

Sentencia T-366/02

DIRECCION GENERAL DE SANIDAD MILITAR-Cambio de carné de servicios médicos a compañera permanente

JUEZ DE TUTELA-Derechos no invocados

Relevante resulta para la Sala reiterar en el caso objeto de estudio, que si bien el demandante no invocó la protección de su derecho fundamental al debido proceso, y la violación al principio constitucional de la buena fe, es deber del juez de tutela “verificar la veracidad de los hechos narrados, apreciar las pruebas y deducir la violación de los derechos fundamentales invocados, o de otros, que también requieren protección.”

DEBIDO PROCESO-Vulneración cuando se modifica un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada bajo la vigencia de una norma anterior

Si la señora tenía la calidad de beneficiaria al momento de solicitar el cambio de carné, esa condición permanecía aún después del cambio de carnés efectuado por la demandada, por que el Acuerdo que la entidad le opone para negarle el nuevo documento, no contemplaba la alteración de las situaciones subjetivas ya consolidadas. La existencia de un carné ha dicho la jurisprudencia de la Corte en casos similares, no es el que otorga el derecho a la seguridad social, las etapas que administrativamente deben surtirse para carnetizar constituyen un requisito a llenar pero no implica que ese aspecto mecánico de la carnetización es el que otorga el derecho. “Significa lo anterior que la inclusión de una persona en un registro constituye una prueba pero no es requisito indispensable si está de por medio la violación a un derecho fundamental.” No encuentra la Corte justificación alguna en la actitud de la entidad accionada, cuando luego de siete (7) años de haber reconocido a la accionante como beneficiaria de sus servicios médicos, pretende cambiarle tal condición con el argumento de que debe allegar y cumplir con unos requisitos que surgieron con posterioridad a su aceptación como beneficiaria de los servicios de salud de las Fuerzas Militares. Condición, que atendidos a lo dispuesto en las normas existentes, Acuerdo 13 de 1997- párrafo 2 del artículo 1º. y Decreto 1795 de 2000, artículo 24, la señora Guevara Rodríguez ha demostrado con la prueba de que mantiene con el afiliado una unión permanente superior a dos años. Ni aún en el hipotético caso en que se diera crédito a la exigencia de la entidad, podría ignorarse la situación ya definida y consolidada de la señora puesto que el Acuerdo 13 de

1997, tiene aplicación hacia el futuro -artículo 6- y no afecta las situaciones surtidas bajo la vigencia de normas anteriores.

PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Vulneración/ACTO PROPIO-Respeto

Se violó el principio de la buena fe, hoy de consagración constitucional, el cual, según enseña la jurisprudencia debe presidir el tráfico jurídico general, la seriedad de los procedimientos administrativos, y que consistía para el caso en estudio, en un deber de comportamiento, que se reflejaba en la necesidad de que las Fuerzas Militares observaran en el futuro la conducta que sus actos anteriores hacían prever. Tal como lo muestran las sentencias relacionadas, la doctrina ha elaborado diversos supuestos para determinar “situaciones contrarias a la buena fe, y entre ellas cabe mencionar la negación de los propios actos, “venire contra factum proprium”, las dilaciones injustificadas, el abuso de poder y el exceso de requisitos formales..”. El respeto al acto propio, que tradicionalmente ha estado atado a la prohibición de revocatorias unilaterales, es un concepto ético del derecho, que tribunales y juristas deben tener en cuenta por el alto valor que con él se defiende, pero se predica también de operadores jurídicos como lo son para este caso, las Fuerzas Militares, en una de sus dependencias, al interpretar las normas que pretenden aplicarle al demandante. La buena fe entonces, resultó alterada en el presente caso, puesto que, desde la perspectiva del respeto al acto propio, la confianza despertada en la señora, que actuó de buena fe, en razón de su primera conducta realizada, es decir cuando la Dirección General de Sanidad Militar en el año de 1992, le otorgó la categoría beneficiaria, quedó vulnerada por una pretensión posterior y contradictoria de exigirle requisitos para demostrar una situación que ya había sido consolidada y avalada por la propia administración. Por ello, el brocardo “venire contra pactum proprium” no impone la obligación de no hacer, sino el deber de no poder hacer, es eso lo que significa que no se puede ir contra los actos propios. Por lo tanto, cuando el ordenamiento jurídico por su intermitencia y fragilidad no da seguridad a los particulares respecto a la legitimidad de sus actuaciones, y la actuación pública, fundada en dicho ordenamiento, revela un comportamiento que no es la conducta regular y recta que el administrado espera del Estado, viola el postulado de la buen fe. Ello resulta así, cuando los agentes del Estado atentan contra los derechos de los ciudadanos de manera súbita e inconsiderada e incumplen lo ofrecido o retiran lo que han otorgado anteriormente, por razones que para éstos resultan inesperadas e incomprensibles.

DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL-Vulneración por no cambio de carné de servicios médicos a compañera permanente/DERECHO A LA SALUD-Vulneración por no cambio de carné de servicios médicos a compañera permanente

De continuar con la situación fáctica que ha dado origen a esta tutela, vale decir, la negativa de la entidad accionada de proceder al cambio del carné de la señora, se estaría afectando también su derecho de acceso a la seguridad social, el cual, por tratarse de un derecho irrenunciable que debe ser garantizado por el Estado a todos los habitantes del territorial nacional adquiere en este caso el carácter de fundamental dada su estrecha relación de conexidad con los principios de respeto a la dignidad humana e igualdad material. Ciertamente, ante la eventualidad de que la actora requiriera algún tipo de atención médica y ésta le sea negada por no poseer un carné de color azul, la prevalencia de lo adjetivo sobre lo sustancial sería palmaria, pues la efectividad de sus derechos a la igualdad, a la asistencia en salud y a la vida digna, quedaría condicionada por el cumplimiento de un requisito formal que no se deriva directamente de la ley, y que además surge con posterioridad a la consolidación de su derecho de acceso al sistema de seguridad social de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, en calidad de beneficiaria.

Reiteración de Jurisprudencia

Acción de tutela instaurada por Luis Martín Scarpetta Cepeda y Martha Magdalena Guevara Rodríguez contra la Dirección General de Sanidad Militar.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil dos (2002).

La Sala Quinta de revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en particular las contenidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución y el Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de

Bogotá, en el trámite de la acción de tutela iniciada por el señor Luis Martín Scarpetta Cepeda y la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez contra la Dirección General de Sanidad Militar.

I. ANTECEDENTES.

El señor Luis Martín Scarpetta Cepeda y la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez, interpusieron acción de tutela contra la Dirección General de Sanidad Militar, en razón a que la citada entidad se niega a entregar el carné que acredita a la señora Guevara Rodríguez como beneficiaria de servicios de salud. Para fundamentar su solicitud de amparo, pusieron de presente los siguientes hechos:

1. Luis Scarpetta Cepeda contrajo matrimonio con la señora Lucy Vidal Cortes en septiembre de 1956, y en el mes de junio de 1980 decidieron separarse. Desde ese mismo año el señor Scarpetta Cepeda inició su unión libre con la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez.

2. Afirma el señor Scarpetta que de su primer matrimonio nacieron cinco (5) hijos, de los cuales el menor tiene 25 años. De su segunda unión nacieron tres hijos, Carlos Alberto en 1981, Julián Mauricio en 1982 y Diego Fernando Scarpetta Guevara en 1989.

3. Indica que desde 1982 la señora Lucy Vidal de Cortes no tiene acceso a los servicios médicos de Sanidad Militar, pues él mismo no autorizó la entrega del carné correspondiente.

4. En 1992, de acuerdo a lo dispuesto en relación con las compañeras permanentes, y cumplidos los requisitos señalados por la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares, le fue entregado a Martha Guevara Rodríguez el carné de servicios médicos por tiempo indefinido. Posteriormente, la Dirección General de Sanidad inició el cambio de carnés verdes laminados por otros de color azul. Cuando la señora Guevara Rodríguez quiso obtener el nuevo carné, le fue manifestado por la entidad aquí accionada, que no le sería entregado el mencionado documento hasta tanto no se presentara por parte del señor Scarpetta Cepeda, la sentencia de divorcio o cesación de efectos civiles del matrimonio católico de su primer matrimonio.

5. De esta manera, los accionantes alegan que la ley no contempla este requisito para que la compañera permanente acceda a los beneficios de salud, pues tan solo se deben probar dos

(2) años de convivencia y ellos cuentan con mas de veinte (20) años.

Por lo anterior, solicitan se ordene a la Dirección de Sanidad Militar de las Fuerzas Militares, que de manera inmediata se tramite la elaboración del nuevo carné color azul, con vigencia indefinida, igual al que posee actualmente.

“a) Para el cónyuge o el compañero o la compañera del afiliado. Para el caso del compañero(a) sólo cuando la unión permanente sea superior a dos (2) años.

“7. Fotocopia del fallo de divorcio para matrimonio civil o cesación de efectos civiles para el matrimonio católico, en caso de haber existido vínculos matrimoniales anteriores a la unión marital de uno o ambos convivientes.”

