

T-416-97

Sentencia T-416/97

LEGITIMACION EN LA CAUSA-Objeto

La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. Es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo.

LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA-Identificación cabal del demandado

La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material. La identificación cabal del demandado es una exigencia que tanto la Constitución como del decreto 2591 de 1991 avalan.

DERECHO A LA PENSION DE JUBILACION O INVALIDEZ-Incumplimiento de requisitos legales no permiten servicios médicos

La demandante no se hizo legalmente acreedora ni a la pensión de jubilación ni a la de invalidez, situaciones que de haber ocurrido naturalmente habrían aparejado su derecho a los servicios médicos asistenciales, los cuales constituyen un complemento ineludible y obvio de las prerrogativas que apareja el derecho a cualquier clase de pensión. Tampoco puede pretender, cuando ya ha cesado la obligación de la Caja, en razón del tiempo transcurrido, que se le presten los servicios médicos reclamados.

Referencia: Expediente T-110228

Peticionario: Elvia Rodríguez Martínez

Magistrado Ponente:

Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

Santafé de Bogotá, D.C, agosto veintiocho (28) de mil novecientos noventa y siete (1997).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados ANTONIO BARRERA CARBONELL, EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ y CARLOS GAVIRIA DIAZ, procede a revisar el proceso de tutela instaurado por la señora Elvia Rodríguez Martínez, contra el Instituto Nacional de Inviás y la Caja Nacional de Previsión, con fundamento en las atribuciones que le otorgan los artículos 86 inciso 2° y 241- 9 de la Constitución, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

I. ANTECEDENTES.

1. La pretensión.

La señora Elvia Rodríguez Martínez promovió acción de tutela contra el Instituto Nacional de Vías, y la Caja Nacional de Previsión, con el fin de lograr la protección de sus derechos constitucionales a la vida, al servicio médico, a la protección especial del Estado, al trabajo y a la seguridad social.

En razón de lo anterior, su pretensión se concreta a que el juez de tutela ordene al Instituto Nacional de Vías y/o a la Caja Nacional de Previsión Social, prestarle atención médica, asistencia de terapia, hospitalizaciones y droga de por vida y, además, para que se le practique una valoración laboral con retroactividad a la fecha de desvinculación del antiguo Ministerio de Obras Públicas, a fin de que se le reconozca pensión por incapacidad laboral, que es tanto, como la pensión de invalidez.

2. Hechos.

2.1 Afirma la peticionaria, que ingresó a laborar en el antiguo Ministerio de Obras Públicas, hoy Instituto Nacional de Vías, el 2 de julio de 1981 como Apuntatiempo grado IV, y duró en la institución doce años y cuatro meses.

2.2 Por razones de modernización del Estado, fue desvinculada del Ministerio a partir del 1º

de enero de 1994 y, después de ello, ni el Instituto Nacional de Vías ni la Caja Nacional de Previsión le han querido proveer la asistencia médica que requiere por una enfermedad crónica adquirida en razón del estrés propio del trabajo.

2.3 Manifiesta igualmente, que la historia clínica donde figuran todos los antecedentes de la enfermedad que padece desde hace aproximadamente diez años, reposa en las entidades demandadas, pero que dichas entidades cesaron toda obligación al ser desvinculada y dejar de cotizar para el sistema de salud.

II. ACTUACIÓN PROCESAL.

1. Primera Instancia.

Consideró el Juzgado que la peticionaria laboró con el antiguo Ministerio de Obras Públicas, sin que aparezca constancia alguna de haber estado vinculada con el hoy Instituto Nacional de Vías. De acuerdo con el decreto 2171 de 1992 que transformó el Ministerio de Obras Públicas en el Ministerio del Transporte y descentralizó lo atinente al Fondo Nacional de Vías, se creó un ente jurídico independiente denominado Instituto Nacional de Vías, el cual, no obstante estar adscrito al Ministerio de Transporte, normativamente es persona jurídica distinta a éste.

Por lo anterior concluye señalando, que “mal puede la accionante interponer acción de tutela contra el Instituto Nacional de Vías, entidad con la cual en ninguna parte aparece vinculación de la demandante con dicho organismo oficial”.

El fallo anterior fue impugnado por la accionante en forma extemporánea, razón por la cual el Juzgado remitió el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

2. Revisión por la Corte Constitucional.

Al examinarse el proceso por la Corte se pudo detectar la presencia de causales de nulidad que dieron lugar a que la Sala, mediante auto de fecha 27 de enero de 1997, resolviera abstenerse de examinar el mérito de fallo de instancia y, en su lugar, ordenara que el Juzgado de origen procediera a poner en conocimiento las referidas nulidades para que fuesen saneadas o, en su defecto, se anulase la respectiva actuación.

3. Nuevo fallo de primera instancia.

Superadas las nulidades advertidas, el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá, dictó de nuevo el 16 de abril de 1997 el fallo que puso término al proceso, en el que resolvió tutelar el derecho de petición, en razón de que la Caja Nacional de Previsión no le había dado respuesta a la solicitud de la demandante relacionada con la negativa de no prestarle atención médica.

