

ACCION DE TUTELA FRENTE A MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL-Procedencia excepcional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable

PERJUICIO IRREMEDIABLE FRENTE A SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Concepto debe ser interpretado de forma mucho más amplia

FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-Régimen de beneficiarios de servicios de salud

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-Reglamentación del servicio de salud

CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-Vulneración de derechos fundamentales por omisión en reglamentación de afiliación de beneficiarios

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Vulneración por regulación adoptada por fondo de prestaciones sociales del magisterio en materia de servicios médicos

DERECHO DE ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Régimen de beneficiarios de servicios de

salud del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN EL SERVICIO DE SALUD-Prestación sin interrupción/FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-Exclusión de padres de docentes al inaplicar interrupción de servicios médicos es violatoria de Carta Política

REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA EL MAGISTERIO-Normas expedidas en cumplimiento de órdenes proferidas por Corte Constitucional

ACCION DE TUTELA CONTRA FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO-Hecho superado por expedición de acuerdo según el cual padres de docentes casados pueden vincularse como cotizantes dependientes

Referencia: expediente T-1428592

Peticionario: Astrid Margarita Ferreira Tovar contra Organización Clínica General del Norte

Procedencia: Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Santa Marta

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá D.C., cuatro (4) de diciembre de dos mil seis (2006)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto y Álvaro Tafur Galvis, ha proferido esta

## SENTENCIA

en la revisión del fallo adoptado en segunda instancia por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Santa Marta, en el proceso de tutela iniciado por el apoderado judicial de Astrid Margarita Ferrerira Tovar en contra de la Organización Clínica General del Norte.

## I. ANTECEDENTES

La demandante, Astrid Margarita Ferreira Tovar, por medio de apoderado judicial, aduce los siguientes hechos en la demanda de tutela.

### 1. Hechos de la demanda

a. La demandante asegura que es docente del FER – Magdalena, por lo que hace algún tiempo se afilió como cotizante a la Unión Temporal del Norte, conformada por la Organización Clínica General del Norte S.A., Clínica Las Peñitas Ltda. y la Sociedad Médica Ltda.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

a. Que en otras Entidades Promotoras de Salud a las que ha estado vinculada, ha afiliado a sus padres como beneficiarios, ya que son personas adultas que no tienen seguridad social ni gozan de pensión alguna. Sin embargo, la Unión Temporal del Norte no los admitió, pues argumenta que en el contrato celebrado entre ésta y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, se estableció que únicamente se puede incluir a los padres de los docentes, cuando éstos son solteros y sin hijos.

## 2. Peticiones

La accionante solicita que se tutelen transitoriamente sus derechos fundamentales a la vida, salud, familia e igualdad de derechos, y que, en consecuencia, se ordene a la Unión Temporal del Norte prestarles los servicios de salud a los señores Fanny María Tovar y Eliberto Ferreira – padres de la peticionaria – en calidad de beneficiarios.

## 3. Contestación de la Demanda

-Unión Temporal del Norte

La directora médica de la Organización Clínica del Norte – Unión Temporal del Norte respondió la demanda y solicitó que se declare improcedente la solicitud de tutela, bajo los siguientes argumentos: indica que existe un contrato celebrado entre la demandada y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio -Fiduciaria La Previsora-, en el que los servicios médicos y hospitalarios integrales se prestan a todos y cada uno de los docentes activos, pensionados y sus beneficiarios, de acuerdo con lo estipulado en el contrato y en los respectivos términos de referencia, los cuales en ningún momento son elaborados por la demandada; por lo que sustenta, que entre la demandada y la accionante no existe ningún vínculo, ya que éste solamente versa entre la peticionaria y el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Señala que el sistema de seguridad social de los educadores no se rige por el régimen general establecido en la Ley 100 de 1993, sino por un régimen especial creado por la Ley 91 de 1989, en virtud del cual se establece que el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio será el encargado de administrar, por medio de la Fiduciaria La Previsora, todo lo referente a la seguridad social de los docentes y sus beneficiarios. Por esta razón, tanto el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio como la Fiduciaria La Previsora y los mismos representantes de los educadores – que tienen voz y voto en los Consejos Directivos-, son los que elaboraron los nuevos términos de referencia en los que se optó por excluir a los padres de los docentes que tengan hijos.