Agregó que el anterior requisito es necesario para establecer el estado civil del afiliado, pues de acuerdo con lo manifestado por él mismo, convive con la señora Guevara en unión libre, y no ha adelantado ningún proceso de divorcio de su esposa Lucy Vidal Cortes, lo que indica que mientras no haya sentencia de divorcio, el vinculo matrimonial del afiliado se encuentra vigente. Igualmente, indicó que es indispensable la demostración de la inexistencia de un vinculo matrimonial anterior, pues de acuerdo al artículo 42 de la Constitución Política los efectos civiles de todo matrimonio cesan “por divorcio con arreglo a la Ley civil”, y por ello, dicha entidad debe establecer que la cónyuge del señor Luis Martín Scarpetta Cepeda no va a iniciar ninguna reclamación dado que su vinculo matrimonial se encuentra aún vigente, y que la única manera de deshacer dicha unión marital es mediante una sentencia de divorcio.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

Mediante sentencia de septiembre 5 de 2001, el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá, negó el amparo solicitado por los demandantes. Consideró el juez de primera instancia que los demandantes no han cumplido con los requisitos establecidos para acceder a los servicios de salud prestados por la Dirección General de Sanidad Militar, además de no encontrarse vulnerados sus derechos. Indicó igualmente, que la demandada no le ha negado a la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez su derecho a la seguridad social en salud, pues le aclaró que para beneficiarse de los servicios médicos en cuestión, se debe cumplir con los requisitos previamente señalados, es decir, que su actual compañero presente a la Dirección

General de Sanidad Militar la correspondiente sentencia de divorcio de su anterior matrimonio.

III. PRUEBAS ORDENADAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Auto de pruebas del 18 de febrero de 2002.

Mediante auto de fecha 18 de febrero de 2002, esta Sala de Revisión, consideró necesario practicar algunas pruebas. Para ello, solicitó a la Secretaria General de esta Corporación oficiarán al señor Luis Martín Scarpetta Cepeda, para que en el término de dos (2) días, contados a partir de la notificación del auto, certificara a esta Sala si ya había concluido el proceso de divorcio por él iniciado en el mes de marzo de 2001. Igualmente, se ordenó oficiar al Comando General de las Fuerzas Militares, Dirección General de Sanidad Militar, en particular al Director General de Sanidad Militar, para que en el mismo término de dos (2) días, informara sí el señor Luis Martín Scarpetta Cepeda, ya había hecho entrega a dicha dependencia, de la fotocopia de la sentencia de divorcio de la señora Lucy Vidal Cortes. Si ello ya hubiere sucedido, se debe informar igualmente, si ya fue expedido el Carné de Servicios de Salud a la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez, compañera del señor Scarpetta Cepeda.

Mediante escrito de cincuenta y nueve (59) folios, recibido en la Secretaria General de esta Corporación el día 21 de febrero de 2002, el Comando General de las Fuerzas Militares, Dirección General de Sanidad Militar dio respuesta a la prueba solicitada, señalando entre otros aspectos los siguientes:

“Teniendo en cuenta lo anterior, esta Dirección General de Sanidad Militar no ha podido proceder a la elaboración del carné de servicios médicos de la señora MARTHA MAGDALENA GUEVARA RODRÍGUEZ, en calidad de compañera permanente del señor LUIS MARTÍN SCARPETA CEPEDA, de acuerdo a lo dispuesto en el Acuerdo 013 de 1997, antes mencionado.

“Lo anterior esta avalado en Sentencia T-01-365 del 30 de abril de 2001, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que en otro caso idéntico de un afiliado del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares, indicó: ‘ De otra parte, si bien es cierto el constituyente dejó de manos del estado la seguridad y la salud, no lo es menos que de igual

manera nacen obligaciones por parte de los afiliados y beneficiarios del Sistema, que deben cumplir para que el servicio sea eficiente y oportuno, siendo esa la razón para que la administración exija el cumplimiento de los requisitos a que se refiere el documento a folio 22 del expediente...’, cuyas pretensiones fueron negadas a la tutelante y de cuyo fallo anexo copia (Subrayado y resaltado fuera del texto).

“Por lo anterior, con todo respeto le manifiesto a la Honorable Corte Constitucional, que esta Dirección General de Sanidad Militar, está atenta a la afiliación y expedición del carné de servicios médicos para la señora MARTHA MAGADALENA GUEVARA RODRÍGUEZ, en calidad de compañera permanente del señor LUIS MARTÍN SCARPETA CEPEDA, una vez el cotizante en su calidad de afiliado titular del derecho anexe copia de la sentencia de divorcio en cumplimiento de su obligación como afiliado cotizante.”

