

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES-Prestación de servicio público

DEBIDO PROCESO-Vulneración por no reconocimiento de prestaciones económicas y asistenciales/**DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL**-Vulneración por no reconocimiento de prestaciones económicas y asistenciales

Frente a esos hechos, y a la firmeza que adquirió el dictamen de la Junta Regional de Calificación, debido a la consignación tardía -de parte de Seguros de Vida Alfa S.A.-, de los honorarios para hacer procedente la segunda instancia, resulta meridianamente claro que esa administradora de riesgos profesionales violó el derecho del actor a un proceso administrativo "...sin dilaciones injustificadas...", y por conexidad su derecho a la seguridad social, cuando después del 17 de noviembre de 1999, la aseguradora insistió en no reconocer al actor las prestaciones económicas y asistenciales que se desprenden de su estado de invalidez, debidamente calificado por la autoridad competente como de origen laboral.

CALIFICACION DE INVALIDEZ-Firmeza/**ADMINISTRADORA DE RIESGOS PROFESIONALES**-Reconocimiento de prestaciones económicas y asistenciales

Una vez en firme la calificación de invalidez de una persona afiliada al sistema de seguridad social en el régimen contributivo, establecido el origen laboral de esa invalidez, y determinada la fecha en que ella se produjo, la administradora de riesgos profesionales a la que se encuentra afiliada, no está facultada para decidir discrecionalmente si le reconoce o no las prestaciones económicas y asistenciales previstas en la ley; en lugar de ello, está obligada, en los términos del inciso segundo del artículo 2 de la Carta Política, a proteger a esa persona en su vida y derechos, "...para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares". Es entonces a esa administradora de riesgos profesionales a la que corresponde acudir a la Junta Calificadora de Invalidez de la Seccional Valle del Cauca para promover, cada tres años, la revisión de la calificación que quedó en firme, o a la vía contencioso administrativa, si considera que hay motivos para predicar la nulidad del acto que declaró que la calificación de invalidez realizada por la Junta Regional de Calificación adquiriría firmeza, y no puede el juez de tutela tolerar que se mantenga la violación de los derechos fundamentales del actor,

imponiéndole la carga de instaurar un proceso ordinario, cuando es claro que la entidad demandada está abusando de su posición dominante en la relación con este usuario.

Referencia: expediente T-288.592

Acción de tutela contra la Administradora de Riesgos Profesionales Seguros de Vida Alfa S.A. por una presunta violación de los derechos a la igualdad, al trabajo, al libre desarrollo de la personalidad y a la seguridad social.

Tema:

Cuando las actuaciones de un particular que presta un servicio público se inician por la petición de un usuario del mismo (relacionada con las prestaciones que a éste corresponden), tales actuaciones son administrativas, y en ellas se aplicará el debido proceso, o resultarán violados los derechos fundamentales de tal usuario.

Actor: Andrea Prostini

Magistrado Ponente:

Dr. CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Santafé de Bogotá D.C., veintiocho (28) junio del año dos mil (2000).

La Sala Cuarta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, compuesta por los Magistrados José Gregorio Hernández Galindo, Alejandro Martínez Caballero, y Carlos Gaviria Díaz, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión del fallo adoptado por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, dentro de la acción de tutela instaurada por Andrea Prostini contra la administradora de riesgos profesionales Seguros de Vida Alfa S.A..

I. ANTECEDENTES

1. Hechos.

El señor Andrea Prostini se vinculó a la empresa Inelectra Colombia S.A. el 23 de abril de 1998, y laboró allí como supervisor de tubería con un sueldo promedio de \$ 3'800.000 pesos, hasta el 26 de junio de 1998.

Cumpliendo con esa labor, el señor Prostini sufrió un accidente: *"...se encontraba en el reactor, y al bajar de ese sitio pasando cerca de una mesa de trabajo, sin darse cuenta, al dar el paso se introdujo un vidrio de una botella rota ocasionándose una herida en el pie izquierdo"*, y como consecuencia de dicho insuceso, le fue amputada la pierna -permaneció hospitalizado del 1 al 12 de febrero de 1999-.

La empresa Inelectra Colombia S.A. reportó el accidente de trabajo a la administradora de riesgos profesionales demandada el 20 de abril de 1999, pero ésta respondió, el 29 de junio del mismo año, que objetaba la calificación de accidente de trabajo dada al insuceso, pues adujo que la amputación era consecuencia directa de la diabetes mellitus que el señor Prostini sufría, y que fue el factor por el que se le gangrenó la pierna lesionada.

