

Sentencia T-413/11

LICENCIA DE MATERNIDAD-Caso en que se vulneraron los derechos fundamentales de la demandante y su hijo al demorar más de un año el pago e imponer cargas administrativas adicionales

La Sala encuentra que la demora de Coomeva EPS en el pago de la licencia de maternidad de la actora, obedece a una actitud negligente de la entidad, no imputable a la peticionaria. La accionante fue víctima de múltiples trámites administrativos injustificados ya descritos, como la pérdida de la incapacidad en las oficinas de Coomeva y la expedición de una nueva, para que finalmente, lo que resulta más grave, la entidad adujera que la accionante no tramitó el reconocimiento de la licencia a tiempo; así, al afirmar que la demora en el pago de la prestación se debe a que la peticionaria no la solicitó en el término correspondiente, cuando claramente lo hizo, la entidad incurre en una arbitrariedad

Referencia: expediente T-2931491

Acción de tutela presentada por Aurelina Soto Salazar contra Coomeva EPS

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

El proceso de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Uno, mediante Auto proferido el treinta y uno (31) de enero de dos mil once (2011).

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

La señora Aurelina Soto Salazar presentó acción de tutela contra Coomeva EPS por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la protección de la mujer durante la maternidad, y la vida, la salud e integridad de su hijo recién nacido, porque la entidad accionada no le pagó su licencia de maternidad. Los hechos que sustenta su petición son los siguientes:

1. La señora Aurelina dio a luz a su hijo, Luis Stiven, el 7 de septiembre de 2008. El 15 de enero de 2009, solicitó a Coomeva EPS el pago de la licencia de maternidad; ese mismo día, la entidad expidió la licencia de maternidad No.2585328, por 84 días, desde el 7 de septiembre hasta el 29 de noviembre de 2008. Pero el pago no fue efectuado; al respecto, afirmó la peticionaria “a partir de la fecha, en reiteradas oportunidades me he presentado a Coomeva EPS en busca de una respuesta respecto al pago de la incapacidad, y siempre me han manifestado que el cheque no ha salido, que me presentara un mes después.”

1. En enero de 2010 la señora Aurelina insistió en el pago de la prestación; en esa oportunidad Coomeva EPS le informó que el cheque de su licencia había sido devuelto a la oficina de la entidad en Albania, porque ella no se acercó a reclamarlo. Dado esto, el 18 de enero de 2010 la accionante se dirigió a la oficina en Albania; allí le solicitaron un número de cuenta bancaria para consignar el valor de la licencia. La peticionaria suministró un número de una cuenta corriente del banco BBVA, pero el dinero no fue consignado.

1. Un mes después, la peticionaria fue nuevamente a la entidad; en esta oportunidad le dijeron que su incapacidad se había extraviada y que tenía que aportarla nuevamente. Por tal razón, el 23 de marzo de 2010 el médico ginecólogo que la atendió en su parto, le expidió una nueva orden de incapacidad. La accionante llevó el documento a la EPS.

1. Finalmente, el 15 de abril de 2010, la accionante solicitó el pago de la licencia a través de derecho de petición. El 29 de abril Coomeva EPS le manifestó que de acuerdo al artículo 23 de la Resolución No. 2266 de 1998, el término para solicitar el pago de las incapacidades es de un año a partir del evento que la generó, y que en su caso, el término estaba vencido.

1. La peticionaria solicita que se amparen sus derechos fundamentales, y los de su hijo recién nacido, y se ordene a Coomeva EPS pagarle la licencia de maternidad.