4. Impugnación.

El fallo del Juzgado se impugnó por la demandante Elvia Rodríguez Martínez “por considerar que mi petición ante usted no versa sobre un derecho de petición, sino que trasciende a aspectos esenciales referentes a la vida y a la salud, tal como lo expresé en el libelo de demanda. Por lo anterior ruego al señor juez se amplíen los derechos fundamentales tutelados, como son el derecho a la vida, el derecho a la asistencia social médico y hospitalario, además de tener derecho a percibir por parte de la Entidad Estatal la ayuda económica para poder subsistir”.

5. Segunda Instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C., -Sala Laboral- mediante sentencia del 2 de julio de 1997 revocó la sentencia del 16 de abril de 1997 proferida por el Juzgado Quince Laboral del Circuito de Santafé de Bogotá D.C. y, en su lugar, dispuso denegar por improcedente la acción de tutela impetrada por la señora Elvia Rodríguez Martínez contra el Instituto Nacional de Vías y la Caja Nacional de Previsión Social.

Las razones de la decisión del Tribunal se concretan en estas dos apreciaciones:

- “Según lo observado en el material documental allegado, se concluye por la Sala que la petente ha obtenido respuesta material a sus solicitudes formuladas ante las encartadas; ello quiere decir que no se ha violado ningún derecho de petición, máxime que tampoco fue invocado, consideración y concesión errónea del juzgado del conocimiento sobre el punto”.
- En relación con los derechos sobre los cuales reclama la demandante el pronunciamiento del Juzgado, señala el Tribunal “que por el carácter de desvinculación actual de la petente de entidad nominadora, tenemos que existe otro medio de defensa judicial y como quiera que

no se observa que haya causado o se esté causando un perjuicio irremediable, máxime si la solicitante no interpuso la acción como mecanismo transitorio y tampoco existen los presupuestos para la prosperidad de esta acción de tutela; ya que como se viene sosteniendo los actos administrativos, mediante los cuales se llevó a cabo la reestructuración de la entidad nominadora de la petente, en principio tienen presunción de legalidad y existe un trámite de índole administrativo para ser atacados, así como también hay un trámite por vía ordinaria o administrativa, según se trate de empleados públicos o trabajadores oficiales para obtener el reconocimiento de pensión de invalidez o como lo anuncia la solicitante de incapacidad laboral con su consecuente asistencia médica”.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

1. El problema jurídico planteado.

1.1. Debe la Sala determinar la procedencia de la tutela de los derechos que se invocan y, consecuentemente, si es viable o no ordenar que el Instituto Nacional de Vías y la Caja Nacional de Previsión le presten a la demandante la asistencia médica que reclama, y le otorguen, en caso de que se acredite la disminución de su capacidad laboral en el porcentaje que exige la ley la pensión de invalidez.

1.2. Con dicho propósito, deberá la Sala establecer si el Instituto Nacional de Vías se encuentra o no legitimado en la causa, esto es, se debe precisar si dicha entidad es formal y materialmente el sujeto pasivo de la relación procesal a la cual se le ha vinculado, con capacidad para controvertir las pretensiones de la demandante, pues en relación con la Caja dicha legitimación esta acreditada por haber estado afiliada la demandante a ésta.

2. La solución del problema jurídico planteado.

2.1. La legitimación en la causa es un presupuesto de la sentencia de fondo porque otorga a las partes el derecho a que el juez se pronuncie sobre el mérito de las pretensiones del actor y las razones de la oposición por el demandado, mediante sentencia favorable o desfavorable. En resumen, la legitimación en la causa es una calidad subjetiva de las partes en relación con el interés sustancial que se discute en el proceso. Por tanto, cuando una de las partes carece de dicha calidad o atributo, no puede el juez adoptar una decisión de mérito y debe entonces simplemente declararse inhibido para fallar el caso de fondo.

La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material.

Si bien la tutela se establece por la Constitución como un proceso preferente y sumario, con ello no se quiso consagrar un instrumento judicial carente de garantías procesales, en donde la brevedad y celeridad procesal sirvan de excusa para desconocer los derechos de las partes o de los terceros, de manera que en dicho proceso, como en cualquier otro, el juez debe lograr que la actuación se surta sin vulnerar los principios de legalidad y contradicción.

La identificación cabal del demandado es una exigencia que tanto la Constitución como del decreto 2591 de 1991 avalan. Según aquélla, la acción de tutela se promueve contra autoridad pública y, en ciertos casos, contra los particulares por la acción u omisión que provoque la violación de los derechos fundamentales de las personas, y lo mismo señala el segundo estatuto. En efecto, el referido decreto dispone sobre el punto:

“Artículo 13. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubieren actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior”.

2.2. En el caso de autos, la demandante señaló al Instituto Nacional de Vías como sujeto pasivo de la acción de tutela, señalamiento que no era procedente, porque entre aquélla entidad y la demandante no existió relación laboral alguna. En efecto, dentro del proceso sólo se acreditó la existencia de una relación laboral entre el antiguo Ministerio de Obras, hoy Ministerio del Transporte, y la demandante, que es ajena completamente al Instituto Nacional de Vías que es una persona jurídica diferente y que en este caso concreto no está llamada a responder, según la ley, en razón de derechos que se hubieran podido originar en cabeza de la demandante con motivo de la referida relación laboral.