Igualmente, la Dirección General de Sanidad Militar, remitió fotocopia simple de la respuesta dada al Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Bogotá, en el cual indica a dicho juzgado que la señora accionante “esta actuando temerariamente y en contravención del artículo 38 del decreto 2591 de 1991, por cuanto ya había interpuesto acción de tutela junto con su compañero Señor LUIS MARTÍN SCARPETTA CEPEDA, por los mismo hechos y derechos ante el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá,...”

Por su parte el señor Luis Martín Scarpetta Cepeda, en escrito recibido el 22 de febrero del presente año, en la Secretaria General de esta Corporación, manifestó lo siguiente:

“Me permito comunicar al H. Magistrado, que a la fecha no he iniciado el proceso de divorcio, el cual para el caso que nos ocupa considero no es necesario, teniendo en cuenta que mi solicitud es por un derecho adquirido (Art. 58 de la Constitución). Es por esta razón que nos vimos precisados a entablar la tutela.

“H. Magistrado, como lo manifestado a la dirección de sanidad y a los señores jueces no estamos solicitando la expedición del carné de color azul vigente, sino el cambio del que poseemos de color verde, por el de color azul.

“El carné original que reposa en nuestro poder, fue expedido por la Caja de Retiro de las FF.MM., por término Indefinido previo el lleno de los requisitos en el año de 1994.

“Con este carné mi compañera permanente ya ha sido atendida en el hospital militar y dispensario F.A.C. durante varios años. Creó que vale la pena aclarar que desde el año de 1980 me separé de LUCY VIDAL CORTES. Que en el año de 1990 según escritura No. 585 de la notaria quinta efectuamos separación de bienes, también que desde el año de 1.980, convivo en unión libre con MARTHA MAGADALENA GUEVARA RODRÍGUEZ en forma ininterrumpida y bajo el mismo techo. (22 años).” Al anterior escrito anexó varios documentos que corresponden a 6 folios).

2. Auto de pruebas del 21 de marzo de 2002.

Mediante nuevo auto de pruebas de la fecha anotada, la Sala de Revisión, solicitó que por intermedio de la Secretaria General de la Corporación, se oficiara al Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Bogotá, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la notificación de dicho auto, remitiera a esta Corte, copia del fallo proferido por ese juzgado en el trámite de la acción de tutela promovida por Luis Martín Scarpetta Cepeda y Martha Magdalena Guevara Rodríguez contra la Dirección General de Sanidad Militar. Esta prueba se requirió, dada la información suministrada por la misma Dirección General de Sanidad Militar, en respuesta al Auto de fecha 18 de febrero de 2002, en la cual ponía en evidencia la existencia de una segunda acción de tutela promovida por los mismos demandantes, con base en los mismos hechos y contra la misma entidad, a fin de determinar la posible temeridad de los actores.

En respuesta a este último Auto de Pruebas, el día 2 de abril de 2002, el Juzgado Veintinueve Civil del Circuito de Bogotá, remitió a esta Corporación copia del fallo proferido en el trámite de la acción de tutela promovida por Martha Magdalena Guevara Rodríguez contra la Dirección General de Sanidad Militar. Dicha decisión negó el amparo solicitado por la accionante, sin que se hiciera referencia alguna a la actuación temeraria a la cual hiciera referencia la Dirección General de Sanidad Militar.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y demás disposiciones pertinentes y por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Derechos Fundamentales comprometidos en esta tutela.

“ Ha sostenido reiteradamente la Corte que dada la informalidad de la acción de tutela, cuando el actor no invoca expresamente la totalidad de los derechos vulnerados, el juez de tutela no solamente tiene la facultad sino la obligación de proteger todos los derechos que de conformidad con las pruebas aportadas dentro del proceso encuentre vulnerados, de conformidad con lo establecido en los artículos 3 y 14 del Decreto 2591 de 1991”.

Así pues, cree la Sala que los temas imbricados en este asunto son los siguientes:

-Violación del debido proceso cuando se modifica un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada bajo la vigencia de una norma anterior.

-Violación del principio constitucional de la buena fe, en su vertiente de respeto a los actos propios.

-Violación a los derechos a la salud y seguridad social.

3. Supuestos del caso.

Lo pretendido inicialmente por la presente acción de tutela es la protección de los derechos fundamentales a la seguridad social, a la salud y a la vida de la compañera permanente del actor, lo cual se lograría con la expedición del carné que la identifica como beneficiaria del sistema de salud al cual esta vinculado su compañero permanente.

