

Sentencia T-762/03

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por no darse el presupuesto de la inmediatez/REGIMEN CONTRIBUTIVO DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-Obligación de cotizar

La Sala considera que el tiempo que dejó transcurrir el actor entre el momento en el que la IPS demandada dejó de prestarle los servicios médico -asistenciales y el momento en el que él presentó la acción de tutela no es razonable. De modo que si en el año de 2001 el actor ejecutó una obra por un valor de \$8.000.000.00, y se desempeñó como docente de cátedra en el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, claro es que debió ingresar al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de cotizante. Puesto que lo que en el fondo pretende el actor es que la IPS demandada lo vuelva a tener como beneficiario de su compañera permanente, en el presente caso la protección no podría ser de ningún modo inmediata; si emitiera una orden de protección, la Corte estaría desconociendo que a partir del 2001 se generó para el actor la obligación de cotizar, según lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 806 de 1998. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia del Juzgado Municipal por medio de la cual se denegó el amparo al demandante, pues no existe intermediación entre el hecho y la acción de tutela y sólo por esta razón. Esta decisión, empero, no es óbice para que el actor pueda solicitar nuevamente su ingreso en calidad de beneficiario de su compañera permanente si se dan los requisitos legales para ello. Al respecto, cabe anotar que si el actor desea ser tenido como beneficiario deberá acreditar la dependencia económica (Decreto 1703 de 2002), cualquiera sea la causa de la misma -p. ej. desempleo-.

Referencia: expediente T-703359

Peticionario: Javier Valencia Sterling

Procedencia: Juzgado 3 Civil Municipal de Pitalito –Huila–.

Magistrado ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D. C., veintinueve (29) de agosto de dos mil tres (2003).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados JAIME ARAÚJO RENTERÍA, ALFREDO BELTRÁN SIERRA y MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Juzgado 3 Civil Municipal de Pitalito –Huila– dentro del trámite de la acción de tutela promovida por Javier Valencia Sterling contra la Empresa Cooperativa de Servicios de Salud -EMCOSALUD- IPS.

I. ANTECEDENTES.

Hechos.

1. El demandante interpuso acción de tutela contra la IPS EMCOSALUD el 5 de diciembre de 2002, porque considera que le ha sido vulnerado su derecho a la salud. Explica que desde el mes de octubre de 2000 la demandada no le presta los servicios de atención en salud, aunque es compañero permanente de Norma Cecilia Muñoz Villarreal quien, como empleada del Fondo Educativo Regional –FER–, realiza los aportes en salud respectivos. Adicionalmente, sostiene que se encuentra desempleado desde fines de 2000 y que por tal motivo no cuenta con recursos suficientes para cotizar como independiente. Hace mención a varias consultas hechas a la demandada a fin de que ésta puntualizase los motivos por los que ya no es tenido como beneficiario de su compañera permanente, y a las respuestas de la misma, en las cuales se hace explícito que al momento de su retiro fue evaluado como una persona con capacidad de pago. Finalmente, dice no comprender la actitud de la coordinadora local, quien se niega a entregarle el carné pese a que figura en la red interna como usuario. Cabe anotar, no obstante, que el actor no dirige al juez de conocimiento una petición concreta, motivo por el cual se infiere que trata de lograr en sede de tutela que sea ordenado a la demandada tenerlo como beneficiario de su compañera permanente y prestarle los servicios médico –asistenciales a que tenga derecho.

Declaraciones del demandante y de su compañera permanente.

1. El Juzgado 3 Civil Municipal de Pitalito, a quien correspondió resolver la presente acción, admitió la solicitud de tutela y ordenó al actor que ampliara su demanda. En la diligencia, el señor Valencia Sterling manifestó que hacia “septiembre u octubre” de 2000 la coordinadora local de EMCOSALUD le informó verbalmente que en adelante no le serían prestados los servicios en salud, como en efecto ha venido ocurriendo desde entonces. A lo anterior añadió que “nunca he estado vinculado como trabajador de una empresa para que yo tenga derecho a los servicios de salud...”, y sostuvo que “desde hace más de dos años estoy sin trabajo”, aunque reconoció que a fines de 2001 ejecutó una obra por un valor de \$8.000.000.00 y que se ha desempeñado como docente de cátedra en el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–. Al preguntársele sobre el por qué del lapso de tiempo que había dejado transcurrir entre las iniciales negativas de EMCOSALUD y la promoción de la acción de tutela, respondió que durante cierto tiempo creyó en la buena fe de la coordinadora local y que, en todo caso, ha recurrido a médicos amigos cuando se le presentan problemas de salud, derivados de la psoriasis. Finalmente, reconoció que mientras EMCOSALUD le prestó servicios médicos alcanzó a devengar más de dos salarios mínimos legales mensuales vigentes.