2. Respuesta de la entidad accionada

Coomeva EPS solicitó declarar la improcedencia de la acción. Las razones que adujo fueron las siguientes: (i) que en virtud de la Resolución No. 2266 de 1998, la licencia de maternidad puede reclamarse hasta un año después del nacimiento del niño o de la niña, y en el caso concreto, la peticionaria espero más de un año para solicitarla; (ii) que la acción de tutela no cumple el requisito de inmediatez, pues fue presentada un año y once meses después de causado del derecho a la licencia, y (iii) que la accionante tiene la vía ordinaria laboral para solicitar el reconocimiento de la licencia.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. En primera instancia, el Juzgado Promiscuo Municipal de Fonseca, en sentencia del 19 de agosto de 2010, amparó los derechos de la peticionaria y de su hijo, y ordenó a la entidad accionada pagar la licencia de maternidad. El juzgado consideró que Coomeva EPS no se manifestó sobre las afirmaciones de la accionante en el sentido de haber dilatado el trámite para el pago de la licencia. Por el contrario, se limitó a señalar que la prestación fue solicitada en forma extemporánea, situación que resulta contraria a la realidad, pues la señora Aurelina hizo la solicitud en enero de 2009, 4 meses después de dar a luz. En ese sentido, concluyó el juzgado: "(...) si bien es cierto que la accionante presentó acción de tutela en agosto de este año, después de un año de nacido su hijo, no menos cierto es que esta situación es atribuible única exclusivamente a la empresa accionada por dilatar el trámite de la licencia tanto tiempo."

3.2. En el escrito de impugnación, Coomeva EPS solicitó revocar la decisión. Insistió en que la peticionaria presentó la solicitud para el reconocimiento de la licencia por fuera del término legal.

3.3. En segunda instancia, el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Juan del César, en fallo del 20 de octubre de 2010, revocó la decisión impugnada. Adujo que al existir la vía ordinaria laboral para solicitar el pago de la licencia de maternidad, la accionante debía demostrar que acudía a la acción de tutela para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Además, agregó que la demora de Coomeva EPS en el pago de la licencia, se debió a una “actitud complaciente de la peticionaria,” sobre el particular señaló:

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y problema jurídico

La señora Aurelina Soto Salazar presentó acción de tutela contra Coomeva EPS porque a pesar de haber realizado múltiples trámites para que la entidad le pagara la licencia de maternidad No.2585328, reconocida desde el 15 de enero de 2009, el pago no ha sido efectuado. Por su parte, Coomeva señaló que la peticionaria excedió el término legal -un año- para solicitar el pago de la prestación. Además, adujo que la acción de tutela carece de inmediatez, porque fue presentada un año y once meses después del nacimiento del menor.

En principio, este el caso puede ser visto desde la protección constitucional que goza la mujer gestante, que incluye, el reconocimiento y pago de la licencia de maternidad. Sobre esta prestación, la Corte ha presumido que de no ser pagada, se ponen en riesgo los derechos fundamentales de la mujer y del niño o niña recién nacidos, especialmente, su derecho al

mínimo vital. Sin embargo, la Sala quiere abordar la situación de la señora Aurelina desde otro enfoque: la demora injustificada por parte de Coomeva EPS para efectuar el pago de una licencia de maternidad. Por lo tanto, el problema jurídico que va a resolver la Sala en esta oportunidad es: ¿Vulnera una entidad encargada de garantizar la prestación de servicios de salud, el derecho fundamental a la salud, a la seguridad social y al debido proceso de una madre y de su hijo recién nacido, así como el desarrollo armónico de éste, al demorar el pago de la licencia de maternidad más de un año, y luego, imponer cargas administrativas adicionales para efectuarlo, a pesar de que la prestación fue reconocida?

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala analizará la procedencia de la acción de tutela dadas las condiciones especiales de la situación planteada; luego, reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el derecho que tienen los usuarios del Sistema de Seguridad Social a no ser sometidos a trámites administrativos injustificados para el acceso a los servicios, o a demoras en la prestación de los mismos. Luego, se desarrollara el caso propuesto.

3. Procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

El juez de segunda instancia revocó la protección otorgada a la peticionaria tras considerar que cuanta con la vía ordinaria laboral para que se ordene a Coomeva EPS pagarle la licencia de maternidad. Esta Sala de Revisión se aparta de tal decisión. Al respecto, la discusión planteada no se agota en el pago de la licencia de maternidad; el tema de fondo que propone el caso concreto es que las entidades encargadas de garantizar la prestación de servicios de salud no pueden obstaculizar, en ningún caso, el acceso de los usuarios a los servicios a que tengan derecho. Por lo tanto, la acción de tutela resulta ser el medio más eficaz, no sólo para ordenar el pago de la prestación económica reconocida a la peticionaria, sino, para protegerla junto con su hijo, de las demoras injustificadas a que fueron sometidos por Coomeva EPS para efectuar el pago de la licencia.¹ Demoras que al parecer no observó el juez de segunda instancia, y concluyó que el trámite se prolongó por una actitud “complaciente de la peticionaria,” cuando esta fue en reiteradas oportunidades a cobrar su licencia y sólo encontró trabas, incluso debió desplazarse hasta otro municipio para sólo recibir evasivas.