Desde el año 1992, la entidad accionada, había reconocido la calidad de beneficiaria a la señora MARTHA GUEVARA RODRÍGUEZ, y le había sido entregado el carné de servicios médicos por tiempo indefinido. Por reestructuraciones administrativas y cambios al interior de las dependencias de la Dirección General de Sanidad Militar, se contempló el cambio de carnés, y los que en un principio fueron verdes, pasaban a ser azules. Lo que parecía un simple cambio de documentos, se convirtió para la entidad accionada en una oportunidad

para exigirle al señor Scarpetta que hasta tanto no presentara la sentencia de divorcio o de cesación de efectos civiles de su primer matrimonio católico, no le sería expedido el nuevo carné de color azul.

Tal condicionamiento tenía fundamento por parte de la entidad demandada en el Acuerdo 013 de agosto 13 de 1997 del Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, que señalaba: Establecimiento de requisitos para los beneficiarios:

“a) Para el cónyuge o el compañero o la compañera del afiliado. Para el caso del compañero(a) sólo cuando la unión permanente sea superior a dos (2) años.

“7. Fotocopia del fallo de divorcio para matrimonio civil o cesación de efectos civiles para el matrimonio católico, en caso de haber existido vínculos matrimoniales anteriores a la unión marital de uno o ambos convivientes.”

Sin embargo, el mismo Acuerdo 013 de 1997, señala quiénes ostentan la categoría de beneficiarios:

Parágrafo 2. del artículo primero:

“De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 352/ 97 son beneficiarios de los afiliados ... los siguientes :

“a) El cónyuge o el compañero o la compañera permanente del afiliado. Para el caso del compañero (a) sólo cuando la unión permanente sea superior a dos años”.

Significa lo anterior, que si la señora Martha Guevara tenía la calidad de beneficiaria al momento de solicitar el cambio de carné, esa condición permanecía aún después del cambio de carnés efectuado por la demandada, por que el Acuerdo que la entidad le opone para negarle el nuevo documento, no contemplaba la alteración de las situaciones subjetivas ya consolidadas.

Ahora bien, en el año 2000, mediante el Decreto- Ley 1795 de 2000, se estructuró el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, norma vigente y que es preciso tener presente en el estudio de este caso. En dicha normatividad, se contemplaba quiénes son sus afiliados y sus beneficiarios, y cuáles son los requisitos para acceder a los servicios

médicos ofrecidos por el régimen especial de salud de las fuerzas militares y de policía.

Así, el artículo 24 señala quienes serán beneficiarios del mismo:

“ARTÍCULO 24.- BENEFICIARIOS. Para los afiliados enunciados en el literal a) del Artículo 23, serán beneficiarios los siguientes:

“a) El cónyuge o el compañero o la compañera permanente del afiliado. Para el caso del compañero(a) sólo cuando la unión permanente sea superior a dos (2) años.” (Subraya y negrilla fuera del texto original).

El demandante mediante declaración extrajudicial rendida ante el Notario Segundo del Circuito de Soacha y Sibaté, de fecha 29 de julio de 2003, demuestra que lleva conviviendo más de veinte (20) años con su actual compañera Martha Magdalena Guevara Rodríguez. Ello evidencia el cumplimiento, del requisito señalado en el literal a) del artículo 24 del decreto en cuestión y del literal a) del párrafo segundo del artículo primero del Acuerdo 13/ 97.

Pero además, el Decreto 1795 de 2000 establece en el artículo 25, párrafo 2, literal a), numeral 2, cómo se pierde la calidad de beneficiario de los servicios de salud:

“ARTÍCULO 25.- DEBERES DE LOS AFILIADOS Y BENEFICIARIOS.

- Son deberes de los afiliados y beneficiarios:

“ (...).

“PARÁGRAFO 2. El derecho a los servicios de salud para los afiliados enunciados en el literal a) del Artículo 23 y para los beneficiarios enunciados en el Artículo 24, se extinguirá por las siguientes causas:

“ (...).

Si el demandante convive con su compañera permanente desde hace más de veinte (20) años, como se deduce de la declaración extrajudicial a que ya se hizo alusión, es lógico pensar que no convive con su cónyuge desde hace el mismo tiempo, es decir, más de veinte años, situación que excluye a esta última como posible beneficiaria de los servicios de salud ofrecidos por la entidad aquí accionada.

