Sentencia T-972/03

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de acreencias laborales

ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional pago de incapacidades laborales

La falta de pago de incapacidades laborales, como una clase de acreencia laboral de aquellas contempladas en el ordenamiento legal, no escapa a dicho tratamiento, por lo que si genera la afectación del mínimo vital del actor, es indudable que la acción de tutela que se interponga con tales supuestos, habrá de ser procedente. En consecuencia, cuando quiera que no se paguen las incapacidades laborales de manera oportuna y completa, se afecta el mínimo vital del trabajador y el de su familia, lo que debe evitarse mediante la acción de tutela.

INCAPACIDAD LABORAL-Definición

EMPLEADOR Y ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD-Responsabilidad compartida para pagar subsidio por incapacidad laboral/ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD-Falta de recursos presupuestales no la exime del cumplimiento de sus obligaciones

Corresponde al empleador el pago del subsidio por incapacidad laboral al empleado a quien se le haya expedido el correspondiente certificado de incapacidad temporal, de suerte que una vez efectuado aquel puede obtener la compensación o el reembolso respectivo por parte de la entidad promotora de salud. Así las cosas, se plantea una responsabilidad compartida entre el empleador y la entidad promotora de salud para pagar el respectivo subsidio.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración por mora en pago de incapacidades laborales

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por pago de las incapacidades laborales

No obstante, de la comunicación remitida a esta Corporación por la Gerente Seccional se concluye que en el presente caso se superaron los motivos de la demanda de tutela. En efecto, aparece acreditado que las incapacidades relacionadas como insolutas en el escrito de contestación de la demanda, ya fueron canceladas. En consecuencia, es evidente que la situación del solicitante fue resuelta por el Instituto de Seguros Sociales, configurándose un hecho superado, toda vez que el objeto de la tutela formulada –el pago de las incapacidades- ya se satisfizo por parte de la entidad responsable. Sin embargo, debe advertirse que la incapacidad que aún se encuentra insatisfecha deberá ser cancelada oportunamente, así como aquellas que se generen con posterioridad, de conformidad con los requisitos de ley.

DERECHOS FUNDAMENTALES-Vulneración por cuanto la sentencia del a quo no concedió el amparo solicitado

Esta Sala observa que la sentencia del a quo vulneró los derechos fundamentales del accionante a la seguridad social, al mínimo vital y la subsistencia digna, al no conceder en su momento el amparo solicitado, por cuanto es claro que encontrándose acreditada la suspensión prolongada del pago de las incapacidades laborales del actor tanto por parte del empleador como del I.S.S., era procedente conceder el amparo deprecado. En efecto, el mínimo vital del accionante se encontraba vulnerado, de conformidad con las

manifestaciones formuladas en el libelo de demanda, en el sentido de estar atravesando una grave situación económica que no le permitía atender la manutención de su familia, lo cual constituye una negación indefinida que no requiere prueba.

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-756328

Acción de tutela incoada por Elio Potes Rodríguez contra Seguro Social – Seccional Valle del Cauca

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAUJO RENTERIA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado en el asunto de la referencia por el Juzgado Doce Penal del Circuito de Cali.

1. Hechos y pretensiones

El ciudadano Elio Potes Rodríguez formuló acción de tutela contra el Seguro Social – Seccional Valle del Cauca, alegando violación de los derechos a la salud y la igualdad, por cuanto ésta entidad no le ha cancelado el valor de las incapacidades generadas por un accidente de trabajo.

Manifiesta el actor que es afiliado al Seguro Social, entidad que le practicó dos cirugías por amputación traumática del dedo índice izquierdo, ocasionada por un accidente de trabajo, hace aproximadamente veintitrés meses –a la fecha de interposición de la tutela -.

Señala que desde ese entonces se encuentra incapacitado, y no obstante ello, el I.S.S. no le ha cancelado las incapacidades correspondientes a los últimos 10 meses, con el argumento de que “no han consignado la plata desde Bogotá”.

Así mismo advierte que la empresa para la cual trabaja –Ferretería Silver- tampoco le paga su salario, argumentando que si el I.S.S. no paga las incapacidades, ella no puede hacerlo. Lo anterior tiene como consecuencia el que se haya visto obligado a incumplir con la manutención de su familia (esposa y dos hijos menores) y el corte de los servicios públicos domiciliarios de su hogar. En consecuencia, solicita se ordene al I.S.S el pago inmediato de sus “10 meses de incapacidad” y las sumas que se causen hasta la recuperación de su mano y el reintegro a sus labores.