1. El juzgado también ordenó que se escuchara a la compañera permanente del actor. A lo dicho por el demandante agregó que “antes de yo afiliarlo él estuvo afiliado a SALUDCOOP por cuenta de la Alcaldía, porque él trabajaba en la Alcaldía y fue desvinculado por la Alcaldía y perdió la afiliación y por eso yo lo inscribí como beneficiario”. Además, señaló que la coordinadora local se percató de los estudios realizados por el peticionario y de su cualidad de trabajador independiente cuando ella diligenció el formulario de actualización de datos, en el cual el ingreso mensual del actor se fijó en \$500.000.00.

Contestación de EMCOSALUD.

1. El juzgado ofició a la demandada para que pudiera pronunciarse sobre el contenido de este caso. En la declaración que rindió, la coordinadora local de EMCOSALUD expuso que ésta es una IPS que suscribe contratos con el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. Agregó que, si se siguen los datos suministrados por la compañera permanente del demandante en el formulario de actualización de datos, se presume que el señor Valencia

Sterling tiene capacidad de pago y que debe cotizar como trabajador independiente, correspondiéndole a él probar lo contrario, lo cual, de todos modos, no ha ocurrido. Por último, solicitó que se oficiara al Municipio de Pitalito a fin de que certificara si el peticionario ha sido contratista, en qué tipo de contratos, si los ha suscrito, y cuál ha sido la cuantía de éstos.

I. SENTENCIA QUE SE REvisa.

Mediante providencia del 18 de diciembre de 2002, la Juez 3 Civil Municipal de Pitalito, Huila, negó la tutela. En primer lugar, sostuvo que la demandada recibió al actor en calidad de beneficiario porque el mismo tenía dicha calidad en la entidad a la cual sustituyó aquella. En segundo término, consideró que la exclusión del señor Valencia Sterling obedeció a una evaluación de la situación concreta en la que se hallaba éste en octubre de 2000; con base en dicha valoración se determinó que la información inicialmente suministrada por su compañera permanente, que se presumía verdadera, no reflejaba su verdadera condición socioeconómica. Según el juzgado, fue entonces en el proceso de evaluación en el que se advirtió que el peticionario no había aportado la “declaración extrajuicio de la dependencia económica”, ni había demostrado que no tenía la obligación de afiliarse a una EPS.

Agregó que en la medida en que la coordinadora local de EMCOSALUD informó verbalmente al peticionario sobre la decisión contraria a sus intereses que iba a tomar, correspondía a éste demostrar que pese a ser ingeniero civil no tenía capacidad de pago y, por ello mismo, que tenía derecho a continuar figurando como beneficiario de su compañera permanente. En ese sentido, da la razón la juez a la demandada no sólo porque el actor no probó lo que, en su sentir, estaba obligado a probar sino porque, conforme a las pruebas allegadas al proceso, suscribió contratos cuando figuraba como beneficiario y en ningún momento procedió a cotizar como independiente, tal y como lo manda la ley.

I. PRUEBAS ALLEGADAS AL EXPEDIENTE.

- * Certificación de afiliación de la docente Norma Cecilia Muñoz Villarreal y de la identidad de sus beneficiarios –Folio 17–, junto a la cual la demandada aportó:
- * copia del oficio de “desafiliación” del peticionario –Folio 18–.
- * petición presentada por la docente –Folio 19–.
- * respuesta a la petición –Folios 20 y 21–.
- * solicitudes de ingreso e inscripción de beneficiarios radicados por la señora Muñoz Villarreal –Folios 22 y 25 a 27–.

- * Certificación del Gerente del Instituto Municipal de Obras Civiles de Pitalito -IMOC- respecto a contratos suscritos con el demandante entre 1999 y 2002 –Folio 28–.

- * Certificación expedida por el Director Administrativo del Municipio de Pitalito en relación con los contratos en los que ha sido parte el peticionario –Folio 34–.

I. ACTUACIÓN ADELANTADA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Vinculación del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y de la Fiduciaria La Previsora al presente proceso.

