

T-520-93

Sentencia No. T-520/93

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL/MORA EN LOS APORTES/SERVICIO PUBLICO DE SALUD/PRINCIPIO DE CONTINUIDAD

La atención médica tiene que ser constante, de modo que “los inconvenientes que se presenten en el desarrollo del contrato entre la Institución de Seguridad Social y el patrono, no deben influir sobre la prestación del servicio médico, porque atenta contra los más elementales de la persona que la entidad obligada se desentienda de su responsabilidad...”.

Así pues, “a menos que concurran circunstancias insuperables la continuidad en la prestación del servicio por parte del ‘responsable derivado’ debe continuar sin interrupciones hasta tanto el ‘responsable principal’ releve de la obligación al co-contratante para iniciar otra diferente relación bien con el Estado o con una entidad particular”

REF.: Expediente No. 18058

PETICIONARIO: SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO

PROCEDENCIA: Juzgado Quinto Penal del Circuito de Valledupar

MAGISTRADO PONENTE: Dr. HERNANDO HERRERA VERGARA.

Santafé de Bogotá, D.C., diez (10) de noviembre de mil novecientos noventa y tres (1993).

La Sala Sexta de Revisión, integrada por los Honorables magistrados ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO, FABIO MORON DIAZ y HERNANDO HERRERA VERGARA, previo estudio del Magistrado Ponente, procede a revisar las sentencias que para decidir la acción de la de referencia, fueron proferidas por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Valledupar el día primero (1) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) y por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Valledupar el día veintinueve (29) de junio del mismo año.

I. INFORMACION PRELIMINAR

La señora SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO, impetró la acción de tutela prevista en el Artículo 86 de la Constitución Política, contra el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES con el

fin de que se le ordene prestarle el servicio médico a que tiene derecho, servicio que le fue suspendido no obstante que el FONDO EDUCATIVO REGIONAL DEL CESAR (FER) “ha seguido descontando mensualmente la cuota correspondiente a los servicios del usuario”.

## A. HECHOS

Según la peticionaria, sirven de fundamento para el ejercicio de la acción de tutela los siguientes hechos:

1. Actualmente labora en el Colegio Naiconalizado Camilo Torres Restrepo de Curumaní (Cesar) en calidad de auxiliar de servicios generales.
2. Fue legalmente afiliada al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES y desde la fecha de su afiliación, el FONDO EDUCATIVO REGIONAL DEL CESAR ha venido descontando la cuota mensual.
3. El servicio de atención médica fue suspendido, la última tarjeta de comprobación estuvo vigente “hasta el 25 de enero de 1990 y a partir de esa fecha no ha sido posible la prestación de los servicios médicos...”

## II. LAS SENTENCIAS OBJETO DE REVISION

### A. PRIMERA INSTANCIA

El Juzgado Penal Municipal de Curumaní (Cesar) consideró que “por haber ocurrido la vulneración de los derechos accionados en tutela en el Distrito Judicial de Valledupar y pertenecer este Juzgado al de Chiriguaná, resulta apenas obvio que se carece de competencia para fallar de fondo por lo que así se declarará y se ordenará remitir la actuación adelantada al Juez competente...”

El Juzgado Quinto Penal Municipal de Valledupar mediante Sentencia de junio primero (1) de mil novecientos noventa y tres (1993) resolvió “Tutelar el derecho fundamental de la salud y la seguridad social a la señora SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO...”, ordenó al INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES reanudar el servicio médico asistencial en favor de la accionante y al Ministerio de Educación Nacional, Fondo Educativo Regional del Cesar que en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas “se ponga al día por concepto de cuotas obrero patronales con

respecto a la afiliada SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO". Lo anterior, de conformidad con las siguientes consideraciones:

1. La suspensión de los servicios médicos por parte del INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES "no solo viola el derecho a la salud y a la seguridad social sino que por su relación se pone en peligro el derecho a la vida de sus afiliados..."

3. Tanto el FONDO EDUCATIVO REGIONAL como el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES "están atentando contra el derecho a la vida de la accionante". El primero porque "pese a haberle hecho las retenciones a la accionante estas no han sido canceladas al seguro..." y el segundo porque "no debió suspender el servicio, condicionando así la salud de los trabajadores al pago de sumas de dinero por concepto de aportes obrero patronales..." Es cierto que la demanda ejecutiva promovida por el INSTITUTO contra el FONDO fue rechazada, pero "ello no es obice para que su acción llegase hasta allí..."