La Junta Calificadora de Invalidez, de la Seccional Valle del Cauca del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, mediante acta del 23 de septiembre de 1999, dictaminó una pérdida de capacidades laborales del 52.70%, cuyo origen es laboral, y se estructuró desde el 28 de mayo de 1998 (folios 25-29).

Dicha determinación fue debidamente notificada al actor y a la entidad demandada el 22 de octubre de 1999 (folio 31), y ese mismo día la representante legal de Seguros de Vida Alfa S.A. interpuso el recurso de apelación en su contra, para que tal calificación fuera revisada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pero *"...vencidos los cinco (5) días o sea el dos (2) de noviembre del presente año la aseguradora o parte apelante no canceló los honorarios, por consiguiente se suspendió el trámite*

de conformidad con el art. 40 inciso tercero del Decreto 1346 de 1994...el día de hoy diez y siete (17) de noviembre es presentada la valoración a la Junta donde se le dio cumplimiento al art. 31 inciso cuarto del Decreto 1346/94 por medio del cual fue rechazado el recurso por no cumplir con requisitos del art. 40 del mismo decreto.- Por consiguiente quedó en firme el dictamen de primera instancia" (certificado del Secretario de la Junta, que obra a folios 31-32).

El 6 de junio de 2000, el apoderado judicial del actor hizo llegar a la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia del oficio No. 083-2000 de la Junta de Calificación de Invalidez Regional Valle del Cauca, por medio del cual esa entidad administrativa notifica al señor Andrea Prostini que decidió levantar la suspensión del trámite de revisión de la valoración de pérdida de la capacidad laboral, y remitir el expediente de a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (folios 109-111).

2. Solicitud de amparo.

A pesar de los hechos narrados en el aparte anterior, Seguros de Vida Alfa S.A. insiste en que el origen de la pérdida de capacidades laborales del señor Prostini no es laboral, y se niega a reconocerle la pensión de invalidez que él reclama; por tanto, el 19 de noviembre de 1999, el actor solicitó la tutela de sus derechos a la igualdad, el trabajo, el libre desarrollo de la personalidad y la seguridad social, con el fin de que el juez de amparo ordene *"...a Seguros de Vida Alfa S.A. que reconozca la pensión de invalidez al señor Andrea Prostini, a partir del día 28 del mes de mayo de 1998, con los reajustes de ley, teniendo en cuenta la calificación efectuada por la Junta Regional de Calificación de Invalidez del Valle del Cauca, quien otorgó el 52.70% de pérdida de capacidades laborales"* (folios 33-37).

3. Sentencia objeto de revisión.

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali conoció en primera instancia del proceso y, el 1 de diciembre de 1999, resolvió denegar por improcedente la tutela solicitada por el señor Prostini (folios 66-76). Consideró esa Corporación que la acción se dirige contra una empresa privada, frente a la cual el actor no se encuentra en situación de indefensión o subordinación.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de instancia proferidos en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política; corresponde a la Sala Cuarta de Revisión de Tutelas adoptar la decisión respectiva, según el reglamento interno, y el auto de la Sala de Selección Número Tres del 21 de marzo de 1999.

2. Problemas jurídicos a resolver.

En la revisión del fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, se deben analizar las siguientes cuestiones: a) ¿procede la acción de tutela en contra de la administradora de riesgos profesionales demandada? b) ¿violó Seguros de Vida Alfa S.A. los derechos fundamentales reclamados por el actor al omitir el reconocimiento de su pensión de invalidez? Y en caso de haberlos vulnerado, ¿es ese un hecho consumado? c) ¿procede esta acción sólo como mecanismo transitorio?

3. Procedencia de la acción de tutela en contra del particular que presta un servicio público.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali rechazó por improcedente la acción de tutela incoada por el actor, pues consideró que la firma demandada, Seguros de Vida Alfa S.A. es un particular frente al cual el señor Prostini no se encuentra en situación de subordinación o indefensión.