1. La Sala Primera de Revisión observó que en el trámite de instancia de la presente acción de tutela no se corrió traslado de la demanda al Fondo de Prestaciones del Magisterio. En atención a que el Fondo podía verse afectado por la decisión que tomara la Sala y a que un fallo desestimatorio podía impedir la protección inmediata de los derechos fundamentales del demandante, como quiera que éste se habría visto forzado a instaurar un nuevo proceso, la Sala ordenó, mediante auto de veintisiete (27) de mayo de 2003, que por la Secretaría

General de esta Corporación se corriera traslado de la petición de tutela al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y a la Fiduciaria La Previsora, quien administra los recursos del Fondo, con el fin de que se pronunciaran acerca de las pretensiones y de los problemas jurídicos planteados en el presente proceso, así como para que ejercieran su derecho de defensa.

Respuesta del Ministerio de Educación Nacional.

1. El Ministerio de Educación Nacional, quien legalmente está obligado a representar a la Nación en los procesos judiciales en materia educativa, señaló que las prestaciones a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio están radicadas en cada entidad territorial, por lo que la competencia para la administración de las prestaciones económicas y médico –asistenciales de los docentes afiliados al Fondo y de los beneficiarios de éstos, corresponde al propio Fondo. Con todo, indicó que como no estaba claro en virtud de qué tipo de relación laboral cotiza la compañera permanente del actor, bien podría hallarse ésta en dos situaciones: (i) si es docente, los servicios médico –asistenciales a que tienen derecho ella y sus beneficiarios están a cargo del Fondo, conforme a los convenios que celebre la Fiduciaria La Previsora S.A., quien administra los recursos del Fondo; (ii) si hace parte del personal administrativo, los servicios médico –asistenciales están a cargo de la Secretaría de Educación Departamental del Huila. En consecuencia, y por propia iniciativa, el Ministerio trasladó la demanda al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio en el Departamento del Huila y a la Secretaría de Educación Departamental del Huila.

Contestación de la Secretaría de Educación Departamental del Huila –Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio.

1. La Coordinadora del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio en el Huila, manifestó que el Comité Regional del Fondo –integrado por delegados de los ministerios de Hacienda, Educación y Protección Social, por delegados del sindicato mayoritario del magisterio en el departamento y por la coordinadora del Fondo en el Huila, en calidad de secretaria del mismo– está a cargo de la veeduría y la auditoría médica del contrato celebrado entre el Fondo y EMCOSALUD IPS.

Sostuvo que la acción de tutela no es la vía idónea para que el demandante obtenga el reconocimiento de la calidad de beneficiario de la docente Norma Cecilia Muñoz Villarreal. Primero, porque, en su sentir, corresponde al actor aportar prueba sumaria de que es compañero permanente de la docente y manifestar que se encuentra desempleado y que no está cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además, porque basta una tal actuación del demandante para que el problema tenga solución. En tercer término, por cuanto “fue un hecho notorio en la población en la cual habitan que el señor ingeniero, tenía un jugoso y largo contrato con la Administración Municipal de Pitalito”, de modo que correspondía al demandante mostrar que dicho contrato había terminado y que, por tanto, debía ser tenido nuevamente como beneficiario de su compañera permanente. Asimismo, no sólo porque no se está poniendo en peligro ni la vida ni la salud del accionante, sino, también, porque la decisión de mantener como beneficiario al actor supondría una errónea asignación de los recursos escasos con los que cuenta el Estado. Por último, en virtud de que “la competencia para dirimir el conflicto de marras, es de la I.P.S. demandada”. Fue así como, en desarrollo de este último aserto, esa dependencia, mediante oficio de 3 de junio de 2003, “puso en conocimiento de EMCOSALUD” la presente acción.

Contestación de la Fiduciaria La Previsora S.A.

1. Fiduprevisora S.A. indicó que, en desarrollo del Patrimonio Autónomo Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y en atención a las instrucciones del Consejo Directivo del Fondo, contrató la prestación de los servicios médico asistenciales en el Departamento del Huila con la Unión Temporal EMCOSALUD HUILA -hace referencia al contrato No. 11224 de 2001 prorrogado hasta el 31 de octubre de 2003-.