En este caso, lejos de cualquier racionalidad o de cualquier razonabilidad, se exigió a una

persona a seguir adelantando trámites para acceder a su derecho a que le fuera cancelada la licencia de maternidad, siendo sometida un recorrido interminable por las oficinas de la administración de Coomeva EPS, para obtener finalmente una respuesta negativa, que se basó en que había finalizado el término para solicitar el pago de la misma. Pareciera que el sin sentido jurídico ahogara a esta ciudadana. Sin tener una razón sólida para dilatar su paso, se dejaron de lado valores y principios constitucionales, se levantaron barreras y obstáculos al goce efectivo de los derechos, y no deja de ser irónico que quien avalara esta serie de obstáculos fuera precisamente un juez constitucional.

Uno de los comportamientos del poder que ha encontrado freno en la Constitución de 1991 es la arbitrariedad. La sin razón. La posibilidad de que el ejercicio de las diferentes actividades se haga sin tener que responder a criterios objetivos, que garanticen la racionalidad y la razonabilidad de las actuaciones. En otras palabras, el capricho dejó de ser un posible fundamento para el ejercicio del poder, en especial, cuando dicha arbitrariedad compromete el goce efectivo de algún derecho fundamental, como en este caso.

4. Las entidades responsables no pueden demorar el pago de prestaciones económicas reconocidas a los usuarios del Sistema de Seguridad Social, ni imponer cargas administrativas adicionales para efectuarlo.

En múltiples pronunciamientos adicionales, la Corte ha reiterado la regla según la cual los trámites administrativos que enmarcan las actuaciones de las entidades encargadas de la prestación de los servicios del Sistema de Seguridad Social, no configuran razones válidas y suficientes para no garantizar las prestaciones a las que tienen derecho los usuarios. Incluso, cuando la garantía de los servicios depende de otra entidad o de un tercero.²

Por ejemplo, en caso de pensión de vejez, la Corte ha dicho que la demora en la emisión del bono pensional es una carga administrativa que no puede anular el reconocimiento del derecho,³ y que las entidades encargadas de brindar atención a los usuarios del Sistema de Seguridad Social, no pueden escoger entre prestar o no los servicios, pues al negarlos, faltan de manera grave a sus obligaciones más elementales.⁴ De igual forma, en la sentencia T-1119 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) la Corte señaló que no en pocas ocasiones los afiliados al Sistema se ven obligados a cumplir procedimientos administrativos injustificados o esperar hasta que la entidad responsable decida adelantar el trámite correspondiente para

acceder a una prestación o servicio; expresamente, esta Corporación sostuvo:

“En ese contexto, cuando las entidades vinculadas a la liquidación, expedición y pago de bonos pensionales agitan disputas en torno cuál de ellas debe cumplir con esas obligaciones de tal manera que unas y otras injustificadamente niegan el cumplimiento de esa obligación, y relegan a un segundo plano el reconocimiento del derecho consolidado a favor del trabajador, lo instrumentalizan, lo convierten en materia moldeable en manos de la burocracia estatal, lo cosifican. En un tal contexto, el ser humano deja de ser un fin en sí mismo y se niega la vocación personalista ínsita en el constitucionalismo. Por ello, un tal estado de cosas constituye un grave atentado contra la dignidad del trabajador pues éste ve defraudada su expectativa de consolidar un derecho con el solo cumplimiento de las exigencias previstas en la ley ya que además deberá esperar a que por alguna parte del marasmo de actuaciones a que es sometido aparezca la voluntad administrativa requerida para que su legítimo derecho se consolide (...).”