2. Contestación de la demanda.

Mediante oficio GSV-AT-No.1105 de 9 de mayo de 2003 (folio 10), la Gerente del I.S.S. Seccional Valle, informó al despacho del a-quo que "los certificados de incapacidad No. 43414 de octubre 10 del 2.002, 42205 de septiembre 10 del 2002, 47178 de diciembre 09 del 2.002 y 47177 de noviembre 09 del 2.002 fueron recepcionadas (sic) por la Coordinación de Subsidios (Incapacidades) y se liquidaron en la NOMINA 0302, pero no han sido canceladas porque el Nivel Nacional de ésta Institución no ha asignado el presupuesto para ello. La cancelación se le efectuará al Patrono, y éste entre tanto debe cancelar el porcentaje de sueldo que corresponda al trabajador".

De igual manera, aportó copia del oficio GSV-AT-No.1106 dirigido al Dr. Emilio Sorzano Espinosa, Vicepresidente del Seguro Social, donde la Gerente Seccional solicita autorizar a quien corresponda, asignar el presupuesto para cancelar las incapacidades referidas.

3. Pruebas relevantes allegadas al expediente.

- Folio 3, fotocopia simple de certificado de incapacidad

- Folio 4, fotocopia simple de historia clínica –evolución medicina laboral- del señor Elio Potes Rodríguez.

- Folio 5, fotocopia simple de cédula de ciudadanía y carné de afiliación.

- Folio 30, oficio GSVLL-3198 de 1 de septiembre de 2003, suscrito por Olga Lucía López Marmolejo, Gerente I.S.S. Seccional Valle, recibido en ésta Corporación, donde se informa el pago de las incapacidades del actor, en la cuenta corriente de su empleador, señor Luis Hernando Silva Rivera.

II. DECISIÓN OBJETO DE REVISIÓN.

Mediante sentencia de 16 de mayo de 2003, el Juzgado Doce Penal del Circuito de Cali, resolvió negar por improcedente la acción de tutela impetrada por el peticionario.

Al respecto afirmó que no se evidencia vulneración de derecho fundamental alguno, porque aunque advierte la mora por parte del Instituto de Seguros Sociales en el pago de las incapacidades concedidas, considera que "no es del resorte del Juez de tutela el ordenar a la entidad demandada la cancelación de dichos dineros, pues de hacerlo estaría inmiscuyéndose en campos que por competencia le están vedados".

Para el efecto se fundamenta en jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencia T-01/97), sobre la improcedencia de la acción de tutela cuando se trata de conflictos laborales. Advierte además, que no se trata de una persona de la tercera edad y que si bien la falta de pago de las incapacidades puede impedirle el cumplimiento de la manutención de su familia, el que simplemente lo indique en su escrito de tutela, "no es prueba suficiente para demostrar un estado urgente de necesidad que permita deducir que si la tutela no es concedida peligra su existencia, pues la prueba de la amenaza del mínimo vital constituye un factor importante para que la tutela pueda proceder" (la subraya forma parte del texto original).

Por último considera que su derecho de petición no ha sido vulnerado, pues no aparece que

en el presente caso el accionante haya hecho uso de tal derecho, para obtener una pronta respuesta en relación con el pago de las incapacidades.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de instancia proferido en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; y por haber sido escogido en sala de selección No 7 de 17 de julio de 2003.

2. El problema jurídico planteado.

En el presente caso ésta Sala de Revisión debe determinar si la acción de tutela resulta procedente para obtener el pago de incapacidades laborales generadas por enfermedad general, frente a una entidad de seguridad social que aunque las ha reconocido y liquidado, no ha procedido a su pago, alegando falta de presupuesto para cumplir con tal obligación.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela para el pago de incapacidades laborales

Esta Corporación ha reconocido en reiterada jurisprudencia, que corresponde a la jurisdicción ordinaria, mediante el ejercicio de la acción ordinaria laboral respectiva, la competencia para ventilar asuntos relativos a la reclamación de acreencias de orden laboral, tal como se encuentra contemplado en el Código Procesal del Trabajo.