Por otra parte, subrayó que (i) de conformidad con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993 la afiliación al Fondo representa una excepción a la aplicación del Sistema Integral de Seguridad Social; (ii) de acuerdo con los términos de referencia y con lo consignado en la Cláusula Primera del contrato suscrito con EMCOSALUD tienen cobertura, entre otros, el compañero o la compañera permanente del o de la docente cuya unión sea superior a dos (2) años; y (iii) conforme al Decreto 1703 de 2002, por medio del cual se adoptaron medidas para promover y controlar la afiliación y el pago de aportes en el sistema general de

seguridad social y en los regímenes especiales, la prestación del servicio de salud también debe prestarse al cónyuge del o de la docente (art. 14).

De lo anterior, concluyó que la prestación de los servicios médico asistenciales a los cónyuges de los educadores debe ser prestada, aceptando a aquellos como beneficiarios de éstos, salvo cuando el cónyuge esté cotizando al Sistema General de Seguridad Social en Salud. En ese sentido, que los beneficiarios cuenten con una formación profesional no es óbice para que la prestación de los servicios médico asistenciales sea continua, pues lo único que resulta incompatible con la calidad de beneficiario es que el cónyuge esté aportando al Sistema general de Seguridad Social en Salud, ora como trabajador dependiente , ya como trabajador independiente.

En este orden de ideas, afirmó no comprender por qué no se le prestan los servicios médico asistenciales al demandante por parte de EMCOSALUD si está claro que al momento de la exclusión el actor no era objeto de una doble cobertura. No obstante, solicitó a la Corte que se confirme el fallo de instancia mediante el cual se denegó la presente petición de tutela, porque, en su criterio, no se le está vulnerando derecho alguno al actor por parte de Fiduprevisora S.A., ya que esta fiduciaria no ha impartido orden alguna para que no le sean prestados los servicios a aquel.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

Competencia.

1. De conformidad con los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y el Decreto Ley 2591 de 1991, y por la escogencia del caso por la Sala de Selección Número Tres, mediante auto de 5 de marzo de 2003, la Sala es competente para revisar la sentencia de la referencia.

Análisis del caso concreto.

1. De conformidad con el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, “las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas”.

1. La Sala observa que el actor interpuso la acción de tutela el 5 de diciembre de 2002, esto es, más de dos años después de que la IPS demandada le dejara de prestar los servicios de salud -octubre de 2000-.

Sobre la inexistencia de caducidad para instaurar la acción de tutela, pero también sobre la exigencia de que la demanda de amparo sea presentada en un tiempo razonable esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse en múltiples casos. En la Sentencia T-843/02 (MP Álvaro Tafur Galvis), la Corte manifestó:

“Esta Corporación en Sentencia C-543 de 1992, declaró inexecutable el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991 que establecía un término de caducidad para ejercer la acción de tutela respecto de sentencias y providencias judiciales por considerar que la acción de tutela puede interponerse en cualquier tiempo. No obstante, la Corte ha señalado que la presentación de la acción de tutela debe realizarse dentro de un término razonable que permita la protección inmediata del derecho fundamental a que se refiere el art. 86 de la C.N., pudiendo resultar improcedente la acción por la inobservancia del principio de la inmediatez que debe caracterizar su ejercicio, haciendo que este mecanismo no sea ya el más expedito para proteger los derechos fundamentales que se consideran vulnerados con la acción u omisión de la autoridad pública.”

Desde la Sentencia SU-961/99 (MP Vladimiro Naranjo Mesa) es clara la posición de la Corte al respecto. Dijo entonces la Corte:

“Teniendo en cuenta este sentido de proporcionalidad entre medios y fines, la inexistencia de un término de caducidad no puede significar que la acción de tutela no deba interponerse dentro de un plazo razonable. La razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de

un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros.

1. La Sala considera que el tiempo que dejó transcurrir el actor entre el momento en el que la IPS demandada dejó de prestarle los servicios médico -asistenciales y el momento en el que él presentó la acción de tutela no es razonable.

En efecto, el actor sostiene que la demandada no le presta los servicios de atención en salud desde octubre de 2000, desconociendo que es compañero permanente de una empleada del Fondo Educativo Regional -FER- del Huila y que ésta realiza los correspondientes aportes en salud. Hace mención a varias consultas hechas a la demandada, a fin de que la misma hiciera explícitos los motivos por los cuales no le presta la atención en salud, y explica que, mediante oficio dirigido a su compañera permanente, EMCOSALUD resolvió en forma negativa tales consultas. Afirmó entonces esta IPS:

“[E]l contrato establecido entre Emcosalud y el departamento del Huila para prestación de servicios médicos a los docentes departamentales en la cláusula primera del literal b del contrato dice: ‘quedan excluidos de la presente cláusula todos aquellos beneficiarios que tengan el derecho a ser afiliados y / o atendidos por otros sistemas de seguridad social’”.

En este mismo documento, la demandada insiste en varios puntos: (i) de conformidad con la Ley 100 de 1993 la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud es obligatoria (art. 153, num. 2°); (ii) los trabajadores independientes cuyos ingresos mensuales sean iguales o superiores a dos salarios mínimos legales vigentes deben cotizar al régimen contributivo (Decreto 806/98 art. 26, num. 1, lit. d); (iii) la calidad de beneficiario del cónyuge afiliado a un sistema especial no exime del deber de afiliación al sistema de seguridad social en salud, en los términos de la Ley 100 de 1993; y (iv) puesto que la situación del actor encaja dentro de los supuestos de hecho de las normas en mención, debe afiliarse como trabajador independiente a una EPS, pudiendo incluso escoger alguna de las que habitualmente contratan los servicios de EMCOSALUD.

Por su parte, el juzgado de instancia solicitó a EMCOSALUD que certificase la afiliación de la señora Muñoz Villarreal y la identidad de sus beneficiarios, así como la fecha de afiliación. La demandada especificó los nombres de los cuatro hijos de la compañera permanente del

demandante, en tanto que beneficiarios, y señaló que este último fue tenido como beneficiario hasta el 8 de septiembre de 2000. Requerido igualmente por el juzgado, el Gerente del Instituto Municipal de Obras Civiles de Pitalito certificó que desde el año 1999 el demandante no ha suscrito contrato alguno con la entidad. Por último, el Director Administrativo del Municipio de Pitalito señaló, mediante oficio, que en los años 1999 y 2000 el peticionario suscribió varios contratos (3), aunque para 2001 y 2002 el Municipio no ha vuelto a contratarlo.

Además, advierte la Sala inconsistencias en las distintas declaraciones del demandante; por una parte, señaló: “nunca he estado vinculado como trabajador de una empresa para que yo tenga derecho a los servicios de salud...”, y por la otra, reconoció que a fines de 2001 ejecutó una obra por un valor de \$8.000.000.00, que se ha desempeñado como docente de cátedra en el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, y que en algún momento, mientras fue tenido como beneficiario, alcanzó a devengar más de dos salarios mínimos vigentes, esto es, los exigidos por la legislación vigente para que la inclusión en el sistema de salud tenga que hacerse mediante la afiliación como cotizante.

De modo que si en el año de 2001 el actor ejecutó una obra por un valor de \$8.000.000.00, y se desempeñó como docente de cátedra en el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, claro es que debió ingresar al Sistema General de Seguridad Social en Salud en calidad de cotizante. Puesto que lo que en el fondo pretende el actor es que la IPS demandada lo vuelva a tener como beneficiario de su compañera permanente, en el presente caso la protección no podría ser de ningún modo inmediata; si emitiera una orden de protección, la Corte estaría desconociendo que a partir del 2001 se generó para el actor la obligación de cotizar, según lo dispuesto en el artículo 26 del Decreto 806 de 1998:

“Serán afiliados al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud:

1. Como cotizantes:

a) Todas aquellas personas nacionales o extranjeras, residentes en Colombia, vinculadas mediante contrato de trabajo que se rija por las normas colombianas, incluidas aquellas personas que presten sus servicios en las sedes diplomáticas y organismos internacionales acreditados en el país; [...]

1. En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia del Juzgado 3 Civil Municipal de Pitalito -Huila- por medio de la cual se denegó el amparo al demandante, pues no existe inmediatez entre el hecho y la acción de tutela y sólo por esta razón. Esta decisión, empero, no es óbice para que el actor pueda solicitar nuevamente su ingreso en calidad de beneficiario de su compañera permanente si se dan los requisitos legales para ello. Al respecto, cabe anotar que si el actor desea ser tenido como beneficiario deberá acreditar la dependencia económica (Decreto 1703 de 2002), cualquiera sea la causa de la misma -p. ej. desempleo-.

I. DECISIÓN.

En mérito 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.- REANUDAR los términos del proceso suspendidos en virtud del auto dictado el 27 de mayo de 2003.

Segundo.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado 3 Civil Municipal de Pitalito -Huila- el 18 de diciembre de 2002, por medio de la cual se denegó el amparo al demandante, pero por las razones de la presente sentencia.

Tercero.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General