## B. LA IMPUGNACION

1. Dentro del término legal, el Ministerio de Educación Nacional, mediante apoderado impugnó el fallo de primera instancia y al efecto expuso que el plazo de cuarenta y ocho (48) horas concedido al FONDO EDUCATIVO REGIONAL "para que se ponga al día en el pago de sus cuotas obrero patronales al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES es demasiado corto y por lo mismo apremiante, por lo cual el sentido de esta apelación apunta a que se conceda un plazo razonable..."

2. A su vez, el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES impugnó el fallo con base en los siguientes argumentos:

a. "El Decreto 2665 de 1988 no ha sido acusado de inconstitucionalidad, por lo tanto el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES debe darle aplicación puesto que tiene plena vigencia".

b. El INSTITUTO no ha atentado contra los derechos a la salud, a la seguridad social y a la vida de la accionante porque está obligado a "prestarle los servicios médicos de urgencias y de accidentes de trabajo a todo ciudadano, encontrándose en mora o que no esté afiliado".

c. La acción de tutela debió recaer única y exclusivamente contra el patrono moroso puesto que es él quien a partir de la suspensión de los servicios "corre con la obligación directa de

prestar a los trabajadores la atención médica hospitalaria”, además, “si el INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES continúa prestando todos los servicios a los morosos esto iría en menoscabo de los derechos de los trabajadores afiliados cuyos patronos sí cancelan los aportes”.

d. “Si el INSTITUTO es obligado a reconocer todos los servicios médicos asistenciales... los trabajadores beneficiados estarían incrementando automáticamente su tiempo para efectos de adquirir su pensión, lo cual traería más carga a la entidad...”

### C. LA SEGUNDA INSTANCIA

El Juzgado Quinto Penal del Circuito de Valledupar, mediante Sentencia de junio veintinueve (29) de mil novecientos noventa y tres (1993) decidió “REVOCAR los numerales 1 y 2 de la Sentencia de tutela de primer grado expedida por el Juzgado Quinto Penal Municipal de esta ciudad, a través de la cual se tutelaron los derechos a la seguridad social y a la salud de SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO...” Además, ordenó “al Ministerio de Comunicaciones, Fondo Educativo Regional Seccional Cesar, que dentro de un plazo de quince días hábiles contados a partir de la notificación de esta decisión, deberá pagar al INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES, SECCIONAL CESAR, las cuotas obrero-patronales atrasadas en su integridad y no solo respecto de SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO como lo había dispuesto el fallo de primer grado. Mientras tanto deberá prestar el servicio médico asistencial a sus empleados”. Lo anterior, conforme a las siguientes consideraciones:

1. “Para este Despacho atendiendo todo el entorno esbozado en esta providencia y la situación concreta de la petente SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO, el derecho a la seguridad social pretensamente conculcado, no resulta fundamental porque con la omisión en la prestación del servicio médico asistencial por parte del Seguro Social, no se estaba atacando la dignidad humana, la vida o el libre desarrollo a la personalidad, a lo sumo, podría estarse atacando el derecho a la salud, tampoco incluido dentro de los derechos fundamentales pero el que en determinadas circunstancias puede adquirir tal categoría”.

2. La suspensión del servicio “como lo ha dejado expresado el recurrente se circunscribía en la asistencia médica asistencial, vale decir, al derecho a la salud con carácter asistencial y no al derecho a la salud como derecho fundamental, porque éste seguía protegido en la medida en que el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES seguía con la obligación de atender a todos

sus afiliados en caso de urgencias o de accidente de trabajo, eventos en los que sí es posible predicar que el derecho a la salud adquiere el carácter de fundamental porque en esos casos la no atención atentaría de manera directa contra el derecho fundamental a la vida”.

3. EL INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES “por sus especiales circunstancias es sólo una institución de seguridad social sometida a reglamentaciones y procedimientos legales que deben tenerse en cuenta, y no es una institución de asistencia pública abierta, por consiguiente no es acertado afirmar como lo hizo el Juez de primera instancia, que el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES debía omitir dar cumplimiento al Decreto 2665 de 1988...”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

#### A. LA COMPETENCIA

De conformidad con lo dispuesto por los Artículos 86, Inciso tercero y 241, Numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los Artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala es competente para revisar las sentencias que resolvieron acerca de la acción de tutela de la referencia. Se procede a la revisión en virtud de la selección practicada por la Sala correspondiente y del reparto efectuado según lo establecido por el reglamento de esta Corporación.