Aun cuando el fallo no puede ser inhibitorio (art. 29 del Decreto 2591/91), pese a no hallarse acreditada la legitimación en la causa por pasiva del Instituto Nacional de Vías, la Sala considerará que es improcedente la tutela contra dicha entidad.

2.3. Resta determinar si es viable la tutela contra la Caja Nacional de Previsión. En tal virtud, la Sala estima lo siguiente:

Según la valoración del estado de salud de la demanda, realizada por la Caja Nacional de Previsión una vez ocurrida su desvinculación del Ministerio de Obras Públicas, se estableció que no reúne las condiciones para ser pensionada por invalidez.

En efecto, en comunicación dirigida a la actora el 19 de mayo de 1994 por el Jefe de la División de Salud Ocupacional de la Caja, se anotó, en lo pertinente, lo siguiente:

“La División de Salud Ocupacional en junta médico-laboral el 18 de abril de 1994, después de un estudio detenido de su historia clínica y las valoraciones actualizadas practicadas por Castillo y A.S., determinó que su estado de salud no la hace inválida para que amerite una pensión de invalidez, pues usted no tiene una pérdida de capacidad laboral ni igual ni mayor del 75%”.

El 7 de mayo de 1994, la misma División de Salud Ocupacional de la Caja Nacional de Previsión le envió a la actora el oficio No. 00591 en el cual se expresa:

“La División de Salud Ocupacional Seccional Cundinamarca y Santafé de Bogotá, le informa a usted que para la fecha en que fue retirada de su entidad nominadora se le practicó la valoración de su estado de salud y no se le encontró inválida”.

Posteriormente el 26 de septiembre de 1994, nuevamente la División de Salud Ocupacional – Seccional Cundinamarca y Santafé de Bogotá – certificó:

“Que una vez reunida de nuevo la Junta Médico Laboral el día 23 de septiembre de 1994 y revisada por tercera vez el caso relacionado con Elvia Rodríguez Martínez identificada con la cédula de ciudadanía No. 24.112.623, extrabajadora del Ministerio de Obras Públicas conceptúa que la señora en mención presenta rasgos istriónicos y que fue operada hace diez (10) años de C.A. de seno sin recidivas de él en mas de diez (10) años”.

“Lesiones que no la hacen inválida, pues su incapacidad es de un 30% que no la hacen pensionable”.

2.4. El derecho a la salud y a la seguridad social, lo mismo que el resto de derechos sociales,

económicos y culturales, no son de aplicación inmediata, ni por su carácter pueden ser exigidos vía acción de tutela, de manera que para exigir su prestación es necesario acudir a los mecanismos ordinarios de protección judicial. Con todo, la Corte ha señalado en estos casos la viabilidad de la tutela, cuando el respectivo servicio ha sido formalmente creado por el Estado y se desconoce a una persona su ejercicio a pesar de encuadrarse su situación dentro del marco de la prestación, por razones de un tratamiento desigual frente a los demás beneficiarios, o con ocasión del desconocimiento del debido proceso administrativo “o simplemente en razón de que el esquema diseñado por la ley quebranta un precepto superior de la Carta”¹, siempre que no exista un mecanismo alternativo de defensa judicial idóneo y eficaz o existiendo éste sea procedente la tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Teniendo en cuenta el tiempo laborado por la actora, que como se ha visto, sólo fue de doce años y cuatro meses, y la valoración de su salud a la desvinculación definitiva del Ministerio de Obras Públicas, es claro concluir que la demandante no se hizo legalmente acreedora ni a la pensión de jubilación ni a la de invalidez, situaciones que de haber ocurrido naturalmente habrían aparejado su derecho a los servicios médicos asistenciales, los cuales constituyen un complemento ineludible y obvio de las prerrogativas que apareja el derecho a cualquier clase de pensión. Tampoco puede pretender, cuando ya ha cesado la obligación de la Caja, en razón del tiempo transcurrido, que se le presten los servicios médicos reclamados. Es decir que, en principio, a juicio de la Sala, la actora carece de los derechos prestacionales que reclama.

Por lo demás, según las reflexiones que se han hecho antes sobre la naturaleza prestacional de los derechos desligados de la seguridad social, no se dan, en el caso que nos ocupa, las condiciones para conceder la tutela impetrada.

3. En conclusión, por las razones anotadas, para la Sala no concurren en este caso las condiciones exigidas para proteger los pretensos derechos, cuya tutela invoca la demandante. En tal virtud se confirmará el fallo proferido por el Tribunal Superior de Bogotá - Sala Laboral.

IV. DECISION.

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

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR el fallo del 2 de julio de 1997 proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santafé de Bogotá D.C.

Segundo: ORDENAR que por la Secretaría General de esta Corporación, se cumplan las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado Ponente

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1Sentencia SU-111/97, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.