Sin embargo, excepcionalmente, cuando la falta de pago de las acreencias laborales, vulnere o amenace los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y a la subsistencia, la tutela procede para la reclamación efectiva de aquellas acreencias que constituyan la única fuente de recursos económicos que permitan sufragar las necesidades básicas, personales y familiares del actor.

Así lo estableció la Corte, en sentencia T-311 de 1996 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, cuando indicó:

“Ahora bien, el no pago de una incapacidad médica constituye, en principio, el desconocimiento de un derecho de índole laboral, pero puede generar, además, la violación de derechos fundamentales cuando ese ingreso es la única fuente de subsistencia para una persona y su familia. No sólo se atenta contra el derecho al trabajo en cuanto se hacen indignas las condiciones del mismo sino que también se puede afectar directamente la salud y en casos extremos poner en peligro la vida, si la persona se siente obligada a interrumpir su licencia por enfermedad y a reiniciar sus labores para suministrar el necesario sustento a los suyos”.

“(…).

.

“El pago de incapacidades laborales sustituye al salario durante el tiempo en que el trabajador permanece retirado de sus labores por enfermedad debidamente certificada,

según las disposiciones legales. No solamente se constituye en una forma de remuneración del trabajo sino en garantía para la salud del trabajador, quien podrá recuperarse satisfactoriamente, como lo exige su dignidad humana, sin tener que preocuparse por reincorporarse de manera anticipada a sus actividades habituales con el objeto de ganar, por días laborados, su sustento y el de su familia".

"(…)

"De la normatividad vigente resulta, tanto por la necesidad de dar aplicación a los preceptos constitucionales como por las reglas establecidas en la ley, que existe una clara e impostergable obligación, exigible de manera inmediata por los trabajadores y a cargo de las entidades pertenecientes al Sistema General de Seguridad Social, de cubrir de manera oportuna las incapacidades que se originen, a menos que el patrono estuviere en mora en el pago de las cotizaciones, que no hubiere inscrito oportunamente al trabajador o que no hubiere suministrado las pertinentes informaciones acerca de la incapacidad concreta del empleado – como en este caso -, eventos en los cuales deberá asumir directamente tales pagos. (…)"3.

En consecuencia, cuando quiera que no se paguen las incapacidades laborales de manera oportuna y completa, se afecta el mínimo vital del trabajador y el de su familia, lo que debe evitarse mediante la acción de tutela.

4. Derecho al pago oportuno de incapacidades laborales. Responsabilidad del empleador y de la Entidad Promotora de Salud.

Respecto al tema de las incapacidades laborales que se definen como "el estado de inhabilidad física o mental de una persona, que le impide desempeñar en forma temporal o permanente su profesión u oficio"4, el ordenamiento jurídico vigente contempla su reconocimiento, liquidación y pago según se generen por los riesgos de accidente de trabajo, accidente común, enfermedad profesional o enfermedad general.

Específicamente para el caso de las incapacidades laborales generadas por enfermedad general, el artículo 206 de la Ley 100 de 1993 consagró:

"Para los afiliados de que trata el literal a) del artículo 157 5, el régimen contributivo reconocerá las incapacidades generadas en enfermedad general, de conformidad con las disposiciones legales vigentes. Para el cubrimiento de estos riesgos las Empresas Promotoras de Salud podrán subcontratar con compañías aseguradoras. Las incapacidades originadas en enfermedad profesional y accidente de trabajo serán reconocidas por las Entidades Promotoras de Salud y se financiarán con cargo a los recursos destinados para el pago de dichas contingencias en el respectivo régimen, de acuerdo con la reglamentación que se expida para el efecto".

A su turno, la Resolución 2266 de 1998 del Instituto de Seguros Sociales, establece, en cabeza de la gerencia seccional de la E.P.S. – I.S.S., la responsabilidad ante el sistema general de seguridad social en salud, de reconocer los subsidios en dinero por incapacidades y licencias de maternidad a los afiliados cotizantes al régimen contributivo (art. 44), subsidio que debe ser pagado directamente al afiliado por el empleador, con la misma periodicidad de

su nómina, cuyo valor puede descontarse a favor del empleador a más tardar en las dos siguientes liquidaciones del pago de cotizaciones a la E.P.S.-I.S.S. (art. 47 y 54) u obtenerse mediante cobro directo a la E.P.S. (art. 54).