De las pruebas aportadas por los demandantes queda demostrado que estos cumplieron en su momento con los requisitos para ser respectivamente, afiliado y beneficiaria del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional. Por ello, exigir requisitos adicionales para reconsiderar la condición de beneficiaria, incluso, desconociendo las reales pruebas aportadas por el afiliado, denota una conducta violatoria de los derechos de los accionantes, en particular de la señora Guevara Rodríguez.

4. Se viola el debido proceso cuando se modifica un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada bajo la vigencia de una norma anterior.

Para una correcta comprensión de la decisión que aquí se adopta, es preciso señalar que la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez, ya tenía la condición de beneficiaria antes de solicitar el cambio del carné, como lo demuestra la fotocopia del primer documento que le fuera expedido por la Caja de Retiros de las Fuerzas Militares,⁴ lo que confirma la existencia previa de un derecho adquirido. Su pretensión al solicitar el cambio de documento, no era la de volver a obtener la calidad de beneficiaria de la que ya gozaba, si no la de cumplir con un requisito administrativo y de trámite que la entidad imponía. Ello lo corrobora el mismo Acuerdo 13 de 1997, tantas veces alegado por la accionada y cuyo artículo 5º le otorga al carné su exacto sentido: un elemento de identificación de los afiliados y beneficiarios. Dice así la norma:

“CARNÉ DE SERVICIOS. En desarrollo de lo dispuesto en el presente Acuerdo, la Dirección General de Sanidad Militar y la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, establecerán un nuevo carné de servicios de salud como medio de identificación ante las Entidades y Establecimientos de Sanidad del respectivo Subsistema”.

Por lo demás, la existencia de un carné ha dicho la jurisprudencia de la Corte en casos similares, no es el que otorga el derecho a la seguridad social, las etapas que administrativamente deben surtir para carnetizar constituyen un requisito a llenar pero no implica que ese aspecto mecánico de la carnetización es el que otorga el derecho. “Significa lo anterior que la inclusión de una persona en un registro constituye una prueba pero no es requisito indispensable si está de por medio la violación a un derecho fundamental.”⁵

En consecuencia, no encuentra la Corte justificación alguna en la actitud de la entidad accionada, cuando luego de siete (7) años de haber reconocido a la accionante como

beneficiaria de sus servicios médicos, pretende cambiarle tal condición con el argumento de que debe allegar y cumplir con unos requisitos que surgieron con posterioridad a su aceptación como beneficiaria de los servicios de salud de las Fuerzas Militares. Condición, que atendidos a lo dispuesto en las normas existentes, Acuerdo 13 de 1997- parágrafo 2 del artículo 1º. y Decreto 1795 de 2000, artículo 24, la señora Guevara Rodríguez ha demostrado con la prueba de que mantiene con el afiliado una unión permanente superior a dos años.

Ni aún en el hipotético caso en que se diera crédito a la exigencia de la entidad, podría ignorarse la situación ya definida y consolidada de la señora Guevara Rodríguez puesto que el Acuerdo 13 de 1997, tiene aplicación hacia el futuro -artículo 6- y no afecta las situaciones surtidas bajo la vigencia de normas anteriores.

El acento en la argumentación de este caso debe ponerse entonces en una circunstancia que no admite discusión: la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez, ya era beneficiaria del Sistema de Salud de las Fuerzas Militares y de Policía, y dicha condición no puede verse modificada siete (7) años después de su reconocimiento, salvo que ella pierda su condición de beneficiaria en razón a encontrarse incurso en alguna de las causales señaladas por el artículo 25 del decreto 1795 de 2000, situación que no se da en su caso, y que por el contrario sí evidencia la existencia de un derecho adquirido.

Noción ésta última que según los dictados de la amplia jurisprudencia al respecto se ha identificado con aquellas situaciones individuales y subjetivas que se han creado y definido bajo el imperio de una ley y, por lo mismo, han creado a favor de sus titulares un derecho subjetivo que debe ser respetado. De ahí que una ley posterior no pueda afectar lo que de manera legítima se ha obtenido bajo la vigencia de una ley anterior.⁶ El derecho adquirido, señala la doctrina imperante al respecto, se incorpora de modo definitivo al patrimonio de su titular y queda cubierto de cualquier acto oficial que pretenda desconocerlo, pues la propia Constitución lo garantiza y protege.⁷ Y con más precisión la sentencia C-478 de 1998 Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero expresó:

“La noción de derecho adquirido, ha dicho la Corte debe distinguirse de las meras expectativas, pues mientras el primero no puede ser desconocido por las leyes ulteriores, por el contrario las segundas no gozan de esa protección. Esta distinción se relaciona entonces con la aplicación de la ley en el tiempo y la prohibición de la retroactividad, pues en principio

una norma posterior no puede desconocer situaciones jurídicas consolidadas durante la vigencia de una regulación anterior, pero en cambio la ley puede modificar discrecionalmente las meras probabilidades o esperanzas que se tienen de obtener algún día un derecho. A su vez, esta prohibición de la retroactividad es consustancial a la idea misma del derecho en una sociedad democrática, pues la regulación social a través de normas jurídicas pretende dirigir la conducta de personas libres, por lo cual es necesario que los individuos conozcan previamente las normas para que puedan adecuar sus comportamientos a las mismas. Una aplicación retroactiva de una ley rompe entonces no sólo la confianza de las personas en el derecho, con lo cual se afecta la buena fe sino que, además, desconoce la libertad y autonomía de los destinatarios de las normas, con lo cual se vulnera su dignidad”.

Ha incurrido pues la entidad accionada en una violación del debido proceso, del cual hace parte, como una forma de realizar la seguridad jurídica, la certidumbre que deben tener las personas, acerca de cuáles son las reglas que se aplican al proceso judicial o administrativo que las afecta o en el que están interesadas. Esas reglas no pueden ser modificadas a voluntad de quien conduce el respectivo trámite, pues al hacerlo sorprendería a las partes y a terceros, desatendiendo ostensiblemente una de las garantías esenciales plasmadas en el artículo 29 de la Constitución.⁸

5. Respeto a los derecho subjetivos. Principio de buena fe y respeto al acto propio.

“Razones de seguridad jurídica y de respeto a los derechos adquiridos o de las situaciones jurídicas subjetivas que han quedado consolidadas en cabeza de una persona, como también la presunción de legalidad de las decisiones administrativas en firme, avalan el principio de la inmutabilidad o intangibilidad de los derechos subjetivos reconocidos por la administración a través de un acto administrativo”.⁹

La buena fe, ha dicho la Corte, “se refiere fundamentalmente a la confianza, seguridad y credibilidad que otorga la palabra dada (.....) la administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega

sus efectos en el tiempo hasta su extinción. El principio de la buena fe incorpora a la doctrina que proscribe el venire contra factum proprium, según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada, de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares...”¹⁰ (El resaltado es nuestro).

Lo anterior para demostrar que por igual en este caso se violó el principio de la buena fe, hoy de consagración constitucional, el cual, según enseña la jurisprudencia debe presidir el tráfico jurídico general, la seriedad de los procedimientos administrativos, y que consistía para el caso en estudio, en un deber de comportamiento, que se reflejaba en la necesidad de que las Fuerzas Militares observaran en el futuro la conducta que sus actos anteriores hacían prever.

Tal como lo muestran las sentencias relacionadas, la doctrina ha elaborado diversos supuestos para determinar “situaciones contrarias a la buena fe, y entre ellas cabe mencionar la negación de los propios actos, “venire contra factum proprium”, las dilaciones injustificadas, el abuso de poder y el exceso de requisitos formales..”¹¹ El respeto al acto propio, que tradicionalmente ha estado atado a la prohibición de revocatorias unilaterales, es un concepto ético del derecho, que tribunales y juristas deben tener en cuenta por el alto valor que con él se defiende,¹² pero se predica también de operadores jurídicos como lo son para este caso, las Fuerzas Militares, en una de sus dependencias, al interpretar las normas que pretenden aplicarle al demandante.

La buena fe entonces, resultó alterada en el presente caso, puesto que, desde la perspectiva del respeto al acto propio, la confianza despertada en la señora GUEVARA RODRIGUEZ, que actuó de buena fe, en razón de su primera conducta realizada, es decir cuando la Dirección General de Sanidad Militar en el año de 1992, le otorgó la categoría beneficiaria, quedó vulnerada por una pretensión posterior y contradictoria de exigirle requisitos para demostrar una situación que ya había sido consolidada y avalada por la propia administración. Por ello, el brocardo “venire contra pactum proprium” no impone la obligación de no hacer, sino el deber de no poder hacer, es eso lo que significa que no se puede ir contra los actos propios.¹³

Por lo tanto, cuando el ordenamiento jurídico por su intermitencia y fragilidad no da seguridad a los particulares respecto a la legitimidad de sus actuaciones, y la actuación pública, fundada en dicho ordenamiento, revela un comportamiento que no es la conducta regular y recta que el administrado espera del Estado, viola el postulado de la buena fe. Ello resulta así, cuando los agentes del Estado atentan contra los derechos de los ciudadanos de manera súbita e inconsiderada e incumplen lo ofrecido o retiran lo que han otorgado anteriormente, por razones que para éstos resultan inesperadas e incomprensibles.¹⁴