Finalmente, solicita que se vincule al proceso de tutela al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales y la Fiduciaria La Previsora, por ser los que elaboraron los términos de referencia que afectan directamente los intereses de la peticionaria; y que, por ser entidades del orden nacional, se remita el proceso a los Juzgados Penales del Circuito.

#### 4. Nulidad del proceso por falta de integración del legítimo contradictor

El 2 de Mayo del 2006 el Juzgado 3 Penal del Circuito de Santa Marta, en desarrollo de la segunda instancia de tutela, declaró nulo el proceso por no haberse integrado correctamente el contradictorio. A juicio del despacho, el proceso incurrió en vicio de nulidad pues no se vinculó a la Fiduciaria La Previsora y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Una vez cumplida la orden del Juez del Circuito, sin que hubiera mediado contestación alguna por parte del Fondo de Prestaciones Sociales o de la Fiduciaria La Previsora y únicamente una intervención de la Secretaría de Educación, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Marta tramitó nuevamente la primera instancia.

-Secretaría de Educación de Santa Marta

El Secretario de Educación Distrital de Santa Marta argumentó que el litigio presentado por la accionante no es de su competencia, ya que la peticionaria se encuentra vinculada en provisionalidad y por esta razón, su afiliación se realiza por medio del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Igualmente, indica que la decisión de afiliar o no a los beneficiarios es una decisión exclusiva de la Entidad Promotora de Salud, y nada tiene que ver la Secretaría de Educación del Municipio de Santa Marta.

## 5. Sentencia de Primera Instancia

Mediante sentencia del 14 de Junio de 2006, el Juzgado Segundo Penal Municipal de Santa Marta resolvió denegar las pretensiones de la demanda.

A su juicio, de acuerdo con el artículo 145 de la Ley 100 de 1993, el Sistema de Seguridad Social en Salud es uno solo, lo que implica que esta ley también le es aplicable a la accionante, y en su artículo 163 establece: “A falta de cónyuge, compañero o compañera permanente, e hijos con derecho, la cobertura podrá extenderse a los padres del afiliado no pensionado que dependan económicamente de éste”, disposición que constituye una prohibición legal que no permite afiliar a los padres de la demandante, pues tiene cónyuge e hijos con derecho a ser afiliados como sus beneficiarios.

## 6. Impugnación

La parte demandante impugnó el fallo de primera instancia, pero no explicó las razones de su inconformidad.

## 7. Sentencia de Segunda Instancia

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Santa Marta, en sentencia del 28 de junio de 2006, confirmó el fallo de primera instancia por considerar que se trata de un conflicto estrictamente legal que se limita a una prohibición expresa de la Ley 100 de 1993, por lo que no resulta necesario profundizar en el amparo constitucional de los derechos fundamentales. Por esta razón, comparte la afirmación del a-quo, quien señala la imposibilidad de extender la cobertura familiar de la accionante a sus padres, pues ésta tiene hijos y esposo.

## 8. Pruebas

En el trámite de tutela se allegaron las siguientes pruebas:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

- a. Copias de las cédulas de ciudadanía de Eliberto Ferreira y Fanny María Tovar.
- a. Certificados de la Gerencia de historia laboral y nómina de pensionados del Seguro Social, en los que se señala que ni Eliberto Ferreira ni Fanny Tovar figuran como pensionados.
- a. Certificación de Coomeva EPS en la que se señala que Astrid Margarita Ferreira Tovar se encontraba afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud a través de esta entidad hasta el 31 de Diciembre de 2005, donde figuran sus padres como beneficiarios.
- a. Copia del formato de carnetización de la Organización Clínica General del Norte en el que la accionante solicita que se afilie a sus padres como beneficiarios del Sistema de Salud.
- a. Escrito de la peticionaria en el que solicita se admita a sus padres como sus beneficiarios del sistema de salud, pues explica que siempre lo han sido y no entiende cómo ahora no les es permitido serlo.
- a. Respuesta de la Directora Médica de la Unión Temporal del Norte en la que resalta que su petición no es admisible, ya que los términos de referencia del contrato celebrado entre ésta y la Fiduprevisora S.A. indican que se puede incluir a los padres de los educadores solteros y sin hijos.