Sin embargo, esa línea de argumentación no tiene en cuenta que Seguros de Vida Alfa S.A. fue demandada en este caso, no como una compañía privada dedicada a actividades meramente comerciales, sino como una administradora de riesgos profesionales, es decir, como una entidad prestadora del servicio público de la seguridad social (C.P. art. 48), por un afiliado a ella bajo el régimen contributivo, y en razón de la prestación de dicho servicio. En estos términos, es claro que la acción de tutela interpuesta por el accionante sí procede contra la empresa mencionada, “...*si se tiene en cuenta que la actividad que (ella) desarrolla se encuentra comprendida dentro de los eventos previstos en el inciso final del artículo 86 de la Carta Política que señala lo siguiente: “(...) la acción de tutela procede contra*

*particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión”.*¹ (Subraya original).

Al respecto, añadió la Corte Constitucional en la sentencia SU-039/98:

*"Como fundamento de lo expuesto está la protección de los derechos fundamentales de las personas por las actuaciones lesivas de los particulares que participen en la prestación del servicio público de salud, en cuanto al rompimiento que se produce en el plano de igualdad de los particulares cuando a uno de ellos se encarga de dicho servicio público y se le adjudica un poder sobre los demás en forma subordinante y que, por ende, hace necesario un control ante los eventuales abusos que se puedan cometer en ejercicio del mismo"*³

Por tanto, no queda duda alguna a esta Sala sobre la necesidad de revocar la sentencia de instancia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, y analizar si la empresa demandada violó al actor los derechos fundamentales cuya efectividad éste reclama, para resolver si en lugar de la decisión que se revocará, procede otorgar la tutela.

4. Violación de los derechos fundamentales del actor, y actualidad de la vulneración.

Como se anotó, en este caso la acción fue dirigida en contra de una empresa privada encargada de la prestación de un servicio público; y cuando las actuaciones de un particular que presta un servicio de esa categoría, se inician por la petición de un usuario del mismo relacionada con las prestaciones que a él le corresponden, tales actuaciones son administrativas, y en ellas se aplicará el debido proceso, o resultarán violados los derechos fundamentales de tal usuario.

En efecto, la actuación de una entidad previsorora de riesgos profesionales no es completamente discrecional; para ser válida se debe ajustar a las previsiones de la Ley 100 de 1993, y a los decretos que desarrollan ese estatuto legal, pues el artículo 48 de la Carta Política es inequívoco al establecer que *"...la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley"*.

¹ Sentencia T-117/97, M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara.

² M.P. Hernando Herrera Vergara

³ Ver además las Sentencias T-251/93, T-105/96, SU-480/97, C-106/97, T-789/98 y SU-166/99.

En esos términos, para el análisis de la actuación de Seguros de Vida Alfa S.A., en el trámite de la reclamación del señor Andrea Prostini, resulta relevante el Decreto 1346 del 27 de junio de 1994, *"por el cual se reglamenta la integración, la financiación y el funcionamiento de las Juntas de Calificación de Invalidez"*; en especial, los capítulos VI y VII del mismo, en los que se regula el procedimiento para la primera y segunda instancias en la calificación del estado de invalidez y de su origen.

En el caso que ocupa a la Sala, la empresa Inelectra Colombia S.A. reportó el accidente de trabajo a la administradora de riesgos profesionales demandada el 20 de abril de 1999, pero ésta respondió, el 29 de junio del mismo año, que objetaba la calificación de accidente de trabajo dada al insuceso, pues adujo que la amputación era consecuencia directa de la diabetes mellitus que el señor Prostini sufría, y que fue ese el factor por el que se le gangrenó la pierna herida. La solución de ese conflicto le correspondía entonces a la Junta Calificadora de Invalidez de la Seccional Valle del Cauca del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, y ésta, mediante acta del 23 de septiembre de 1999, dictaminó una pérdida de capacidades laborales del 52.70%, cuyo origen es laboral, y se estructuró desde el 28 de mayo de 1998 (folios 25-29, subraya de la Sala).

Dicha determinación fue debidamente notificada al actor y a la entidad demandada el 22 de octubre de 1999 (folio 31), y ese mismo día la representante legal de Seguros de Vida Alfa S.A. interpuso el recurso de apelación en su contra, para que tal calificación fuera revisada por la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, pero *"...vencidos los cinco (5) días o sea el dos (2) de noviembre del presente año la aseguradora o parte apelante no canceló los honorarios, por consiguiente se suspendió el trámite de conformidad con el art. 40 inciso tercero del Decreto 1346 de 1994...el día de hoy diez y siete (17) de noviembre es presentada la valoración a la Junta donde se le dio cumplimiento al art. 31 inciso cuarto del Decreto 1346/94 por medio del cual fue rechazado el recurso por no cumplir con requisitos del art. 40 del mismo decreto.- Por consiguiente quedó en firme el dictamen de primera instancia"* (certificado del Secretario de la Junta, que obra a folios 31-32).

Frente a esos hechos, y a la firmeza que adquirió el dictamen de la Junta Regional de Calificación, debido a la consignación tardía -de parte de Seguros de Vida Alfa S.A.-, de los honorarios para hacer procedente la segunda instancia, resulta meridianamente claro que esa administradora de riesgos profesionales violó el derecho del actor a un proceso administrativo

"...sin dilaciones injustificadas..." (C.P. art. 29), y por conexidad su derecho a la seguridad social (C.P. art. 48), cuando después del 17 de noviembre de 1999, la aseguradora insistió en no reconocer al actor las prestaciones económicas y asistenciales que se desprenden de su estado de invalidez, debidamente calificado por la autoridad competente como de origen laboral y originado desde el 28 de mayo de 1998.

Tal violación del derecho del actor a un proceso administrativo sin dilaciones injustificadas, no es un hecho que haya originado un daño consumado, lo que haría improcedente la acción de amparo, sino una violación que se prolonga en el tiempo, y se mantiene indefinidamente; esta afirmación tiene base en el dicho del representante legal de la firma demandada, quien insistió ante el fallador de primera instancia -en documento fechado el 24 de noviembre de 1999-, cuando ya el dictamen de la Junta Regional había quedado en firme, en que sólo "*...una vez se defina la calificación en Segunda Instancia, por parte de la Junta Nacional de Calificación de Invalidez, la A.R.P. Alfa, se acogerá a la calificación emitida y procederá al reconocimiento de las prestaciones económicas y asistenciales ha que haya lugar, si se ratifica el origen profesional de la causa por la cual el señor ANDREA PROSTINI, debió ser intervenido quirúrgicamente*" (folio 44).

En consecuencia, esta Sala no puede dejar de concluir que, en lugar de la sentencia de instancia que se revocará, procede otorgar al actor la tutela judicial de sus derechos fundamentales al debido proceso y la seguridad social, violados por Seguros de Vida Alfa S.A., de la manera que se acaba de considerar.

5. Procedencia de esta tutela como mecanismo definitivo.

Esta última consideración se hace necesaria en la revisión del fallo del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali, porque en el caso *sub-júdice* el actor cuenta con la vía ordinaria laboral para reclamar las prestaciones que se derivan de su derecho a la seguridad social y, de acuerdo con el artículo 6, numeral 1 del Decreto 2591 de 1991, cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, la acción de tutela sólo procederá como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Sin embargo, esta Sala encuentra que, en este caso, hay al menos dos razones constitucionales para que la tutela no se otorgue como mecanismo transitorio sino definitivo:

- a) la actuación de la administradora de riesgos profesionales demandada no sólo constituye una violación del derecho a la seguridad social del actor, sino que también vulnera su derecho fundamental al debido proceso; es claro que la relación entre la entidad particular que presta el servicio público, y el usuario que se afilia a esa administradora de riesgos profesionales no es una relación entre iguales, por el *rompimiento que se produce en el plano de igualdad de los particulares cuando a uno de ellos se encarga de dicho servicio público y se le adjudica un poder sobre los demás en forma subordinante y que, por ende, hace necesario un control ante los eventuales abusos que se puedan cometer en ejercicio del mismo*⁴; en el caso del actor, Seguros de Vida Alfa S.A. viene abusando de las facultades que le otorgó el Estado al admitirla a concurrir en la prestación del servicio público, por lo que con esa actuación irregular también resulta vulnerado el artículo 95 de la Carta Política, y el perjudicado con ese proceder irregular es una persona que, por su condición de disminuida física, se encuentra en circunstancia de debilidad manifiesta y debe ser protegida especialmente por el Estado (C.P. art. 13); y
- b) una vez en firme la calificación de invalidez de una persona afiliada al sistema de seguridad social en el régimen contributivo, establecido el origen laboral de esa invalidez, y determinada la fecha en que ella se produjo, la administradora de riesgos profesionales a la que se encuentra afiliada, no está facultada para decidir discrecionalmente si le reconoce o no las prestaciones económicas y asistenciales previstas en la ley; en lugar de ello, está obligada, en los términos del inciso segundo del artículo 2 de la Carta Política, a proteger a esa persona en su vida y derechos, *"...para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y los particulares"*. Es entonces a esa administradora de riesgos profesionales a la que corresponde acudir a la Junta Calificadora de Invalidez de la Seccional Valle del Cauca para promover, cada tres años, la revisión de la calificación que quedó en firme⁵, o a la vía contencioso administrativa, si considera que hay motivos para predicar la nulidad del acto que declaró que la calificación de invalidez realizada por la Junta Regional de Calificación adquiriría firmeza, y no puede el juez de tutela tolerar que se mantenga la violación de los derechos fundamentales del actor, imponiéndole la carga de instaurar un proceso ordinario, cuando es claro que la entidad demandada está abusando de su posición dominante en la relación con este usuario.

⁴ Ver además las Sentencias T-251/93, T-105/96, SU-480/97, C-106/97, T-789/98 y SU-166/99.

⁵ Ver el artículo 44 de la Ley 100 de 1993.

Ahora bien: cuando se encontraba este asunto bajo revisión, el apoderado judicial del actor hizo llegar a la Secretaría General de la Corte Constitucional, copia del oficio No. 083-2000 de la Junta de Calificación de Invalidez Regional Valle del Cauca (9 de marzo de 2000), por medio del cual esa entidad administrativa notifica al señor Andrea Prostini que decidió levantar la suspensión del trámite de revisión de la valoración de pérdida de la capacidad laboral, y remitir el expediente de a la Junta Nacional de Calificación de Invalidez (folios 109-111).

Tal decisión de la Junta de Calificación regional, en nada altera la decisión de otorgar la tutela de los derechos fundamentales del señor Andrea Prostini y de ordenarle a la entidad demandada que reconozca la pensión a que éste tiene derecho desde la fecha de origen de su invalidez, puesto que si bien la calificación de la invalidez de una persona, de acuerdo con la ley, es revisable cada tres años, la nueva calificación no tiene efectos retroactivos, no hace que desaparezcan los derechos del inválido pensionado sino a partir del momento en que quede en firme una nueva calificación, en la que se varíe sustancialmente el resultado de la anterior; la decisión de la Junta Regional de levantar la suspensión del trámite, no puede afectar el derecho sustantivo del señor Andrea Prostini, puesto que: a) en el trámite de adopción de la misma no se le dio la posibilidad de intervenir para defender su derecho; b) la Junta regional no cuenta con su autorización escrita para modificar el acto administrativo que le creó una situación jurídica particular, y c) esa Junta no modificó el acta de calificación de la que surge el derecho del actor a recibir una pensión.

De la decisión que adopte la Junta Nacional de Calificación de Invalidez sobre la última actuación de la Junta regional: tramitar un recurso ordinario después de cuatro meses de haberlo declarado desierto, y sin permitir el ejercicio de la defensa al directamente afectado, puede seguirse el ejercicio de alguna o algunas acciones contencioso administrativas y, posiblemente, el reclamo de alguna indemnización, pero no la desaparición retroactiva del derecho sustantivo del actor, el que debe considerarse como surgido a la vida jurídica con arreglo a las leyes vigentes (C.P. art. 58), hasta tanto no se pruebe lo contrario ante el juez competente, y éste declare otra cosa (C.P. art. 29).

Por tales razones, esta Sala otorgará la tutela como mecanismo definitivo en el caso bajo revisión.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero. Revocar la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cali el 1 de diciembre de 1999 y, en su lugar, tutelar los derechos al debido proceso y la seguridad social de Andrea Prostini.

Segundo. Ordenar a la administradora de riesgos profesionales Seguros de Vida Alfa S.A., que en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, proceda a reconocer al señor Andrea Prostini la pensión de invalidez a la que tiene derecho, según el dictamen de la Junta Regional de Calificación de Invalidez que quedó en firme el 17 de noviembre de 1999, so pena de las sanciones contempladas en el Decreto 2591 de 1991 para el desacato.

Tercero. Ordenar que, por medio de la Secretaría General, se remita copia de esta providencia a la Superintendencia Nacional de Salud, para lo de su competencia.

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

Comuníquese, notifíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

CARLOS GAVIRIA DÍAZ
Magistrado Ponente

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO
Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General