6. Violación a los derechos a la vida y la seguridad social.

De continuar con la situación fáctica que ha dado origen a esta tutela, vale decir, la negativa de la entidad accionada de proceder al cambio del carné de la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez, se estaría afectando también su derecho de acceso a la seguridad social, el cual, por tratarse de un derecho irrenunciable que debe ser garantizado por el Estado a todos los habitantes del territorio nacional (C.P. Art. 48) adquiere en este caso el carácter de fundamental dada su estrecha relación de conexidad con los principios de respeto a la dignidad humana e igualdad material.

Ciertamente, ante la eventualidad de que la actora requiriera algún tipo de atención médica y ésta le sea negada por no poseer un carné de color azul, la prevalencia de lo adjetivo sobre lo sustancial sería palmaria, pues la efectividad de sus derechos a la igualdad, a la asistencia en salud y a la vida digna, quedaría condicionada por el cumplimiento de un requisito formal que no se deriva directamente de la ley, y que además surge con posterioridad a la consolidación de su derecho de acceso al sistema de seguridad social de las Fuerzas Militares y de Policía Nacional, en calidad de beneficiaria del señor Luis Martín Scarpetta Cepeda.

En relación con la violación al derecho a la seguridad social, sea menester recordar que éste no sólo es considerado exclusivamente como un derecho en sentido formal, que siendo de carácter prestacional según los términos de la Carta Política, permite el acceso formal a los servicios médicos a través del Sistema General de Seguridad Social en Salud y de sus diferentes regímenes, como es el de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, sino que debe ser entendido como la posibilidad que tienen los afiliados y beneficiarios de acceder efectivamente a los servicios médicos ofrecidos, sin que su derecho sustancial, ya reconocido, se vea condicionado al cumplimiento de procedimientos administrativos

desarrollados por las mismas entidades con posterioridad a tal reconocimiento.

Por ello, el acceso a la seguridad social es un derecho susceptible de protegerse por vía constitucional, de manera excepcional, cuando reunidos los requisitos para acceder al mismo, y adquirida la condición de afiliado o beneficiario del sistema general de seguridad social en salud, no pueda favorecerse del mismo, y se pretenda por el contrario, obligar a la persona a renunciar a este.¹⁵

Así, dadas las consideraciones anteriores, esta Sala de Revisión, revocará la sentencia de septiembre 5 de 2001, proferida por el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá, y en su lugar tutelaré el derecho al acceso a la seguridad social de la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez. Para ello, ordenaré a la Dirección General de Sanidad Militar, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de la presente providencia, expida a la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez, el carné que la acredita como beneficiaria del señor Luis Martín Scarpetta Cepeda, y como usuaria de los servicios médicos ofrecidos por esa entidad, sin que ello traiga como consecuencia restricciones en los servicios médicos que requiera la accionante.

V. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida el 5 de septiembre de 2001, por el Juzgado Cincuenta Civil Municipal de Bogotá, por considerar violados los derechos fundamentales al acceso a la seguridad social de la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez.

Segundo. ORDENAR a la Dirección General de Sanidad Militar, para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas, siguientes a la notificación de la presente providencia, expida a la señora Martha Magdalena Guevara Rodríguez, el carné que la acredita como beneficiaria del señor Luis Martín Scarpetta Cepeda, y como usuaria de los servicios médicos ofrecidos por esa entidad, sin que ello traiga como consecuencia restricciones en los servicios médicos que requiera la accionante.

Tercero. Por Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver T-390 de 1997, M.P: José Gregorio Hernández Galindo.

2 Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa.

3 Ver folio 13 del expediente objeto de revisión.

4 Ver folios 3, 4 y 5 del expediente objeto de revisión, en donde consta la fotocopia del carné que la acredita como beneficiaría, así como las fotocopias de la tarjeta de citas médicas en las que consta haber tenido citas desde el día 3 de abril de 1995 hasta el día 8 de agosto de 2000.

6 Sentencia C-604 de 2000, M.P. Carlos Gaviria Díaz

7 Sentencia T-168 de 1995

8 Sentencia T-95 de 1999. M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo

9 Sentencia T-475 de 1992.

10 Sentencia. T-475/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

11 Ibídem.

12 Ibídem.

13 Sentencia T-295 de 1999

14 Sentencia T-402 de 1994.

15 Ver sentencia T-122 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.