Ahora bien, aunque las anteriores consideraciones se originaron a propósito de casos en los cuales la Corte protegió el derecho a la pensión de vejez, lo expuesto es aplicable a cualquier servicio derivado del Sistema de Seguridad Social. Por ser éste un servicio de carácter público, que tiene por finalidad garantizar el cubrimiento de las contingencias originadas en materia de pensiones, salud o riesgos profesionales, y que se encuentra regido en su totalidad por los mismos principios –eficiencia, solidaridad, universalidad, integralidad, unidad y participación,- cada una de las entidades que integran el Sistema tiene el deber de no obstaculizar el acceso a los servicios a que tienen derecho los afiliados, mediante la imposición de cargas administrativas adicionales a los trámites legalmente constituidos. Y no pueden, tampoco, demorar el reconocimiento de una prestación hasta el punto de poner en riesgo o anular el goce efectivo de un derecho fundamental.⁵

Dadas las anteriores consideraciones, la Sala pasa a referirse sobre la situación de la señora Aurelina Soto Salazar, a quien Coomeva EPS le ha demorado el pago de la licencia de maternidad ya reconocida, por más de un año.

5. Coomeva EPS vulneró los derechos fundamentales de la señora Aurelina Soto Salazar y de su hijo, al demorar por más de un año el pago de la licencia de maternidad reconocida, e imponer cargas administrativa adicionales para efectuarlo.

En el caso concreto la Sala encontró probado: (i) que el 15 de enero de 2010, Coomeva EPS le reconoció a la señora Aurelina la licencia de maternidad No. 2585328;⁶ (ii) que la peticionaria se acercó a la entidad en diferentes oportunidades para reclamar el pago de la licencia, pero los funcionarios de la entidad le solicitaban volver después; (iii) que en enero de 2010 Coomeva le comunicó a la señora Aurelina que el cheque de su licencia había sido devuelto a la oficina de la EPS en Albania porque ella se demoró en recogerlo. Así que la accionante fue a Albania y allí le solicitaron llenar un formulario con su número de cuenta bancaria para consignarle el valor de la licencia, pero el pago no fue efectuado;⁷ (iv) dado que la entidad extravió la incapacidad original, el 23 de marzo de 2010 el médico ginecólogo que atendió a la peticionaria en su parto, expidió una nueva incapacidad;⁸ y (v) finalmente, el 15 de abril de 2010, la peticionaria envió derecho de petición a la entidad solicitando el pago de la licencia.⁹ El 29 de abril del mismo año, Coomeva le comunicó que “de acuerdo con la información que reposa en nuestra base de datos, usted no gestionó de manera oportuna la legalización y solicitud de recogimiento económico de la incapacidad mencionada ante la EPS, dentro del término establecido por la ley.”¹⁰

Dados estos hechos, la Sala encuentra que la demora de Coomeva EPS en el pago de la licencia de maternidad de la señora Aurelina, obedece a una actitud negligente de la entidad, no imputable a la peticionaria. La accionante fue víctima de múltiples trámites administrativos injustificados ya descritos, como la pérdida de la incapacidad en las oficinas de Coomeva y la expedición de una nueva, para que finalmente, lo que resulta más grave, la entidad adujera que la accionante no tramitó el reconocimiento de la licencia a tiempo; así, al afirmar que la demora en el pago de la prestación se debe a que la peticionaria no la solicitó en el término correspondiente, cuando claramente lo hizo, la entidad incurre en una arbitrariedad.¹¹

En ese orden de ideas, la Sala concluye que la EPS accionada actuó de forma reprochable porque (i) vulneró el derecho de la señora Aurelina y de su hijo recién nacido, ambos sujetos de especial protección constitucional, a gozar oportunamente de la prestación económica contenida en la licencia de maternidad No. 2585328; (ii) después de que se cumpliera un año sin pagar la licencia, impuso a la accionante cargas administrativas adicionales, que fueron cumplidas, y sin embargo, el pago no se efectuó; y (iii) afirmó que no reconoció la licencia de maternidad a la peticionaria, por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 23 de la Resolución No. 2266 de 1998,¹² sin que la incapacidad se hubiese

solicitado. En consecuencia, la Sala tutelar el derecho al debido proceso administrativo de la señora Aurelina Soto, y los derechos fundamentales a la vida, la salud e integridad de su menor hijo, y por lo tanto, revocará la sentencia de segunda instancia del Juzgado Promiscuo del Circuito de San Juan del César, confirmará la sentencia de primera instancia del Juzgado Promiscuo Municipal de Fonseca, y advertirá a Coomeva EPS que no debe en el futuro incurrir en prácticas administrativas dilatorias, similares a las aquí descritas, que pongan en riesgo los derechos fundamentales de los usuarios del Sistema de Seguridad Social en Salud, especialmente, cuando se trate de una madre y de su hijo recién nacido.