a. Algunos acápite de los Términos de Referencia de la invitación pública realizada por la sociedad Fiduprevisora S.A. para contratistas interesados en la prestación de servicios de salud para afiliados y beneficiarios al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9o, de la Constitución Política, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado el 28 de junio de 2006 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Santa Marta, en el proceso de tutela promovido por Astrid Margarita Ferreira Tovar.

### 2. Problema jurídico y reiteración de jurisprudencia

El problema jurídico planteado en esta providencia consiste en determinar si es vulneratorio de derechos fundamentales que los padres de un docente, amparados inicialmente como beneficiarios del sistema de seguridad social docente, queden por fuera de dicha cobertura como consecuencia de la decisión de la Fiduciaria La Previsora -empresa encargada de administrar el Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio- de sólo permitir la atención en salud de padres no jubilados de docentes solteros y sin hijos.

Aunque en esta ocasión correspondería a la Sala dilucidar el anterior cuestionamiento, la Corte Constitucional ya tuvo oportunidad de resolverlo, en providencias resolutorias de casos similares. Ciertamente, el asunto jurídico puesto a consideración de la Sala fue inicialmente estudiado en Sentencia T-015 de 2006<sup>1</sup> y posteriormente en el fallo T-153 de 2006<sup>2</sup>. Los lineamientos generales allí expuestos fueron reiterados en sentencias T-515A de 2006<sup>3</sup>, T-442 de 2006<sup>4</sup> y T-602 de 2006<sup>5</sup>.

En vista de que la jurisprudencia de la Corte ha definido una línea de solución clara en la materia, esta Sala se acogerá a los parámetros trazados y resolverá el caso en estudio con sujeción a ellos.

### 3. Procedencia de la acción de tutela por existencia de perjuicio irremediable inminente

Aunque la jurisprudencia de la Corporación ha dicho que, en principio, el asunto planteado puede resolverse por otras vías de defensa judicial, la posición actual en la materia es que el estudio de la procedibilidad en el caso de los padres de los docentes desvinculados del régimen de seguridad social del magisterio exige un tratamiento particular, habida cuenta las condiciones especiales de los afectados.

Así, la jurisprudencia ha establecido que por tratarse de personas de la tercera edad, incapaces de ingresar por medios propios al sistema de seguridad social de la Ley 100 de 1993, carentes de recursos propios y dependientes de sus hijos docentes, la condición de los padres de los mismos ostenta características de perjuicio irremediable que habilitan la procedencia de la tutela.

Sobre el particular, afirmó:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

“La Corte ha precisado que el problema planteado es susceptible de debate jurídico mediante el ejercicio de otros mecanismos judiciales a los cuales pueden acudir los accionantes<sup>6</sup>. Sin embargo, la Jurisprudencia ha dado cuenta de la existencia de un perjuicio irremediable identificable a la luz de un criterio de admisibilidad más amplio<sup>7</sup> en consideración de las especiales circunstancias que rodean los casos concretos de los actores; esto es, por tratarse de personas de la tercera edad que no se encuentran afiliados a ningún régimen del Sistema de Seguridad Social, carentes de recursos económicos propios y dependientes de sus hijos docentes<sup>8</sup>. Con base en lo anterior, esta Corporación ha identificado la existencia de un perjuicio irremediable y por tanto ha declarado procedentes las acciones de tutela que sobre el problema jurídico planteado se han presentado.” (Sentencia T-602 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil)

#### 4. Régimen de seguridad social de los beneficiarios del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y decisiones de la Corte Constitucional en la materia

Ahora bien, la Corte Constitucional reconoce en su jurisprudencia que, de conformidad con el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, el régimen de seguridad social de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio no se rige por las normas del régimen general, sino por disposiciones especiales, principalmente consignadas en la Ley 91 de 1993 y en las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994.