Por tanto, corresponde al empleador el pago del subsidio por incapacidad laboral al empleado a quien se le haya expedido el correspondiente certificado de incapacidad temporal, de suerte que una vez efectuado aquel puede obtener la compensación o el reembolso respectivo por parte de la entidad promotora de salud. Así las cosas, se plantea una responsabilidad compartida entre el empleador y la entidad promotora de salud para pagar el respectivo subsidio.

Con base en ello, no es de recibo por esta Sala el argumento recurrentemente empleado por la entidades promotoras de salud, en el sentido de carecer de presupuesto para cubrir las obligaciones respectivas, – en éste caso generadas por la incapacidad temporal del trabajador -, pues la Corte Constitucional ha establecido que "la falta de recursos presupuestales no exime a las EPS del cumplimiento de sus obligaciones, pues en aplicación de los principios de la función administrativa consagrados en el artículo 209 de la Carta, exigiría mayor eficiencia por parte del ente accionado"6

Así mismo, ésta Sala de Revisión estableció:

"(…) El desorden administrativo o los malos manejos presupuestales que pueden llevar a una cesación de pagos no deben ser soportados por el trabajador o su familia"7

Se concluye, por las razones expuestas, que la mora en el pago de las incapacidades laborales por parte del empleador o de las empresas promotoras de salud, afectan los derechos fundamentales del trabajador incapacitado al pago oportuno de su incapacidad laboral, la seguridad social y la vida en condiciones dignas.

Al respecto declaró la Corte:

"Y es que el trabajador tiene derecho a que se le retribuyan sus servicios pero también a que se le otorgue justo trato durante el tiempo en que permanece involuntariamente inactivo por causa de perturbaciones en su salud".

"Así, el llamado "subsidio por incapacidad" surge como cláusula implícita del contrato y obligatoria por ministerio de la ley, en guarda de los derechos mínimos de todo trabajador"8.

5. El caso concreto. Hecho superado.

En el caso objeto de revisión el actor reclama frente al Instituto de Seguros Sociales – Seccional Valle del Cauca el pago del valor insoluto de las incapacidades laborales de los diez meses previos a la interposición de la acción de tutela.

Al respecto, se encuentra plenamente establecido (de conformidad con la manifestación de la accionada en la contestación de la demanda obrante a folio 8 del expediente), que efectivamente el I.S.S. a pesar de haber reconocido y liquidado las incapacidades respectivas en la nómina 0302, no las había cancelado, por no haberse asignado el presupuesto para ello

por el Nivel Nacional, razón que no resulta válida a la luz de las consideraciones precedentes, pues la entidad demandada está en la obligación de planear con suficiente antelación lo concerniente al normal cumplimiento de las obligaciones derivadas precisamente de las contingencias propias del Sistema de Seguridad Social9.

No obstante, de la comunicación remitida a esta Corporación por la Gerente Seccional (Fl. 30) se concluye que en el presente caso se superaron los motivos de la demanda de tutela, por lo que deviene improcedente la protección solicitada, al no existir ya una amenaza o vulneración de derechos fundamentales sobre las cuales resolver, es decir, al existir un hecho superado.10 Sobre el tema, esta Sala de Revisión en sentencia T-781 de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería, expresó:

" La solicitud de protección de amparo constitucional, consagrado en el artículo 86 supralegal, desarrollado por el decreto 2591 de 1991, consiste en un procedimiento preferente y sumario que pretende la protección cierta, inmediata y eficaz del derecho constitucional fundamental vulnerado o en amenaza de vulneración por parte de la actuación activa o pasiva de una autoridad pública o de un particular, en los casos estipulados legalmente".

"De suerte que la eficacia resultante de la solicitud de amparo constitucional, implica que lo ordenado judicialmente sea cumplido de manera inmediata, de tal forma que la autoridad pública o el particular actúen o cesen en la violación del derecho que fundamentó la tutela, si lo decidido en la sentencia no cumple con su finalidad, la acción de tutela pierde su objetivo y con ello su razón de existencia.

En efecto, aparece acreditado que las incapacidades relacionadas como insolutas en el escrito de contestación de la demanda, ya fueron canceladas mediante consignaciones en la cuenta corriente del empleador de fecha 4 de junio de 2003. Adicionalmente, en este escrito también se reporta el pago posterior de tres prórrogas de la incapacidad laboral, realizado el 11 de agosto de 2003. Finalmente se relaciona la última prórroga autorizada cuyo número es el 54795, la cual si bien se encuentra liquidada en nómina 6A/03, está pendiente de consignación.