III. DECISIÓN

En merito 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.- TUTELAR el derecho al debido proceso administrativo de la señora Aurelina Salazar Soto, y los derechos fundamentales a la vida, la salud e integridad de su menor hijo.

Segundo.- REVOCAR la sentencia proferida en segunda instancia por el Juzgado Promiscuo del Circuito de San Juan del César -La Guajira,- el veinte (20) de octubre de dos mil diez (2010), y en su lugar CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Fonseca -La Guajira,- el diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010), que amparo los derechos fundamentales de la señora Aurelina Soto Salazar y de su hijo recién nacido, dentro del proceso de tutela contra Coomeva EPS.

Tercero.- ORDENAR a Coomeva EPS que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, pague a la señora Aurelina Soto Salazar la prestación económica contenida en la licencia de maternidad No. 2585328 del 15 de enero de 2009.

Cuarto. - ADVERTIR a Coomeva EPS que se abstenga de obstaculizar el acceso a los servicios de salud a los usuarios, y de incurrir en demoras en el reconocimiento y pago de las prestaciones a que tienen derecho los afiliados del Sistema de Seguridad Social en Salud, especialmente, cuando se trate del reconocimiento y pago de la licencia de maternidad, para

evitar la afectación de los derechos fundamentales de la madre y del niño o niña recién nacidos.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PEREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Por ejemplo, en caso de demora en el pago de la pensión de vejez, la Corte ha dicho que la acción de tutela resulta procedente para proteger al afectado de las dilaciones injustificadas a que es sometido por parte de la entidad encargada del reconocimiento. Ver la sentencia T-529 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

2 Sentencia T-794 de 2008 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), a propósito de la dilación de múltiples entidades en el reconcomiendo y pago de las licencias de maternidad de varias usuarias, la Corte reiteró que los trámites administrativos, especialmente cuando dependen de otra entidad, no puede poner en riesgo la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

3 T-529 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En el mismo sentido la sentencia T-795 de 2007

(M.P. Rodrigo Escobar Gil).

4 T-227 de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

5 En materia de salud, en la sentencia T-018 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), la Corte advirtió que los afiliados tienen derecho a una atención oportuna y eficaz, y que una excesiva tramitología puede agravar las condiciones de salud de una persona, e incluso, un servicio que se requiera, no prestado de forma oportuna, puede llevar al usuario a la muerte.

6 Folio 9

8 Folio 8

9 Folio 11

10 Folio 13. La accionante probó la mayoría de los hechos alegados con los documentos anexos al escrito de tutela. Sin embargo, algunas afirmaciones la Sala las tiene por ciertas, en virtud del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, el cual dispone que se presumen ciertos los hechos alegado por el peticionario, cuando la parte accionada no se pronuncia en contrario.

11 Folio 7.

12 El artículo 23 de la Resolución No. 2266 de 1998, del Ministerio de la Protección Social, establece: "DE LOS TÉRMINOS PARA LA TRANSCRIPCIÓN Y COBRO DE INCAPACIDADES O LICENCIAS POR MATERNIDAD. El afiliado dispone de un año a partir de la fecha de ocurrencia del evento que originó la incapacidad o la licencia por maternidad para solicitar la transcripción del certificado y el pago del subsidio correspondiente, siempre y cuando haya cumplido los períodos de cotización respectivos para tener derecho a éste. PARAGRAFO. El funcionario competente tiene un plazo máximo de tres (3) días hábiles para hacer la transcripción, contados a partir del día en que se recibe la solicitud con el lleno de todos los requisitos".