Ley 100 de 1993. ARTICULO 279. Excepciones. El Sistema Integral de Seguridad Social contenido en la presente Ley no se aplica a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni al personal regido por el Decreto-Ley 1214 de 1990, con excepción de aquel que se vincule a partir de la vigencia de la presente Ley, ni a los miembros no remunerados de las Corporaciones Públicas.

Así mismo, se exceptúa a los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, creado por la Ley 91 de 1989, cuyas prestaciones a cargo serán compatibles con pensiones o cualquier clase de remuneración. Este Fondo será responsable de la expedición y pago de bonos pensionales en favor de educadores que se retiren del servicio, de conformidad con la reglamentación que para el efecto se expida.

Con todo, el carácter excepcional del régimen de seguridad social indicado no implica, en manera alguna -ha dicho la Corte-, que los principios generales de la seguridad social queden por fuera de su regulación. Para la Corte, “la excepcionalidad del régimen propio de los docentes no lo hace ajeno a los principios y valores que en materia de salud establece la Constitución Política.”<sup>9</sup>

En reconocimiento de dicha sujeción, la Sala Quinta de la Constitucional adelantó el estudio de la normativa que el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio dictó en relación con la cobertura de atención a los padres de los docentes, que es la regulación que puntualmente promueve la formulación de esta demanda.

Al hacerlo, la Sala sostuvo que el Acuerdo N° 4 del 22 de julio de 2004 dejaba por fuera del espectro de protección en seguridad social a los padres de los docentes que no cumplan con las condiciones de ser solteros y sin hijos, y por tanto resultaba vulneratoria de los principios

de solidaridad, acceso a la seguridad social y continuidad<sup>10</sup>.

En consecuencia, por Sentencia T-015 de 2006<sup>11</sup> la Sala Tercera de Revisión de tutelas decidió conceder la protección tutelar de docentes cuyos padres habían sido desvinculados del sistema especial. En cumplimiento del fallo<sup>12</sup>, el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio dictó el Acuerdo N° 3 del 10 de marzo del 2006, “Por el cual se incluye la modalidad de cotizantes dependientes en los servicios médico - asistenciales a cargo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en cumplimiento de la sentencia T-015 del veinticinco (25) de enero de 2006 de la Corte Constitucional”.

De conformidad con dicho Acuerdo, pueden ser cotizantes dependientes los padres del afiliado casado, siempre que reúnan las siguientes condiciones:

“ARTÍCULO SEGUNDO.- Podrán ser cotizantes dependientes los padres del afiliado casado, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2. El afiliado deberá autorizar el descuento por nómina, ante la respectiva Secretaría de Educación, de una cotización equivalente a la U.P.C., del Sistema General definida anualmente por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud de acuerdo con el grupo etéreo, incrementada en 31.3%.

3. En los casos en que el cotizante dependiente se encuentre en las zonas especiales definidas por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el valor adicional será asumido por parte del Fondo.

4. Junto con la autorización de descuento, el afiliado garantizará una permanencia mínima de

un año y medio (1 ½) de su dependiente en el sistema de salud del Magisterio, por lo cual la señalada autorización se extenderá, mínimo, por dicha vigencia”.

La expedición del Acuerdo permitió que, a partir de la fecha, los padres de los docentes, que sin ser pensionados, dependían económicamente de éstos, pudieran vincularse al sistema en calidad de cotizantes dependientes, con lo cual los docentes cumplían con el deber de solidaridad para con sus progenitores y evitaba que éstos quedaran desprotegidos del sistema al cual habían estado vinculados.

Teniendo en cuenta la norma del Acuerdo en cita, esta Sala procede a estudiar la procedencia del caso concreto.

## 5. Caso concreto y hecho superado

En la tutela de esta referencia, la peticionaria solicita la protección de los derechos fundamentales de sus padres, Heriberto Ferreira y Fany Tovar, ambos mayores de 60 años, pues los términos de referencia de contratación establecidos por el Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio impidió vincularlos al sistema especial de seguridad social financiado por el mismo.