En consecuencia, es evidente que la situación del solicitante fue resuelta por el Instituto de Seguros Sociales, configurándose un hecho superado, toda vez que el objeto de la tutela formulada –el pago de las incapacidades- ya se satisfizo por parte de la entidad responsable. Sin embargo, debe advertirse que la incapacidad que aún se encuentra insatisfecha deberá ser cancelada oportunamente, así como aquellas que se generen con posterioridad, de conformidad con los requisitos de ley.

Ahora, si bien de las pruebas obrantes en el proceso es dable concluir que en el caso sub examine se superaron las situaciones fácticas que motivaron la acción de tutela, esta Sala observa que la sentencia del a quo vulneró los derechos fundamentales del accionante a la seguridad social, al mínimo vital y la subsistencia digna, al no conceder en su momento el amparo solicitado, por cuanto es claro que encontrándose acreditada la suspensión prolongada del pago de las incapacidades laborales del actor tanto por parte del empleador como del I.S.S., era procedente conceder el amparo deprecado.

En efecto, el mínimo vital del accionante se encontraba vulnerado, de conformidad con las manifestaciones formuladas en el libelo de demanda, en el sentido de estar atravesando una grave situación económica que no le permitía atender la manutención de su familia, lo cual constituye una negación indefinida que no requiere prueba en los términos del artículo 177 del Código de Procedimiento Civil, y además esta corporación ha señalado que se presume la afectación del mínimo vital cuando se demuestra una cesación prolongada en el pago de salarios y prestaciones sociales 11, criterio que es aplicable también en este caso por existir las mismas razones de hecho.

Por lo anterior, esta Sala aplicará el criterio ya sostenido en varias sentencias de esta Corporación, según el cual no puede la Corte confirmar un fallo que se aparta de los postulados de la Constitución y de las directrices de la jurisprudencia constitucional.12 En consecuencia, se revocará la decisión de primera instancia y se declarará la carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado.

IV. DECISIÓN.

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Primera 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 Doce Penal del Circuito de Cali del 16 de mayo de 2003 en la acción de tutela de la referencia.

Segundo. DECLARAR que existe carencia actual de objeto por presentarse un hecho superado.

Tercero. PREVENIR al Instituto de Seguros Sociales – Seccional Valle para que en lo sucesivo evite incurrir en dilaciones injustificadas, en el pago de los subsidios de incapacidad temporal, debidamente reconocidos por la entidad.

Cuarto. LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Magistrado Ponente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO

Secretario General (e)

1 Ver sentencias T-043 de 2001, T-386 y T-593 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-306 de 2001 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-260/03 M.P. Jaime Araújo Rentería

2 Ver entre muchas otras, las sentencias T-601/03 M.P. Jaime Araújo Rentería, T-049 de 2003, T-1097 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, y T-175 de 2003, T-580/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

3 Sentencia T-311/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

4 Art. 1 Resolución 2266 de 1998

5 "Articulo 157. Tipos de participantes en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. (…). A. Afiliados al Sistema de Seguridad Social. Existirán dos tipos de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en salud: 1. Los afiliados al Sistema mediante el régimen contributivo son las personas vinculadas a través de contrato de trabajo, los servidores públicos, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes con capacidad de pago. Estas personas deberán afiliarse al Sistema mediante las normas del régimen contributivo de que trata el Capitulo I del Título III de la presente Ley.".

6 Sentencia T-212/02 M.P. Rodrigo Escobar Gil

7 Sentencias T-260/03 y T-601/03 M.P. Jaime Araújo Rentería, entre otras.

8 Sentencia T-311/96 M.P. José Gregorio Hernández Galindo

9 Ver en este mismo sentido Sentencia T-285/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

10 Sentencias T-278 de 2001, Magistrado Ponente Alvaro Tafur Galvis, T-281 de 2001, Magistrado Ponente Alfredo Beltrán Sierra, T-302 de 2001, Magistrado Ponente Clara Inés Vargas Hernández, T-342 de 2001, Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, T-680 de 2001, Magistrado Ponente Eduardo Montealegre Lynett entre muchas otras.

11 T-259 de 1999 M. P. Alfredo Beltrán Sierra

12 Sentencia T-271 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa