COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia T/573/06

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de tutela
Referencia	T/573/06
Expediente	—
Fecha	2006-03-10
Sala	Sala Sexta de Revisión
Magistrado ponente	Dr MARCO GERARDO MONROY CABRA
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Accion De Tutela De Un Derecho Prestacional
- Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio
- Consejo Directivo Del Fondo Nacional De Prestaciones Sociales Del Magisterio
- Medio De Defensa Judicial
- Perjuicio Irremediable
- Principio De Solidaridad

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Los docentes afiliados que no gozan de pensión y dependen económicamente de sus regulación adoptada por Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio salud del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio

Texto completo

T-573-06 III Sentencia T-573/06 AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA- Imposibilidad de defensa de la persona en cuyo nombre se actúa/ AGENCIA OFICIOSA EN TUTELA- Hija en representación de padre enfermo ACCION DE TUTELA DE UN DERECHO PRESTACIONAL -Requisitos concurrentes FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO -Régimen de beneficiarios de servicios de salud/ FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- Régimen especial de seguridad social en salud para los docentes CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- Vulneración de derechos fundamentales por omisión en reglamentación de afiliación de beneficiarios MEDIO DE DEFENSA JUDICIAL -Cumplimiento de contrato de prestación de servicio de salud PERJUICIO IRREMEDIABLE -Definición PERJUICIO IRREMEDIABLE- Elementos para que se configure PERSONA DE LA TERCERA EDAD- Sujeto de especial protección constitucional CONSEJO DIRECTIVO DEL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO- Reglamentación del servicio de salud de los padres de los docentes afiliados que no gozan de pensión y dependen económicamente de sus hijos 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/ ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD- Obligación de culminar los tratamientos iniciados bajo la vigencia

de una afiliación que posteriormente se extingue PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN EL SERVICIO DE SALUD-Régimen de beneficiarios de servicios de salud del fondo nacional de prestaciones sociales del magisterio REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA EL MAGISTERIO -Normas expedidas en cumplimiento de órdenes proferidas por Corte Constitucional ACCION DE TUTELA- Hecho superado por atención en salud de adulto mayor afiliado al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio 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-1341195 Peticionario: Luz Marina Carvajal Calderón agente oficiosa de Luis María Carvajal Gutiérrez Accionado: La Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria la Previsora S.A.

Magistrado Ponente: Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA Bogotá D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil seis (2006) La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Marco Gerardo Monroy Cabra –quien la preside-, Humberto Antonio Sierra Porto y Álvaro Tafur Galvis, ha proferido la presente SENTENCIA En la revisión del fallo proferido por el Tribunal Superior de Bogotá, Sala Laboral, el 22 de febrero de 2006, en el proceso de Tutela adelantado por Luz Marina Carvajal Calderón como agente oficiosa de Luis María Carvajal Gutiérrez y en contra del La Nación, Ministerio de Educación Nacional, Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y Fiduciaria la Previsora S.A.

I. ANTECEDENTES 1. Hechos 1. La accionante es docente en centro educativo Luis Carlos Galán en el Municipio de Soacha (Cundinamarca) desde el año 1978.

2. La señora Carvajal se encuentra afiliada al fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. 3. Los servicios médicos de la docente son prestados por la empresa MEDICOL.

4. La accionante tiene afiliado como beneficiario al señor Luis María Carvajal Gutiérrez (Padre de la Accionante). 5. El señor Carvajal Gutiérrez tiene 80 años de edad y debe estar constantemente en cuidado neurológico.

6. El 1º de julio de 2006 fue suspendido el servicio médico al señor Carvajal Gutiérrez. 7. La accionante considera que con el actuar del Fondo Nacional de Previsión del Magisterio se vulneran los derechos a la a la vida, a la igualdad, a la salud y a la seguridad social de Luis María Carvajal Gutiérrez, por ser una persona de la tercera edad.

2. Respuesta de las entidades accionadas Fiduciaria La Previsora La Fiduciaria, como ente encargado de la administración de los recursos del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio (en adelante FNPSM), en virtud del artículo 3 de la Ley 91 de 1989 (“por la cual se crea el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio”), contestó lo siguiente:

- Que la prestación de los servicios médico asistenciales que son contratados con las entidades que determina el Consejo Directivo del Fondo Nacional de prestaciones del Magisterio son pagados con sus recursos.

- Por delegación del Consejo Directivo del FNPSM, la Fiduciaria suscribió contratos de prestación de servicios médico asistenciales de los docentes conforme a las directrices trazadas para ello.

- Con fundamento en los contratos enunciados en el acápite anterior, se otorgaron nuevas coberturas en salud, en las que estableció como beneficiarios a los hijos de los educadores, de 0 a 18 años, de 19 a 25 años siempre y cuando demuestren dependencia económica de sus padres y se encuentren estudiando en una entidad debidamente acreditada; al cónyuge y a los padres de aquellos educadores afiliados al Fondo que no tengan hijos.

- Los padres de los educadores que tengan hijos o que sean casados quedan excluidos de los beneficios del sistema. Lo anterior, con fundamento en la Ley 91 de 1989 que fija el modelo de financiación, la estructura financiera y los aportes

para los servicios médico asistenciales para el Magisterio en Colombia. Ésta implica que existan restricciones para los beneficiarios de los educadores.

- El régimen de prestaciones del Magisterio es un régimen excepcional que se encuentra expresamente excluido del régimen ordinario establecido para el Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, establecido por la Ley 100 de 1993.

- Entre el régimen ordinario del Sistema de Seguridad Social integral y el régimen excepcional de los docentes del Magisterio existe identidad respecto a que los dos sistemas son onerosos .

- Si se atendiera a las pretensiones de la accionante se estaría atentando contra el equilibrio financiero del contrato y del Fondo, lo que afectaría no sólo la salud sino a su grupo familiar con cobertura.

- Solicita que se desestimen las pretensiones de la demanda. La Secretaría de Educación de Cundinamarca Jorge Miranda González, profesional especializado de la Secretaría de salud de Cundinamarca dio respuesta a la tutela en términos similares a los de la Fiduciaria La Previsora, pero adicionó que para la inclusión de los beneficiarios al sistema de excepción del Magisterio en Salud existe de por medio el contrato del fiducia entre el FNPSM y la Fiduciaria La Previsora S.A., para que a través de ella, se desarrollen todas las directrices que se tengan que seguir, en cumplimiento del ordenamiento legal descrito.

Solicita, finalmente, que se dé por terminada la tutela en contra de la Regional del Fondo de Prestaciones del Magisterio por cuando lo que se solicita en la acción de tutela no le compete a la Secretaría, puesto que por determinación legal le corresponde a La Previsora.

El Ministerio de Educación Nacional La asesora jurídica del Ministerio de Educación informó que las diligencias pertinentes al trámite de la presente acción las remitió directamente a la fiduciaria La Previsora por considerar que es esa entidad la responsable de la administración del FNPSM.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN El Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, se pronunció por medio de fallo del 22 de febrero de 2006, negando el amparo solicitado por la actora sobre la base de las siguientes consideraciones:

- Es improcedente el amparo solicitado por la accionante, por cuanto la situación jurídica planteada está regulada en el Acuerdo 04 de 2004 del Consejo Directivo del FNPSM y la Ley 91 de 1989. Estas normas, según la jurisprudencia, no generan situaciones jurídicas subjetivas y concretas y, por lo mismo, tampoco puede lesionar por sí mismas derechos de esa índole.

- En lo que tiene que ver con la violación de los derechos constitucionales fundamentales a la seguridad social, a la salud, a la protección a la tercera edad, en conexidad con la vida e igualdad, la actora simplemente los deduce por la exclusión de su progenitor como beneficiario suyo del servicio de salud que se le venía prestando de conformidad con el Acuerdo 004 de 2004 celebrado por el FNPSM, sin tener en cuanta que se trata de una persona de la tercera edad y que requiere tratamiento permanente debido a las afecciones que padece.

- El Tribunal observa que la accionante no aportó pruebas suficientes para clarificar si es casada, soltera o con hijos puesto que dependiendo de eso sabe si su padre queda excluido de la reglamentación, o por el contrario es soltera y no tiene hijos, evento en el cual la normatividad le permite que pueda afiliar a su padre como beneficiario de ella.

- Para la Sala, la accionante no determina la causal concreta por la cual su padre fue excluído del servicio y esto impide determinar si la misma fue ilegal o por el contrario se ciñe a los lineamientos del Acuerdo 04 de 2004 y la Ley 91 de 1989 que consagra el régimen de excepción de los docentes.

- Para el Tribunal, la pretensión de la actora es improcedente pues debe ceñirse a los parámetros establecidos en la Ley 91 de 1989 y el Acuerdo 4 de julio 22 de 2004, exigencia que no clarificó ante el Tribunal.

- Al parecer del Tribunal, de ninguna manera se están conculcando derechos fundamentales, toda vez que al permitírsele a su padre ser un beneficiario sin reunir las exigencias legales, constituiría un quebrantamiento a las disposiciones legales que así lo regulan, poniendo en peligro el equilibrio financiero del Fondo y daría cabida para que se vulnerara el derecho fundamental de otras personas que se encuentren en la misma situación de la accionante y que hayan quedado excluidas del sistema de salud.

- El derecho a la seguridad social de la accionante no está siendo conculcado, en razón a que si lo que pretende es que se le garantice la atención médica de su ascendiente, lo podrá afiliar a través del régimen contributivo o, al subsidiado como lo prevé la Ley 100 de 1993 y, si es cierto que no lo aceptan en ningún régimen por su avanzada edad, ese derecho si se puede exigir a través de la acción de tutela.

III. PRUEBAS Dentro del expediente obran las siguientes: - Copia del carné de afiliación al Régimen de Excepción de Salud del Magisterio de la señora Luz Carvajal Calderón.

- Copia del carné de beneficiario al Régimen de Excepción de Salud del Magisterio del señor Luis María Carvajal Gutierrez. - Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Luz Marina Carvajal Calderón, en la que consta que nació el 7 de marzo de 1926.

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Luis María Carvajal Gutierrez, en la que consta que nació el 7 de marzo de 1926. IV. CONSIDERACIONES 1.

Competencia La Sala Sexta de Revisión es competente para decidir, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 241, numeral 9o., de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico Corresponde a esta Sala determinar, si la actuación del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y la Fiduciaria la Previsora S.A., vulnera los derechos a la vida, a la salud, a la igualdad, a la protección a la tercera edad y a la dignidad humana de los padres que dependen económicamente de los docentes casados y/o con hijos, al excluirlos de la cobertura en salud, en aplicación del Acuerdo 04 de 2004 del Consejo Directivo del Fondo Nacional de prestaciones del Magisterio y la Ley 91 de 1989.

Este problema jurídico ya ha sido plateado en sentencias de revisión de tutela T-015 de 2006, T-153 de 2006, T-228 de 2006 y T-267 de 2006. 3. Legitimación en la causa para promover la presente acción de tutela De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 - reglamentario de la acción de tutela -, en el que se regula entre otros el tema de la legitimación en la causa y el interés para actuar en este tipo de acciones -: “ se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa (…) Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud ”.

En el caso que ocupa a la Sala, la acción de tutela fue promovida por la hija del señor Luis María Carvajal Gutierrez , persona afectada en sus derechos, quien actúa en calidad de agente oficioso, dado que tiene 80 años de edad y padece una enfermedad neuronal.

En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que el titular de los derechos no está en condiciones de reclamar la protección de éstos por su propia cuenta, no hay duda que la accionante se encuentra legitimada por activa para promover el amparo constitucional en nombre de su padre, encontrando la Sala plenamente ajustada su actuación a las previsiones consignadas en el artículo arriba enunciado.

4. Procedencia de la acción de tutela En el caso concreto, al igual que en los casos que han sido objeto de estudio por otras Salas de esta Corte [1] y en los que se ha planteado el mismo problema jurídico, tal como se anunció anteriormente,

ha sido necesario analizar la procedencia de la acción de tutela en cada caso concreto.

Lo anterior, porque, por sí misma, la acción de tutela no resulta procedente para solucionar controversias que pueden ser objeto de estudio y decisión por parte de otras jurisdicciones, como en principio se puede determinar en el caso concreto. Así por ejemplo, en la Sentencia T-348 de 1997, la Sala Tercera de decisión de la Corte Constitucional, al examinar si era procedente la inclusión de la hija de la demandante como beneficiaria de los servicios médico-asistenciales del Fondo del Magisterio, determinó que la jurisdicción civil era la competente para resolver la controversia y que al no presentarse un perjuicio irremediable para la hija del actor, la conducta del Fondo no vulneraba ningún derecho fundamental. En esa oportunidad la Sala expuso lo siguiente:

“En efecto, las decisiones que adopte la IPS en ejecución del contrato, los términos de este último e incluso las instrucciones que imparta el Consejo Directivo del Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, se traducen en actos que son susceptibles de impugnación judicial por medios ordinarios que, en principio, desplazan a la acción de tutela.” Sin embargo, la acción de tutela resulta procedente cuando de manera inminente se encuentre que de no ampararse el derecho, podría producirse un perjuicio irremediable. El concepto de perjuicio irremediable para la Corte Constitucional ha sido entendido como:

“ aquel que resulta del riesgo de lesión al que una acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares somete a un derecho fundamental que, de no resultar protegido por vía judicial en forma inmediata, perdería todo el valor subjetivo que representa para su titular y su valor objetivo como fundamento axiológico del ordenamiento jurídico.” [2] Para el caso concreto, es necesario examinar si la situación del señor Luis María Carvajal Gutiérrez, padre de la accionante, se enmarca dentro lo que la Corte ha entendido por perjuicio irremediable. Para determinarlo se acogerán los mismo parámetros enunciados en la Sentencia T-015 de 2006 en donde se determina que el perjuicio debe ser:

“(a) cierto e inminente - puesto que se ha acreditado que las actoras no están afiliados a ningún sistema de seguridad social en salud; (b) grave - dado que la salud de las accionantes se encuentra comprometida; y (c) de urgente atención - por cuanto, dadas sus condiciones personales, exigirles que adelanten los procesos judiciales ordinarios equivale a desproteger por completo su salud y bienestar durante un largo período, lo cual contraría claras disposiciones constitucionales sobre la especial protección que se debe dispensar a este grupo de población.” [3] En el presente caso se hace evidente:

a) Que el padre de la señora Luz Marina Carvajal no cuenta con afiliación al Sistema de Seguridad Social. Presenta unos carnés para probar que ha estado afiliado como beneficiario a Médicos Asociados y que le prestaban servicio en la Clínica Fundadores y en la Clínica Nicolás de Federmán.

b) El señor necesita continuos controles neurológicos y, aunque no se allega prueba de la historia clínica del accionante al expediente, esta afirmación no es controvertida por la entidad accionada, por lo tanto, tiene relevancia para determinar la procedencia del amparo.

c) Se hace urgente que se le suministren los controles neurológicos puesto que se trata de una persona que tiene 80 años de edad y, por consiguiente, que pertenece a la tercera edad. Permanecer sin el amparo del sistema de seguridad social equivale a desproteger su salud y bienestar.

Por las consideraciones anteriores, la tutela es procedente y, por tanto, se seguirá adelante con las consideraciones de esta Sala. 5. Seguridad Social.

Régimen de excepción de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio La Constitución Política en el artículo 48 establece entre otras cosas que “ [l]a Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se

prestará bajo la dirección, coordinación y control del estado, en sujeción a los principios de eficiancia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley".

Aunque la Ley 100 de 1993 creó los parámetros generales para el Sistema Integral de Seguridad Social en Salud, sin embargo, en el artículo 279 estableció una serie de regímenes especiales que no hacen parte del sistema general y conforman regímenes especiales. Lo anterior implica, que los afiliados a los regímenes especiales se encuentran excluidos de la aplicación de las normas generales que aplican al Sistema Integral.

Dentro de las personas excluidas del régimen general se encuentran, entre otros, los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y los trabajadores de ECOPETROL.

Las personas que hacen parte del régimen especial están sujetas a la normativa que para cada uno de esos regímenes existe. El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio se encuentra regulado por normas especiales así:

- Por la Ley 91 de 1989, en la que se establece que el Fondo es una cuenta especial de la Nación, sin personería Jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística, cuyos recursos son manejados por una entidad Fiduciaria estatal o de economía mixta (Actualmente en cabeza de la Fiduciaria La Previsora S.A).

Adicionalmente, tiene como finalidad primordial la eficaz administración de los recursos de la cuenta especial de la Nación. - El Funcionamiento del Fondo ha sido reglamentado por el Decreto 1775 de 1990 que fue derogado con posterioridad por el Decreto 2831 de 2005 que reglamentó el inciso 2° del artículo 3° y el numeral 6 del artículo 7° de la Ley 91 de 1989, y el artículo 56 de la Ley 962 de 2005 (Ley Antitrámites).

El FNPSM tiene como función general la de atender las prestaciones sociales de los docentes nacionales o nacionalizados que se encuentren vinculados a las plantas de personal del las entidades territoriales [4] .

Dentro de las funciones específicas se encuentra la de garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales, a través de las entidades que determine el Consejo Directivo del Fondo.

[5] El medio que la Ley determinó para que se hicieran las atenciones prestacionales fue el de la fiducia, que es el medio que se ha venido utilizando desde la expedición de la Ley 91 de 1989 para cumplir con la garantía del derecho a la Seguridad Social establecida en al Constitución Política.

El Fondo cuenta con un Consejo Directivo [6] que tiene como funciones las de determinar las políticas generales de administración e inversión de los recursos de esa Institución y, con fundamento en esas atribuciones, puede establecer las coberturas mínimas que le corresponden a sus afiliados, con los inconvenientes que esto puede tener, puesto que una mayor o menor cobertura dependerá de las decisiones administrativas que dicho organismo adopte.

A raíz de las múltiples acciones de tutela que se han presentado ante la jurisdicción constitucional, se ha hecho evidente una falta de uniformidad del régimen a nivel nacional, puesto que el Consejo Directivo del FNPSM ha delegado sus competencias en múltiples oportunidades a las entidades territoriales, con el fin de que éstas celebren contratos con las Instituciones Prestadoras del Salud que crean convenientes, agregando a esta facultad, la posibilidad de que esas entidades puedan estructurar las cláusulas que regirán para ese ámbito territorial.

En el caso que ocupa a esta Sala, la falta de uniformidad del régimen del magisterio se presentó gracias a la decisión contenida en el Acuerdo 04 de 2004 del Consejo Directivo del FNPSM, en el que se estableció un "…nuevo modelo de prestación de servicios de Salud para el Magisterio…".

En dicho Acuerdo se dispuso lo siguiente: " ARTICULO 1° : Aprobar el nuevo modelo de prestación de servicios de salud para el magisterio conforme a las siguientes características fundamentales:

1. RÉGIMEN ESPECIAL. El Consejo Directivo decidió que el modelo de prestación de servicios de salud a los docentes parte del respeto del régimen excepcional de los docentes.

2. COBERTURA. El Consejo Directivo acordó que los beneficiarios del sistema de salud de los docentes son los existentes hoy en día en el modelo vigente, nivelando nacionalmente con las siguientes adiciones:

a. Los hijos del afiliado entre 18 y 25 años que dependan económicamente del afiliado y que estudien con dedicación de tiempo completo. b. Los hijos del afiliado, sin límite de edad, cuando tengan una incapacidad permanente y dependan económicamente del afiliado.

c. Los nietos del docentes hasta los primeros 30 días de nacido, cuando el hijo del docente sea beneficiario del afiliado." (Subrayas y negrillas fuera del texto original del Acuerdo) Aunque el Acuerdo trató de unificar el régimen de los beneficiarios de los servicios de salud del Magisterio a nivel nacional, tal como lo plantea la Sentencia T-015 de 2006, (M.P. Manuel José Cepeda), se desconoció la continuidad en el servicio de salud de los beneficiarios de algunos afiliados al FNPSM, afectándolos de manera notoria y poniendo incluso, en muchos casos, en peligro sus vidas.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo 04 de 2004, aunque se unificó el régimen a nivel nacional, se desconoció a los padres de los afiliados de los educadores casados y/o con hijos que, a través de "copagos", recibían la atención en salud.

La lista de las personas que a partir de ese Acuerdo, integraban el plan nacional en salud para afiliados y beneficiarios del FNPSM, se hizo evidente con la expedición del Acuerdo No. 13 de 2004, a través del cual, se invitó a contratar la prestación de los servicios de salud con el Fondo. En el acuerdo se expuso lo siguiente:

" (…) los servicios médicos asistenciales que conforman el plan de atención en salud se prestarán a todos los usuarios, entendiéndose como usuarios los siguientes:

Afiliados: Docentes activos y docentes pensionados que cotizan al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Beneficiarios: el Grupo de Beneficiarios de los afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio podría estar conformado por el grupo familiar descrito a continuación:

- El cónyuge. - El compañero(a) permanente cuya unión sea superior a dos años, según las normas vigentes. - Los hijos de los educadores hasta los 18 años de edad.

- Los hijos mayores de 18 años de edad con incapacidad permanente. - Los hijos entre 19 y 25 años, siempre y cuando se demuestre dependencia total del educador afiliado y se acredite su condición de estudiante (validada semestral o anualmente según corresponda): se debe incluir para estos casos los períodos de vacaciones.

- Las hijas beneficiarias según coberturas anteriores y que se encuentren en estado de embarazo, así como su recién nacido hasta los primeros treinta días de edad.

- Los padres de los educadores solteros y sin hijos, mientras no estén pensionados y dependan económicamente de éste." (Subrayado fuera del texto original) La regulación enunciada, margina a los padres de los docentes que con anterioridad a ella gozaban de la calidad de beneficiarios del sistema, sin tener en cuenta si el docente afiliado al Fondo era casado o tenía hijos. Como consecuencia de esta normativa, algunos docentes instauraron acciones de tutela con el fin de que se les garantizara el derecho a la Salud en conexidad con la vida de sus padres.

Finalmente, el Consejo Directivo del FNPSM expidió el Acuerdo 03 del 10 de marzo de 2006 "Por la 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 de enero de 2006 de la Corte Constitucional".

El análisis de esta normativa, expedida con fundamento en la orden impartida en la Sentencia T-015 de 2006, será objeto de análisis en el numeral 6 de la parte considerativa de esta providencia.

6. Jurisprudencia de la Corte Constitucional relativa al régimen de beneficiarios del Sistema de Salud del Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, a partir de la Sentencia T-015 de 2006 Los fallos que a continuación se enuncian, dieron solución a problemáticas jurídicas similares al caso que actualmente ocupa a esta Sala.

A continuación, se enunciaran las sentencias que hacen referencia al tema, teniendo en cuenta que es a partir de ésta, que se les reconoció a los padres de los educadores afiliados al FNPSM la posibilidad de tener acceso a los servicios en Salud que presta esa institución.

a) Sentencia T-015 de 2006 [7] , En esa oportunidad, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional ordenó al FNPSM que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la providencia, se debía prestar a los tutelantes la atención médica que requieren los padres de los docentes, de la misma manera como se venía prestando en el pasado. Sin embargo, se determinó que las condiciones podrían variar hasta el momento en el cual el Consejo Directivo del Fondo regulara la figura de los cotizantes dependientes.

La Sala de Revisión encontró que la decisión del Consejo Directivo del FNPSM de excluir a los padres de algunos de los docentes afectaba la continuidad de los servicios médicos que venían recibiendo. Además, que esta suspensión se estaba desconociendo el principio de continuidad en los servicios públicos y el de irrenunciabilidad de la seguridad social. Además, que la suspensión abrupta del servicio a los padres de los docentes que hubieses iniciado un tratamiento, amenaza y vulnera derechos de rango constitucional, o incluso, derechos que se aunque no tengan este rango se encuentren estrechamente vinculados.

b) Sentencia T-153 de 2006 [8] . En esa oportunidad la Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional tuteló los derechos del accionante, pues consideró, que el hecho de no permitir el acceso a los padres de los educadores, activos o jubilados, como beneficiarios de quienes dependen económicamente y ante la ausencia de una pensión que les asegure un ingreso mensual fijo y la eventualidad de que ningún otro miembro del grupo familiar pueda afiliarlos a otra E.P.S., vulnera sus derechos fundamentales porque se encuentran desprotegidos en materia de seguridad social. En consecuencia, la interposición de la acción de tutela en este evento justificó su procedencia excepcional.

Finalmente se concluye, que el Acuerdo 04 de 2004 del Consejo Directivo del FNPSM afectó la continuidad en los tratamientos médicos que venían recibiendo los actores.

c) Sentencia T-228 de 2006 [9] . En esa oportunidad la Sala Cuarta de Revisión, decidió tutelar los derechos a la vida en condiciones dignas, a la salud y a la seguridad social de los accionantes. Igualmente, se reiteró la orden dada en la Sentencia T-015 de 2006 y se ordenó al Consejo Directivo del FNPSM que, dentro del mes siguiente a las notificación de esa providencia, se definieran a nivel nacional, cuáles eran las condiciones a través de las cuales los padres de los afiliados al Fondo, que no gozan de una pensión y dependen económicamente de sus hijos, podían acceder al servicio de salud del magisterio como cotizantes dependientes. Además, se ordenó al mismo Consejo que decidiera bajo qué condiciones se ofrecería esa modalidad de afiliación, de acuerdo con los estudios financieros que realice y los demás criterios que considere pertinentes, valorando debidamente los vínculos familiares.

Los argumentos que dieron lugar a esa decisión se pueden resumir de las siguiente manera: - No existe una discriminación entre los trabajadores que hacen parte del régimen común de seguridad social y los educadores que hacen parte del régimen especial, por lo tanto, se desestimó la aplicación de un test de igualdad por tratarse de grupos poblacionales distintos y no existir una discriminación injustificada.

- No resulta razonable la posibilidad expuesta por el FNPSM en el sentido de que los docentes afilien a sus padres como cotizantes independientes o como beneficiarios de un grupo familiar.

- Existe identidad de hechos con aquellos que fueron expuestos en la Sentencia T-015 de 2006. d) Sentencia T-267 de 2006 [10] . En esa oportunidad, las Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional decidió tutelar los derechos a la dignidad, a la salud y a la seguridad social de los padres de algunos educadores; igualmente, se ordenó al FNPSM que, dentro de las 48 siguientes a la notificación de esa providencias se reanudara la prestación del servicio médico a los accionantes de la misma manera que se les brindó en el pasado con las variaciones de que pudieran ser objeto cuando el Consejo Directivo del FNPSM regulara la figura de los cotizantes dependientes.

La anterior decisión se tomó teniendo en cuenta que los Acuerdos 4 y 13 de 2004 proferidos por el Consejo Directivo del FNPSM, a pesar de ser actos generales, han ocasionado en concreto una agresión a los derechos fundamentales de los accionantes. Adicionalmente, la Sala encontró que los mencionados acuerdos contrarían los principios de progresividad y continuidad en materia de seguridad social en salud, pues los priva de una prerrogativa ya consolidada dentro del régimen especial del magisterio como es las de ser beneficiarios de sus hijos docentes casados o con hijos y sin tener la posibilidad de se afiliados adicionales, distinto a lo que ocurre en el régimen general.

De los fallos antes enunciados se pueden identificar tres consideraciones fundamentales gracias a las cuales, las distintas salas concluyeron que la regulación del FNPSM es contraria a la Constitución, estas son:

A. Solidaridad Encontró la Corte Constitucional [11] que la regulación adoptada por el FNPSM impedía dar cumplimiento al mandato consagrado en el artículo 46 [12] de la Constitución porque no permite que los docentes manifiesten su voluntad de procurar un tratamiento especial a sus padres.

Además, al no permitir la afiliación de los padres de los docentes también, se está transgrediendo el artículo 42 de la Constitución, porque se desconoce la protección integral de la familia como núcleo esencial de la sociedad.

B. Acceso al Sistema de Seguridad Social La regulación del FNPSM pone a los padres de los docentes ante la imposibilidad de afiliarlos como cotizantes beneficiarios y los deja en una situación que les puede impedir el acceso al sistema de salud.

El Acuerdo 04 del 22 de julio de 2004 impide que adquieran la calidad de beneficiarios los padres de los docentes que sean casados o con hijos. Esto tiene como consecuencia que aquellos padres que dependen directamente de sus hijos docentes y, por tanto, no poseen pensión ni ingresos quedan ante la imposibilidad de afiliarse como cotizantes independientes en el régimen contributivo. Igualmente, los padres de los docentes no pueden afiliarse al régimen subsidiado porque no cumplen con los requisitos exigidos por las normas, en la medida en que dependen económicamente de sus hijos docentes.

Finalmente, se descarta las posibilidad que, de existir, otro de los hijos no docentes afilie a sus padres, porque, tal y como se manifiesta en la Sentencia T-153 de 2006, ésta es una contingencia a la cual no se puede someter a los padres de los docentes.

C. Continuidad Como última consideración, las distintas salas concluyeron que la reglamentación expedida por el Consejo Directivo del FNPSM vulnera los derechos fundamentales de los padres de los docentes, puesto que desconoce el principio de la eficiencia que debe acompañar la prestación del servicio público de salud y que vincula directamente la garantía de continuidad del mismo.

La reglamentación del FNPSM no puede suspender la prestación de los servicios médicos a los padres de los docentes pues interrumpe los tratamientos médicos que se venían llevando a cabo en vigencia de la regulación anterior.

7 . Normas expedidas en cumplimiento de la Sentencia T-015 de 2006. El Consejo Directivo del FNPSM expidió el Acuerdo 03 del 10 de marzo de 2006 por medio del "…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 de enero de 2006 de la Corte Constitucional".

El Acuerdo contempla, en el artículo segundo y tercero, lo siguiente: " ARTÍCULO SEGUNDO.- Podrán ser cotizantes dependientes los padres del afiliado casado, siempre que se cumpla con los siguientes requisitos:

1. Se encuentre plenamente acreditado que el padre del afiliado no cuenta con una pensión y depende económicamente de él. 2. El Afiliado deberá autorizar automáticamente el descuento por nómina, ante la respectiva Secretaría de educación, de una cotización equivalente a la U.P.C., del sistema general definida actualmente por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud de acuerdo con el grupo etáreo, incrementada en 31.3%.

3. En el caso en que el cotizante dependiente se encuentre en la 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 (1½)de su dependiente en el sistema de salud del Magisterio, por lo cual la señalada autorización se extenderá, mínimo, por dicha vigencia.

ARTÍCULO TERCERO. Las personas que se afilien bajo la modalidad señalada en el presente Acuerdo tendrán derecho a acceder a los mismo servicios de salud que están previstos para los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio." Con posterioridad a este Acuerdo, se expidió un "reglamento para la incorporación de padres de docentes como cotizantes dependientes" , suscrito por el Vicepresidente del Fondo de Prestaciones del Magisterio en el que se ilustra a los docentes sobre distintos puntos a saber:

a) ¿Quiénes pueden Inscribirse como Cotizantes Dependientes? b) ¿Cuáles son los requisitos para obtener la calidad de cotizantes dependientes? c) ¿Cuáles son los requisitos para obtener la calidad de cotizantes dependientes? d) ¿Cuál es el procedimiento para la inscripción de padres de los docentes? e) La ciudad donde se le prestará el servicio al padre del docente.

f) El valor de los aportes que serán descontados por nómina de conformidad con el grupo etáreo en el que se encuentren el (los) cotizantes dependientes del docente.

g) El procedimiento aplicable a los cotizantes dependientes que residan en zonas especiales. h) La permanencia mínima en el FNPSM. i) El procedimiento para verificar y acreditar los derechos por parte del docente.

j) El inicio y el fin de la cobertura de los cotizantes dependientes. k) Oportunidades para subsanar los documentos de acreditación y procedimiento en caso de su eventual rechazo.

l) Los servicios de salud que se encuentran incluidos para los cotizantes dependientes. m) Los deberes y derechos del cotizante dependiente. n) La forma de desvinculación de los cotizantes dependientes.

o) El procedimiento a seguir en caso de la desvinculación temporal del docente. En conclusión, tanto el Acuerdo 03 de marzo 10 de 2006 como el Reglamento que lo desarrolla, se adaptan a la orden inicial emitida en la Sentencia T-015 de 2006 y a las demás órdenes emitidas al FNPSM y que fueron enunciadas en el numeral anterior de esta parte considerativa.

Lo anterior, conduce a que en el estudio del caso concreto se tenga por superado el hecho que motivó la presente acción de tutela como se verá a continuación.

8. Caso concreto. Hecho superado De un lado, el padre de la accionante en una persona de 80 años de edad que necesita de los servicios médicos continuos con el fin de poder hacerse los controles neurológicos que necesita.

La accionante interpone la acción de tutela a favor de su padre, porque considera que con la decisión del Consejo Directivo FNPSM, de no permitir la afiliación de su padre como cotizante dependiente, se le están vulnerando los derechos a la vida, a la igualdad, a la salud y a la seguridad social.

De otro lado, la Fiduciaria la Previsora, como ente fiduciario administrador del FNPSM, manifiesta que los padres de los educadores que tengan hijos o que sean casados quedaron excluidos de los beneficios del sistema. Para la Fiduciaria, si se atendiera a las pretensiones de la accionante, se estaría atentando contra el equilibrio financiero del contrato que esa entidad tiene con el Estado.

En el transcurso del trámite de esta acción de tutela y atendiendo a la Sentencia T-015 proferida por esta Corporación, el Consejo Directivo del FNPSM expidió el Acuerdo 03 del 10 de marzo de 2006, en el que se dispuso la manera en que los padres de los docentes casados pueden vincularse como cotizantes beneficiarios al sistema.

Cabe aclarar, para el caso en concreto, que la vulneración a los derechos fundamentales del señor Luis María Carvajal Gutiérrez no se concretaba en su exclusión del sistema de salud del FNPSM, sino en el hecho que tal exclusión se hizo sin que existiera un mecanismo alternativo por medio del cual pudiera acceder al Sistema. Bajo el escenario del Acuerdo 04 del 2004, el padre de la accionante quedaba imposibilitado para acceder al Régimen de Seguridad Social en Salud.

Ahora, con la entrada en vigencia de la nueva reglamentación para los docentes del magisterio, la vulneración de los derechos fundamentales del padre de la accionante han cesado y ahora cuenta con un mecanismo idóneo que garantiza el ingreso de su padre al sistema de Seguridad Social en Salud como cotizante dependiente.

En virtud de lo anterior, y atendiendo a los fallos [13] reiterados de esta Corte, cuando en el trámite de la acción cesa la amenaza de los derechos fundamentales, se revocará la sentencia que negó el amparo y se declarará la carencia actual de objeto.

V. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE Primero:

REVOCAR la Sentencia del 22 de febrero de 2006 proferida por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bogotá, Sala Laboral, en la que se negó el amparo solicitado.

Segundo: Declarar la carencia actual de objeto, por existir un hecho superado. Tercero : Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cuarto: Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARCO GERARDO MONROY CABRA Magistrado HUMBERTO SIERRA PORTO Magistrado AUSENTE CON PERMISO ÁLVARO TAFUR GALVIS Magistrado MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ Secretaria General [1] Dentro de los casos similares que han fallado otras de las salas y en los que se ha estudiado la procedencia de la acción de tutela, se encuentran las sentencias: T-015 de 2006, T-153 de 2006, T-228 de 2006 y T-267 de 2006.

[2] Esta definición se expuso en la sentencia T-351 de 2005 y ha sido retomada en diversas Sentencias de las distintas salas de la Corte Constitucional como por ejemplo:

T-348/97 , T-823/99 , T-1211/00 , T-535/03 , A. 199/03 , T-368/04 , entre otras. [3] Sentencia T-015 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[4] Así lo determina el artículo 4 de la Ley 91 de 1989. [5] Así lo dispone el numeral segundo del artículo 5 de la Ley 91 de 1989. [6] Su funcionamiento se encuentra regulado por el Decreto 2831 de 2005.

[7] Corte Constitucional, M.P Manuel José Cepeda [8] Corte Constitucional, M.P Rodrigo Escobar Gil. [9] Corte Constitucional, M.P Jaime Córdoba Triviño.

[10] Corte Constitucional, M.P Clara Inés Vargas. [11] Al respecto ver la Sentencia T-153 de 2006. M.P Rodrigo Escobar Gil. [12] El Artículo 46 de la Constitución dispone: “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.” [13] Ver las Sentencias T-608 de 2002 y T-552 de 2002

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 14 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.