Efectivamente, mediante comunicación del 26 de enero de 2006, la Unión Temporal del Norte informó a la peticionaria que los términos de referencia de la invitación pública N° 143 del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (folio 15) impedían inscribir como beneficiarios a los “padres de los educadores solteros y sin hijos, mientras no estén pensionados y dependan económicamente de este”, por lo que los progenitores de la

tutelante estaban excluidos de dicha alternativa (folio 14).

No obstante, tal como se explicó precedentemente, en cumplimiento de la Sentencia T-015 de 2006, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio aprobó el Acuerdo N° 3 del 10 de marzo del 2006, mediante el cual creó la modalidad de “cotizantes dependientes”, modalidad de vinculación que a partir de esa fecha admite la inclusión al sistema de personas puestas en las circunstancias de los padres de la tutelante.

En estas condiciones, visto que los padres de la tutelante pueden vincularse al régimen especial previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Acuerdo N° 3, los supuestos que dieron fundamento a la demanda han desaparecido y la Sala no tiene alternativa distinta a la de declarar que en el caso concreto el hecho vulneratorio ha sido superado.

La superación del hecho atentatorio de la garantía fundamental impide a la Sala emitir decisión de fondo al respecto, por lo que la misma se abstendrá de hacerlo en la parte resolutive de la sentencia.

En consecuencia de lo anterior, esta Sala revocará las decisiones judiciales que denegaron el amparo requerido y, en su lugar, procederá a declarar la carencia actual de objeto.

DECISIÓN

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

## RESUELVE

PRIMERO: Por existir carencia actual de objeto, REVOCAR la sentencia proferida el 28 de junio de 2006 por el Juzgado 4º Penal del Circuito de Santa Marta, que confirmó el fallo del 14 de junio de 2006, adoptado por el Juzgado 2º Penal Municipal de Santa Marta, mediante el cual se denegó el amparo solicitado en la presente acción de tutela y, en su lugar, ABSTENERSE de emitir pronunciamiento de fondo.

SEGUNDO: Por Secretaria General, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

2 M.P. Rodrigo Escobar Gil

3 M.P. Rodrigo Escobar Gil

4 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

5 M.P. Rodrigo Escobar Gil

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-015 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-153 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

7 Ver, Sentencias T-515A de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-015 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y T-153 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

8 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-442 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Sentencia T-515<sup>a</sup> de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil

10 Para la Corte, la regulación del Fondo Nacional implicó la afectación directa de los principios de i) solidaridad, consignado en los artículos 42 y 46 de la Carta Fundamental, que comprometen “a los asociados a concurrir para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y encomiendan al Estado y a la Sociedad la protección integral de la familia como núcleo esencia de la sociedad” (Sentencia T-515<sup>a</sup> de 2006); ii) acceso al sistema de seguridad social, pues impide a los padres de los docentes “adquirir la calidad de beneficiarios de sus hijos docentes casados o con hijos por consecuencia directa de la norma referida; de otro lado, no les es posible afiliarse como cotizantes independientes en el régimen contributivo del sistema de salud por cuanto se trata de personas que dependen económicamente de sus hijos docentes y por tanto no poseen pensión ni ingresos de ninguna naturaleza; por otra parte, los padres de los docentes no pueden afiliarse al régimen subsidiado de salud porque no cumplen los requisitos exigidos para tal propósito, en la medida en que al depender económicamente de sus hijos docentes, tienen quién vele por sus necesidades vitales; finalmente, se descarta la posibilidad de que algún otro miembro del grupo familiar afilie a estas personas como beneficiarias de la EPS a la que se encuentren afiliados, por cuanto es una contingencia a la cual no es admisible someter a los padres de los docentes”(Sentencia T-153 A de 2006), y iii) de continuidad, porque “la exclusión de los padres de los docentes, al implicar interrupción de los servicios médicos, es violatoria de la Carta Política”(Sentencia T-515 A de 2006).

11 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

12 Sentencia T-015 de 2006