia T-324/07

ACCION DE TUTELA-Carácter subsidiario/ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional cuando exista mecanismo de defensa/ACCION DE TUTELA-Improcedencia por cuanto no se demostró vulneración de derechos, ni la inminencia de consumación de un perjuicio irremediable

Referencia: expediente T-1539719

Peticionario: Gloria Mery Múnera Montoya

Procedencia: Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil.

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil siete (2007)

La Sala Quinta de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la Sentencia proferida por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, el catorce (14) de diciembre de dos mil seis (2006).

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la sentencia correspondiente.

1. Solicitud

La señora Gloria Mery Múnera Montoya solicita al juez de tutela que proteja sus derechos fundamentales a la salud y la vida digna, presuntamente vulnerados por la Empresa Nacional

de Telecomunicaciones, hoy TELECÓM en liquidación, la Fiduciaria La Previsora S.A., actuando en su calidad de liquidador de TELECOM, y el Patrimonio Autónomo de Remanentes administrado por FIDUAGRARIA S.A. Y FIDUPOPULAR S.A.

Los hechos que fundamentan su demanda son los siguientes:

1. La demandante, hoy persona de cincuenta y tres (53) años de edad, prestó sus servicios profesionales a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones TELECOM, hasta obtener la pensión de jubilación en abril de 1994, cuando tenía cuarenta años de edad.¹
2. Al pensionarse, en aplicación del régimen convencional y legal entonces vigente, le fueron reconocidos una serie de derechos en igualdad de condiciones a los trabajadores que siguieron activos, derechos que se consolidaron como adquiridos de carácter vitalicio por efectos del acto administrativo que le reconoció tal pensión.
3. Entre dichos derechos adquiridos estaba el de disfrutar de servicio médico integral, sin sujeción a las restricciones establecidas en el Plan Obligatorio de Salud (POS), a través de instituciones y/o médicos adscritos y pagados por TELECOM. En virtud de lo anterior, gozaba como jubilada de un servicio médico integral, por medio de un plan complementario al establecido en la Ley 100 de 1993, reconocido en la Convención Colectiva de Trabajo 1994 -1995; plan complementario que pagaba TELECOM y que de tiempo atrás estaba respaldado por acuerdos de la Junta Directiva de CAPRECOM.
4. En la convención colectiva de trabajo de 1998, se dispuso que las organizaciones sindicales evaluarían en un plazo de sesenta días la calidad de los servicios prestados por CAPRECOM y que vencido ese plazo decidirían si continuaban con esa entidad o seguirían con otra empresa. Vencido el mencionado plazo, las organizaciones sindicales aprobaron la contratación del Plan complementario de Salud con COLSANITAS, compañía de medicina prepagada.
5. No obstante lo anterior, el 31 de enero de 2005 TELECOM en liquidación suspendió el contrato suscrito con COLSANITAS para la prestación del servicio complementario de salud prepagada.

Como argumentos de derecho expone los siguientes:

1. Que una vez que adquirió el estatus de pensionada se hizo acreedora a todos y cada uno de los derechos que integran su pensión de jubilación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° de la Ley 4ª de 1976, que dice: “Los pensionados del sector público, oficial, semioficial y privado, así como los familiares que dependan económicamente de ellos de acuerdo con la Ley, según lo determinen los reglamentos de las entidades obligadas, tendrán derecho a disfrutar de los servicios médicos, odontológicos, quirúrgicos, hospitalarios, farmacéuticos de rehabilitación diagnóstico y tratamiento que las entidades, patronos, o empresas tengan establecidos o establezcan para sus afiliados o trabajadores activos, o para sus dependientes según sea el caso, mediante el cumplimiento de las obligaciones sobre aportes a cargo de los beneficiarios de tales servicios.”

2. Que tales derechos tienen naturaleza de derechos adquiridos conforme a los artículos 53 y 58 de la Constitución Política, 11 y 272 de la Ley 100 de 1993, y 1° de la Ley 797 de 2003. Destaca que el artículo 236 de la Ley 100 de 1993, que ordenó a las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público que vinieran prestando servicios de salud transformarse en empresas promotoras de salud, establece que cuando el plan de beneficios de la entidad sea más amplio que el Plan de Salud Obligatorio, los trabajadores, hasta el término de la vinculación laboral correspondiente o el período de jubilación, continuarán recibiendo dichos beneficios con el carácter de plan complementario.

3. Agrega que la convención colectiva de trabajo suscrita en TELECOM para los años 1994-1995 en su artículo 25 dispone que “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.” Posteriormente, esas condiciones se mantuvieron en el tiempo y en las diferentes convenciones firmadas para los años siguientes.” Finalmente, en la Convención colectiva de Trabajo de 1998 se dio la posibilidad de contratar el Plan complementario con otra Empresa, y las organizaciones sindicales escogieron a COLSANITAS.

4. Recuerda que el artículo 9° de la Ley 254 de 2000 dictamina: “Derechos adquiridos por los pensionados de las entidades cuya liquidación se ordene. Son derechos adquiridos por los pensionados aquellos que hacen parte de su patrimonio por haber satisfecho los requisitos legales exigidos, aunque no se hubiere proferido el acto que declare su exigibilidad.”

5. Refiere que mediante el Decreto N° 1615 de 2003 el Gobierno Nacional ordenó la liquidación de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones TELECOM. Y que el 23 de enero de 2004 se firmó un contrato entre TELECOM en liquidación y COLSANITAS, cuyo objeto era la prestación de servicios de salud para los pensionados de TELECOM en liquidación. Recuerda que entre los considerandos de dicho contrato se dice que “corresponde a Telecom en Liquidación atender las obligaciones de Salud de los pensionados de Telecom en liquidación y sus beneficiarios, en cumplimiento de lo previsto en la convención Colectiva de Trabajo vigente en la fecha de celebración del presente contrato.”

6. Afirma que el Decreto 4781 de 2005 y el Decreto 254 de 2000 establecieron que las empresas liquidadas podían concluir los procesos liquidatorios a través de la figura de patrimonios autónomos, por lo cual para el caso de la liquidación de TELECOM se crearon los patrimonios PARAPAT y PAR, a través de los cuales se pagaron las prestaciones e indemnizaciones de los trabajadores de TELECOM. Agrega que el PARAPAT es el responsable del pago de las pensiones que tienen su origen en la Convención Colectiva de Trabajo, de donde deduce que “tanto el Parapat como el Par están en la obligación de suscribir el contrato para prestación del Plan complementario de Salud”. Concluye que “sí existe la obligación del pago de las pensiones mientras exista el Parapat, y el pago de las acreencias laborales por parte del Par”, y el Plan complementario de salud hace parte de las obligaciones condicionales o acreencias laborales. Por todo lo anterior, dirige su demanda en contra de TELECOM en liquidación y también en contra de las fiduciarias que administran los mencionados patrimonios autónomos.

7. Agrega la demandante, que la pérdida de los servicios de salud complementarios “conlleva un menoscabo económico bastante grande”, pues incluye prestaciones no contempladas en el POS, por lo cual hay un deterioro de la salud y se vulnera su vida en condiciones dignas, dado que no sería posible instaurar una tutela para que la EPS cumpliera con algunos de los tantos servicios que no se tienen en virtud de la reglamentación de la Ley 100 de 1993.

8. Finalmente reitera cómo a su parecer el servicio complementario de salud constituye un derecho adquirido que ha ingresado a su patrimonio, por lo cual no podía ser desconocido por razón del proceso liquidatorio.

Por último, la demanda trae a colación los argumentos expuestos por el Juez Octavo Civil

Municipal de Medellín en un fallo que decidió a favor de otra petente una acción de tutela similar a la presente.

Con base en los anteriores hechos y fundamentos de derecho, solicita al juez de tutela que (i) ordene a las entidades demandadas el reconocimiento, reestablecimiento y pago de las prerrogativas adquiridas en su condición de pensionada de TELECOM, en lo referente a servicios médicos complementarios al POS; asimismo solicita que (ii) “se ordene a la tutelada mantener el esquema que venía aplicando la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom) antes de ser ordenada su liquidación, con cargo al cálculo actuarial, que reconozca y preste todos los derechos de salud, con patrimonio propio de esa entidad o de las entidades que conforme a la ley resulten obligadas”.Y (iii) “que las empresas tuteladas celebren contratos de medicina prepagada cuyo paquete de servicios contenga exactamente los mismos derechos, beneficios y servicios que venían reconociéndose a los pensionados.”

2. Traslado y contestación de la demanda.

Admitida la demanda por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín, ordenó notificarla, corriendo traslado de la misma a las entidades demandadas a fin de que la contestaran.

En respuesta, mediante apoderado judicial intervino dentro del proceso el representante legal del Patrimonio Autónomo de Remanentes (PAR), constituido mediante contrato de fiducia mercantil suscrito entre FIDUPREVISORA S.A, como representante legal de TELECOM en Liquidación y las Teleasociadas en liquidación, antes de su extinción jurídica, de una parte, y de otra el consorcio de Remanentes de TELECOM, conformado por FICUAGRARIA S.A Y FIDUPOPULAR S.A.

1. Que el Patrimonio autónomo de Remanentes (PAR), es absolutamente diferente desde el punto de vista jurídico a la extinta TELECOM en liquidación, la cual, a partir de 31 de enero de 2006 había dejado de existir como persona jurídica de derecho público. Por lo anterior, dicho patrimonio autónomo no tiene la calidad de deudor de obligaciones originadas en vigencia de la extinguida TELECOM, en cuanto había sido constituido mediante un contrato de fiducia mercantil regido por el Código de Comercio.

2. La finalidad específica del mencionado patrimonio es la administración y enajenación de los activos no afectos al servicio, la administración, conservación, custodia y transferencia de

los archivos, la atención de las obligaciones remanentes y contingentes, así como de los procesos judiciales en curso al momento de la terminación de la liquidación, y el cumplimiento de las demás actividades que llegara a determinar el Gobierno Nacional. Por lo anterior, el representante legal del Patrimonio Autónomo de Remanentes afirma que el mismo no tiene por finalidad asumir obligaciones producto de conquistas extralegales originadas en convenciones colectivas, como el plan complementario de salud. Destaca que dicha Convención, como relación causal de la supuesta obligación extralegal, a la fecha se encuentra fenecida, por lo cual no obliga al Patrimonio Autónomo de Remanentes PAR. Agrega que en este sentido se pronunció el Consejo Superior de la Judicatura mediante la circular 04 de 4 de septiembre de 2006.

3. Sostiene que la demandante es pensionada en virtud de resolución proferida por CAPRECOM, y que recibe mensualmente una mesada por valor de un millón ochocientos dos mil setecientos setenta y tres pesos M/cte. (\$1'802.773). en consecuencia, sostiene que es CAPRECOM la encargada de pagar tal mesada, y de hacer las cotizaciones al sistema de seguridad social en salud. Que una vez desaparecida TELECOM , desaparecieron los beneficios convencionales de asistencia médica integral tanto para trabajadores activos como para pensionados, pero que la atención médica continua otorgándose a través de las EPS que reconocen el POS.

4. En cuanto al carácter de derechos adquiridos de los beneficios convencionales en materia de salud, el representante legal del Patrimonio Autónomo de Remanentes (PAR) afirma que no lo son, pues no se derivan directamente de la ley, sino de una convención colectiva de vigencia precaria.

5. No obstante lo anterior, el representante legal del Patrimonio Autónomo de Remanentes (PAR) alega que la presente acción de tutela resulta improcedente, toda vez que no existe legitimación en la causa por pasiva, dado que TELECOM se extinguió como consecuencia de haberse terminado el proceso liquidatorio, de conformidad con el régimen legal aplicable contenido en los decretos 1615 de 2003, 4781 de 2005 y 254 de 2000 (Decreto Ley). Sin que tampoco exista un nexo causal entre la parte accionante y sus demandas, de un lado, y los patrimonios autónomos PARAPAT y PAR del otro, que no son sucesores ni subrogatarios de la extinta TELECOM, pues así no lo dispusieron las normas que regularon el proceso liquidatorio. Así las cosas, resulta claro que los mencionados patrimonios autónomos sólo tienen la

calidad de terceros frente a la tutela instaurada por la accionante.

6. Agrega que la acción de tutela contra particulares (sostiene que los patrimonios autónomos PARAPAT y PAR tienen esta calidad) sólo procede en forma excepcional, cuando el presunto afectado se encuentre en una de las situaciones descritas en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, (subordinación o indefensión) cosa que no sucede en el presente caso. Adicionalmente, la acción de tutela es de carácter subsidiario salvo que exista la amenaza de consumación de un perjuicio irremediable, que la demandante no está en situación de sufrir o llegar a sufrir actualmente, según se desprende del material probatorio.

3. Pruebas obrantes en el expediente.

Obran dentro del plenario, entre otras, las siguientes pruebas documentales:

1. Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante.
2. Copia de la Resolución 0785 de 10 de abril de 1994, mediante la cual se reconoce a la demandante pensión mensual vitalicia de jubilación.
3. Copia de la Convención Colectiva de Trabajo 1994-1995 celebrada entre TELECOM y el sindicato de trabajadores de TELECOM, SITTELECOM.
4. Copia del acta de compromiso fechada el 17 de febrero de 1994, en la cual, con motivo de la transformación de TELECOM en empresa comercial e industrial del Estado, el Gobierno Nacional representado por los ministros de comunicaciones y de Trabajo y Seguridad Social, se compromete a mantener las condiciones de edad, tiempo de servicio y monto de la pensión que regían en ese momento para los trabajadores con régimen especial por haber laborado en profesiones peligrosas, al servicio de TELECOM
5. Copia de la Convención Colectiva de Trabajo 1998-1999 celebrada entre TELECOM y el sindicato de trabajadores de TELECOM, SITTELECOM.
6. Copia del Acuerdo 000037 de 1987, proferido por la Junta Directiva de CAPRECOM, mediante el cual se determinan las prestaciones médico asistenciales a los beneficiarios de los pensionados y se reglamenta el servicio.

7. Copia del Acuerdo 000039 de 1987, proferido por la Junta Directiva de CAPRECOM, mediante el cual se establece el reglamento para los servicios médico asistenciales a los afiliados, pensionados y beneficiarios.

8. Copia del acta de liquidación del contrato suscrito entre TELECOM en liquidación y COLSÁNITAS, compañía de Medicina Prepagada.

9. Copia del Decreto 4781 de 2005, por el cual se aclara y modifica el Decreto 1615 de 2003.

II. ACTUACIÓN JUDICIAL

1. Sentencia proferida por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín.

Mediante Sentencia proferida el veintitrés (23) de noviembre de 2006, el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín decidió acceder a la solicitud de tutela elevada por la demandante, y en consecuencia ordenar a las entidades tuteladas (TELECOM liquidada, Fiduciaria La Previsora S.A., Consorcio Remanentes de TELECOM y PARAPAT Fiduciaria Cafetera S.A.) que en el término de cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la sentencia, celebraran contrato con COLSÁNITAS para la prestación del plan complementario de Salud en las mismas condiciones en que se prestaba a la demandante antes de su cancelación.

En sustento de la anterior determinación, el Juzgado consideró que de conformidad con lo prescrito por el artículo 58 de la Constitución Política, los derechos adquiridos se debían garantizar cuando la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social resultara en conflicto con ellos. Agregó que el doctor Alejandro Martínez Caballero, en salvamento de voto a la Sentencia C-112 de 1993, había señalado que las prestaciones y beneficios laborales de los trabajadores eran irrevocables, de conformidad con el artículo 53 de la Carta. Y que por su parte, el Tribunal de Medellín, en sentencia de tutela de 18 de agosto de 2006, había sostenido una postura conforme a la cual el plan complementario de salud prestado a los pensionados de TELECOM a través de contrato suscrito con COLSÁNITAS constituía un derecho adquirido y como tal pasivo de TELECOM, que tenía que ser asumido por el Consorcio de Remanentes de esa entidad.

2. Impugnación de la anterior Sentencia

La anterior Sentencia fue oportunamente impugnada por el gerente del Patrimonio Autónomo de Remanentes, constituido mediante contrato de fiducia mercantil suscrito entre FIDUPREVISORA S.A, como representante legal de TELECOM en Liquidación y las Teleasociadas en liquidación, antes de su extinción jurídica, de una parte, y de otra el consorcio de Remanentes de TELECOM, conformado por FICUAGRARIA S.A Y FIDUPOPULAR S.A.

En sustento de su oposición el impugnante arguyó los mismos argumentos que presentó al contestar la demanda.

3. Sentencia proferida por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil.

Mediante sentencia proferida el catorce de diciembre de 2007, el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, decidió confirmar la sentencia de primera instancia. En sustento de esta determinación sostuvo que el costo de atención a la salud de la reclamante, en las condiciones que incluyen el plan complementario que se venía prestando por COLSANITAS, constituían un derecho adquirido de la demandante, y como tal pasivo de TELECOM, de conformidad con lo dispuesto por el Decreto Ley 254 de 2000. En tal virtud, dicho pasivo tenía que ser asumido por el Consorcio de Remanentes de TELECOM, “conformado por Fiduagraria S.A y Fidu Popular S.A, para la constitución del patrimonio autónomo de remanentes de Telecom, y la Fiduciaria Cafetera S.A.”

En esas condiciones, sostuvo el Tribunal, la tutela estaba llamada a prosperar.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Sala de la Corte Constitucional es competente para conocer de la revisión de la referencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 inciso 2° y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991. Además, se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

2. El problema jurídico que plantea la presente acción.

Según se desprende de los antecedentes reseñados anteriormente, la demandante estima que la terminación de los beneficios consistentes en obtener servicios de salud prepagada a través de la Empresa COLSANITAS, que venían siéndole reconocidos por su condición de pensionada de TELECOM, vulnera sus derechos fundamentales a la salud y la vida en condiciones dignas. Lo anterior por cuanto dicho servicio de medicina prepagada correspondía al antiguo servicio médico complementario que prestaba CAPRECOM a los pensionados de TELECOM, en virtud de lo acordado en diversas convenciones colectivas, especialmente en las suscritas en 1994 y 1998. De esta manera, la demandante considera que se le están vulnerando derechos adquiridos de carácter irrenunciable, en los términos de los artículos 53 y 58 de la Constitución Política.

Por su parte, el representante legal del Patrimonio Autónomo de Remanentes (PAR) contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, al considerar que (i) no existe en el presente caso legitimación en la causa por parte pasiva, toda vez que el referido patrimonio autónomo es diferente desde el punto de vista jurídico a la extinta TELECOM hoy en día liquidada, y no tiene la calidad de deudor de obligaciones originadas en vigencia de la extinguida TELECOM, en cuanto fue constituido mediante un contrato de fiducia mercantil regido por el Código de Comercio; además, (ii) la presente acción de tutela se dirige contra particulares, sin que estén presentes las circunstancias que hacen procedente dicha acción en tales casos; fuera de eso, (iii) este tipo de acción es de carácter subsidiario, salvo que exista la amenaza de consumación de un perjuicio irremediable, y en la presente oportunidad la demandante no está en situación de sufrir o llegar a sufrir un daño de tal naturaleza. Por ello, afirma que en este caso tutela no resulta procedente.

De lo anterior se tiene que los problemas jurídicos que correspondería resolver a esta Sala serían, en primer lugar, el de si en el presente caso se cumplen los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela por inexistencia de otros mecanismos de defensa judicial, o si, existiéndolos, se presenta la amenaza de un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio. Si llegara a darse una respuesta afirmativa a lo anterior, entonces correspondería a la Sala establecer si constituye una vulneración de derechos fundamentales la expiración de la vigencia de un plan complementario de salud contemplado dentro de los beneficios de una convención colectiva, debido al proceso de liquidación de la entidad pública con la que se suscribió tal convención.

3. Presupuestos procesales de la acción de tutela en el presente caso

3.1 Como cuestión previa, debe la Corte abordar el asunto de la procedencia de la presente acción.

Dentro de los presupuestos procesales que debe verificar la Sala para determinar la procedencia de la presente acción de tutela está el de la inexistencia de otro medio de defensa judicial; lo anterior por cuanto el inciso tercero del artículo 86 superior prescribe que “esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” Así pues, aun antes de entrar a verificar si en el presente caso efectivamente se dio o no un desconocimiento de los derechos fundamentales que menciona la demanda, es necesario que la Sala precise si la actora tenía o tiene otros mecanismos de defensa judicial a su alcance, que desplacen a la acción de tutela para efectos de lograr la protección de derechos que impetra.

Ciertamente, la Corte ha explicado que el carácter subsidiario de la acción de tutela a que se refiere el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución, que se acaba de transcribir parcialmente, “supone que ella no procede en lugar de otra acción existente para los mismos efectos, ni al tiempo con la misma, o después de ella. Solamente procede a falta de la otra acción. De ahí que la acción no pueda utilizarse para reemplazar otros medios de defensa, para adicionarse coetáneamente a ellos, como instancia posterior cuando han sido utilizados, como recurso contra providencias de otros procesos, o como recurso para resucitar términos procesales prescritos o caducados. La anterior la utilización de la acción para cualquiera de los mencionados propósitos llevaría al desconocimiento de ciertos principios constitucionales, tales como el del non bis in idem, el de cosa juzgada, el de independencia judicial, el de juez natural, o el de seguridad jurídica.”²

No obstante lo anterior, existen excepciones a la regla según la cual la existencia de otros mecanismos alternos de defensa judicial determinan la improcedencia de la acción de tutela. La primera de estas excepciones se presenta cuando la tutela se ha interpuesto como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La segunda, cuando el otro medio de defensa existe, pero en la práctica es ineficaz para amparar el derecho fundamental cuya protección se invoca, pues entonces no desplaza a la acción de tutela, que

resulta siendo procedente.³ En efecto, la primera de estas excepciones está establecida por el mismo artículo 86 de la Constitución, arriba citado. La segunda ha sido introducida por la jurisprudencia de esta Corporación.⁴

Pasa la Corte a establecer si en el caso sujeto a estudio existía o existe otro mecanismo de defensa judicial que desplace la acción de tutela, para lo cual se remite a precedente jurisprudencial contenido en la sentencia T-047 de 2007, en la cual se examinó dicho asunto con motivo de una acción de amparo originada en situaciones de derecho y argumentos jurídicos sustancialmente iguales a los que se presentan en el caso ahora bajo examen.

3.2. Condiciones para la procedencia de la acción de tutela: Afectación de derechos fundamentales, carácter subsidiario y procedencia transitoria de la acción. Reiteración de jurisprudencia.

En la Sentencia C-047 de 2007, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional estudió la demanda de tutela interpuesta por un pensionado de la extinta TELECOM, que alegaba que dentro de los derechos que le fueron reconocidos a partir del momento en que se pensionó, conforme al régimen convencional estaba el de disfrutar del servicio médico integral sin las limitaciones del POS, y que dicha prerrogativa ostentaba a categoría de derecho adquirido. Relataba que ese derecho adquirido solo había podido ser disfrutado por él hasta el 31 de enero de 2006, cuando dentro del proceso de liquidación de TELECOM se había decidido suspender el contrato de prestación del plan complementario de salud, desconociendo con ello los artículos 53 y 58 de la Constitución Política, así como las convenciones colectivas de 1994 y 1998, entre otras disposiciones jurídicas.

Solicitaba al juez de tutela que se restableciera el mencionado derecho adquirido en su condición de pensionado de la extinta TELECOM, en lo referente a la prestación de servicio médico complementario que venía satisfaciéndose a través de una empresa de Medicina Prepagada.

Al estudiar los presupuestos de procedencia de la solicitud de amparo, la Sala Novena recordó que a pesar de los evidentes vínculos que existen entre el derecho a la vida y los derechos prestacionales como la salud y la seguridad social, la Corte había venido advirtiendo 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 tutela⁶.” Había que tener en cuenta, por tanto, “que no toda afectación de la prestación del servicio de salud constituía -per sé- la puesta en peligro de la subsistencia o la vida física.” En apoyo de esta argumentación, la Sentencia en comento citó los siguientes apartes de la Sentencia SU-111 de 19977:

“... 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.

(...)

Prosiguió la Corte en la Sentencia C-047 de 2007 haciendo hincapié en que la acción de tutela para reclamar derechos prestacionales sólo resultaba procedente cuando existía “una clara conexidad con la vulneración de un derecho fundamental”, comprobado lo cual se debía estudiar además si existía o no un medio judicial al cual pudiera acudir el solicitante o si, en caso de que éste no fuera apto para proteger los derechos, se evidenciara la existencia de un perjuicio irremediable que hiciera necesaria la tutela como mecanismo transitorio. Y recordando los últimos conceptos vertidos por la jurisprudencia de esta Corporación relativos al alcance del concepto de perjuicio irremediable, citó el siguiente aparte de la Sentencia T-634 de 20068:

“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).”

Con fundamento en los anteriores precedentes, la Sala Novena en esa oportunidad concluyó que sólo en un escenario en el cual se probara una lesión inminente, grave y que requiriera atención urgente e impostergable, procedía la tutela como mecanismo transitorio, mientras se adelantaban bajo los trámites ordinarios las reclamaciones del caso. Entrando entonces a examinar el caso concreto sujeto a examen es esa oportunidad, expuso lo siguiente:

“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.

“...

“En lugar de efectuar una argumentación concreta a cerca 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 a cerca 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.

“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 20009 y 1615 de 200310. 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 colectivos¹¹.

“Conforme a lo expuesto la Sala concluye que en este caso no se cumplen 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 misma¹² y aunque la jurisprudencia constitucional ha reconocido los efectos temporales de los acuerdos efectuados entre empleador y trabajador¹³.

“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 2001¹⁴, 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.” (Negrillas y subrayas fuera del original)

Con fundamento en las anteriores consideraciones, en la parte resolutive de la Sentencia T-047 de 2007 la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional resolvió revocar la sentencia de instancia que había concedido la tutela.

3.3. Frente a la anterior decisión judicial, la Sala observa que los supuestos de hecho que en su oportunidad motivaron la correspondiente demanda son sustancialmente idénticos a los que ahora sirven de fundamento a la presente acción de tutela. En efecto, como en aquella oportunidad, la demandante en este proceso estima que dentro de los derechos que le fueron reconocidos cuando se pensionó figuraba uno que tenía fundamento en convenciones colectivas, que era el relativo a disfrutar de servicio médico integral complementario al POS. Alega también que dicho derecho tiene carácter de derecho adquirido, es decir, que ha entrado dentro de su patrimonio, por lo cual su disfrute no puede verse terminado con motivo de la liquidación de TELECOM.

La pretensión de la actora, como en el caso estudiado en la Sentencia T-047 de 2007, igualmente consiste en que sea ordenado el restablecimiento del servicio médico complementario que la demandante venía recibiendo a través de una empresa de medicina prepagada, concretamente de COLSANITAS. Pero, al igual que en el caso anterior, en la demanda se echa de menos en forma absoluta la exposición de argumentos y de pruebas que demuestren la vulneración actual del derecho a la salud en conexión con la vida digna. La demandante, hoy de cincuenta y tres años de edad, no alega padecer ningún trastorno actual de salud, ni explica por qué los servicios médicos del POS que actualmente tiene derecho a recibir son insuficientes, de modo que se esté produciendo una violación presente o una amenaza de violación futura de los referidos derechos a la salud o a la vida digna.

Como en el caso anterior, decidido mediante la referida Sentencia T-047 de 2007, en el fallo de instancia que ahora se revisa también se decide proteger los derechos que la demandante alega vulnerados. Y de la misma manera, la Sentencia ahora revisada incurre en iguales

yerros que aquella que fue revocada por la Sala Novena en tal Sentencia T-047 de 2007. Ciertamente, el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, al confirmar la sentencia de primera instancia que concede la tutela, omite estudiar si en el caso presente existe realmente una vulneración del derecho a la salud en conexidad con la vida, por la presencia de alguna dolencia que deba ser atendida por la Compañía de Medicina Prepagada. Así mismo, prescinde el verificar la existencia de un peligro que actualmente o en el futuro inminente amenace con lesionar dicho derecho a la salud, o el mismo en conexidad con la vida. Tampoco explica si existe o no otro mecanismo de defensa judicial, ni se analiza si la tutela está llamada a proceder como medida transitoria para precaver el advenimiento de un daño grave e inminente que requiera atención judicial urgente. Es decir, no hay un análisis siquiera mínimo de las condiciones de procedibilidad de la acción de tutela.

Adicionalmente, por lo que concierne al estudio de fondo que debe orientarse a establecer si efectivamente se vulnera por el demandado un derecho fundamental del demandante, en la sentencia que se revisa no se explica a cabalidad por qué el derecho convencional de acceder a los servicios de medicina prepagada es un derecho adquirido que deba ser satisfecho justamente por el Patrimonio Autónomo de Remanentes que resultó condenado. De manera particular, el Tribunal omite explicar por qué la expiración del término de vigencia de la convención que reconoció tal derecho no incide en la vigencia del referido derecho convencional.

Así las cosas, al constatar que no se encuentra probada la vulneración actual del derecho a la salud o del derecho a la vida digna, ni la inminencia de consumación de un perjuicio irremediable respecto de dichos derechos, y ante la posibilidad en que estaba la demandante de demandar judicialmente el acto administrativo que resolvió la terminación del proceso de liquidación, en la presente oportunidad, reiterando la jurisprudencia sentada por la Sala Novena en la Sentencia C- 047 de 2007, se revocará la sentencia proferida el catorce (14) de diciembre de 2007 por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, que decidió confirmar la sentencia de primera instancia proferida el veintitrés (23) de noviembre de 2006 por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín, que decidió acceder a la solicitud de tutela elevada por la demandante. En su lugar se declarará la improcedibilidad de la presente acción.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR la sentencia proferida el catorce (14) de diciembre de 2007 por el Tribunal Superior de Medellín, Sala Civil, que confirmó la sentencia de primera instancia proferida el veintitrés (23) de noviembre de 2006 por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Medellín, que decidió acceder a la solicitud de tutela elevada por la demandante. En su lugar se declara la improcedibilidad de la presente acción.

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.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Obra en el expediente copia de la cédula de ciudadanía de la solicitante, que da cuenta de su fecha de nacimiento, acaecido el 27 de julio de 1953.

2 Sentencia T-1203 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

3 Confrontar, ibídem.

4 Cf, entre otras, las sentencias T-414 de 1992 y SU-961 de 1999.

5 M.P Clara Inés Vargas Hernández.

6 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.

7 M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 M.P Clara Inés Vargas Hernández.

9 Artículo 7º: “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.”

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.”

11 Artículos 475 y 476.

12 Cfr. Código Sustantivo del Trabajo, artículo 467.

13 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.

14 “[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”.