#### B. LA MATERIA

En la Sentencia No. 406 de veinticuatro de septiembre de 1993, de la que fue ponente el Honorable Magistrado Alejandro Martínez Caballero, se abordó una problemática similar a la que ahora examina esta Sala de Revisión; por tal motivo, los fundamentos jurídicos que entonces expuso la Corte sirven de norte para resolver el presente caso, y dados los evidentes puntos de contacto existentes, en esta oportunidad se reitera la jurisprudencia contenida en la mencionada providencia.

Aduce la peticionaria que el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES está obligado a prestarle la asistencia médica por cuanto mensualmente se le descuenta el porcentaje correspondiente, propósito al que, prima facie, se contrapone lo dispuesto en el Decreto 2665 de 1988 que faculta al INSTITUTO para suspender el servicio médico por la mora en el

pago de los aportes. Así las cosas, la Sala debe dilucidar si existe vulneración o amenaza de los derechos fundamentales a la seguridad social y a la salud de un trabajador cuando la entidad con la que su patrono ha celebrado un contrato interinstitucional de prestación de servicios, suspende la prestación debido a que el patrono no cumple con su obligación de pagar el costo respectivo.

En primer término es necesario destacar que la seguridad social, que se ubica dentro de la categoría de los derechos fundamentales, es un servicio público que se rige por los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, correspondiéndole al Estado el deber de prestarlo y de procurar una mayor cobertura. En tanto servicio público la seguridad social ha de ser permanente, resultando inadmisibles su interrupción; a ese carácter permanente se suma el de la obligatoriedad, pues “a la luz de la Constitución, el Estado es responsable de garantizar que las entidades de la seguridad social -públicas o particulares- estén dispuestas en todo momento a brindar atención oportuna y eficaz a sus usuarios”. La atención médica tiene que ser constante, de modo que “los inconvenientes que se presenten en el desarrollo del contrato entre la Institución de Seguridad Social y el patrono, no deben influir sobre la prestación del servicio médico, porque atenta contra los más elementales de la persona que la entidad obligada se desentienda de su responsabilidad...”.

Cabe entonces distinguir entre la obligación del patrono frente a su trabajador y aquella otra obligación surgida entre el patrono y el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES en razón del contrato interinstitucional de prestación de servicios médicos. La primera obligación encuentra sustento en los aportes del trabajador; el patrono, por su parte, puede prestar directamente los servicios o contratarlos con un tercero, hipótesis esta última cuyo riesgo no puede en ningún caso afectar al trabajador. Tal como lo puntualizó la Sala Séptima de Revisión, “en ambas situaciones -por vía directa o indirecta- la responsabilidad es única y exclusivamente del patrono, cuando el servicio médico asistencial sea suspendido o cancelado por el incumplimiento en el pago de los aportes o en la forma de pago pactada en el contrato”, de donde se desprende que no le son oponibles al trabajador afiliado “los efectos jurídicos del contrato que su patrono celebre con terceros para la prestación de los servicios asistenciales”.

Ahora bien, el derecho a la salud consagrado en el Artículo 49 superior, según lo ha precisado la jurisprudencia de esta Corporación es un derecho fundamental por conexidad y adquiere

tal carácter “ya que su amenaza compromete otros derechos fundamentales, como lo son en el asunto que se revisa, la integridad de la persona y la seguridad social del afiliado, y por tanto en ese evento es, en principio, susceptible de protección a través de la acción de tutela”. La realización de los fines del Estado requiere de la prestación eficiente del servicio público cuyos principios generales se vinculan a las ideas de continuidad, adaptación a las nuevas circunstancias e igualdad. Característica del servicio público es su continuidad, “a su vez el Artículo 49 de la Constitución consagra que la atención a la salud es un servicio público a cargo de la entidad responsable. Por lo tanto, al ser la salud un servicio público no puede interrumpirse su prestación por su carácter inherente a la existencia misma del ser humano y del respeto a su dignidad”.

En armonía con las consideraciones expuestas y atendiendo las circunstancias del caso sub-examine es posible afirmar que “quien contrata con el Estado aunque no sea directamente el responsable de la prestación médico asistencial, tiene la obligación de cumplir el contrato en toda circunstancia y no puede alegar la excepción de contrato no cumplido (Artículo 1609 del Código Civil), o abstenerse de cumplir en virtud de disposiciones especiales (Decreto 2665 de 1988), para sustraerse del cumplimiento de la prestación obligada”. Así pues, “a menos que concurran circunstancias insuperables la continuidad en la prestación del servicio por parte del ‘responsable derivado’ debe continuar sin interrupciones hasta tanto el ‘responsable principal’ releve de la obligación al co-contratante para iniciar otra diferente relación bien con el Estado o con una entidad particular”, el principio de continuidad se predica también de los contratos interadministrativos celebrados entre las agencias del Estado. En este orden de ideas, procede la solicitud de tutela formulada por la peticionaria en contra del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES.

El acervo probatorio permite establecer que el INSTITUTO DE LOS SEGUROS SOCIALES “suspendió los servicios médicos asistenciales de los afiliados al patronal FER, porque este se encuentra en mora del pago de sus aportes patrono-laborales desde junio de 1990...”. El Tesorero del INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES, SECCIONAL CESAR, con fecha veinte (20) de mayo de 1993 certificó que “el patrono ‘FONDO EDUCATIVO REGIONAL FER’ identificado cn número patronal 16018200413, debe a esta Seccional la suma de \$ 475’356.445.00 por concepto de aportes obrero patronales de junio/90 a abril de 1993”.

La exigibilidad del pago de la suma adeudada en nada puede afectar a las personas que

requieren la asistencia médica, empero, es asunto que escapa al ámbito de la acción de tutela por tratarse de una controversia que debe ser ventilada por los canales adecuados y ante las autoridades correspondientes. No es entonces del resorte del Juez de Tutela ordenar al Ministerio de Educación Nacional, Fondo Educativo Regional del Cesar ponerse al día y dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas en el pago por concepto de cuotas obrero-patronales con respecto a la afiliada SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO” como lo ordena el Juez de primera instancia, ni tampoco disponer el pago de esas cuotas en su integridad, “dentro de un plazo de quince días hábiles... y no sólo respecto de SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO...” como lo hizo el Juez de segunda instancia. Sin embargo, lo anterior no obsta para que se ordene al Ministro de Educación Nacional, Fondo Educativo Regional del Cesar que adelante los trámites necesarios tendientes a incluir en el presupuesto la partida correspondiente para realizar el pago de la suma adeudada por concepto de aportes obrero patronales.

Sin embargo, a la Sala le asalta la duda acerca del destino de los aportes realizados y se pregunta por qué los llamados a vigilar, contratar y sancionar conductas semejantes no lo han hecho. De la misma forma como se abordó este aspecto en la Sentencia No. 406 de 1993 se enviará “copia de la Sentencia al Fiscal General de la Nación para que sea nombrado un Fiscal Especial que asuma la investigación por la posible comisión de hechos punibles contra la Administración Pública, conforme el Artículo 22-2 del Decreto 2699 de 1991. Igualmente se enviará copia al Procurador General de la Nación y al Contralor General de la República para lo de su competencia”.

#### IV. DECISION

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

#### RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la Sentencia proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito de Valledupar el día veintinueve (29) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993), y en su lugar CONFIRMAR la proferida por el Juzgado Quinto Penal Municipal de Valledupar el primero (1) de junio de 1993, salvo el numeral tercero que reza “Ordenar al Ministerio de Educación Nacional, Fondo Educativo Regional del Cesar FER, para que en el plazo de cuarenta y ocho

(48) horas se ponga al día en el pago por concepto de cuotas obrero-patronales con respecto a la afiliada SARA MARIA GERARDINO SANTIAGO”, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. Ordenar al Ministerio de Educación Nacional, Fondo Educativo Regional del Cesar que adelante los trámites necesarios tendientes a incluir en el presupuesto la partida correspondiente para realizar el pago de la suma adeudada al Instituto de los Seguros Sociales, por concepto de aportes obrero patronales.

TERCERO. Disponer que por Secretaría General se envíe copia de la Sentencia al Fiscal General de la Nación, al Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República para lo que de su competencia.

TERCERO. LIBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 para los efectos allí contemplados.

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

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado Ponente

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General