



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cinco (5) de mayo de dos mil dieciséis (2016)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 051

TEMAS: DERECHO DE PETICIÓN – NÚCLEO
ESENCIAL – CARACTERÍSTICAS
INSTANCIA: SEGUNDA

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por la parte accionada en contra de la sentencia del 7 de abril del 2016, proferida por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO - SUCRE, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN DE TUTELA instauró EVELIN DE JESÚS DÍAZ LUNA, en contra de la NUEVA E.P.S. S.A.

1. ANTECEDENTES:

Manifiesta la parte actora que, el día 28 de octubre de 2015 elevó derecho de petición ante la NUEVA EPS, solicitando la devolución del dinero que gastó financiado unos exámenes médicos particulares, ya que dicha entidad, al momento de solicitar las autorización para los mismos, no contaban con la prestación de estos servicios pues no tenían contratos con médicos especialistas en dichas áreas.

Expone que, a la fecha no ha tenido respuesta a la petición aludida.

Como pretensión, solicita la parte actora que se tutele su derecho de petición y en consecuencia, se ordene a la EPS contestar en un término de 48 horas.



2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 17 de marzo del 2016 (fol. 12).
- Admisión de la demanda: 18 de marzo del 2016 (fol. 14).
- Notificaciones: 28 de marzo del 2016 (fol. 15 y 16).
- Sentencia de primera instancia: 7 de abril de 2016 (fol. 17 a 20).
- Impugnación: 12 de abril del 2016 (fol. 23 a 33).
- Concesión de la impugnación: 15 de abril del 2016 (fol. 36).
- Reparto: 19 de abril del 2016 (fol. 1 C-2).
- Secretaria del Tribunal: 19 de abril del 2016 (fol. 3 C-2).

2.1. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA POR PARTE DE LA EPS ACCIONADA:

La entidad accionada no rindió el informe requerido.

2.2. LA PROVIDENCIA RECURRIDA¹:

El Juez de primera instancia, concedió el amparo solicitado, por considerar que existe una clara vulneración del derecho de petición, al no existir prueba de la respuesta expresa y de fondo a la solicitud elevada por la actora. Como consecuencia de ello, protegió el mentado derecho fundamental y ordenó al Gerente de la Oficina Zonal de la NUEVA EPS con sede en Sincelejo - Sucre, o quien haga sus veces, para que, en el término de cuarenta y ocho horas (48) horas siguientes, contados a partir de la notificación de esta sentencia, emita respuestas de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente a la petición de fecha 28 de octubre de 2015, elevada por la señora Evelin De Jesús Díaz Luna, identificada con C.C. No. 34.960.074, en donde solicita: i) se autorice el reembolso de los dineros correspondientes a pago por concepto de realización de ecografía y

¹ Folio 17 a 20 del C. Ppal.



consulta de Neurología; ii) requiriendo en el mismo escrito se prestara un servicio de salud oportuno y de calidad a sus afiliados.

2.3. IMPUGNACIÓN²

Dentro de término contemplado para ello, impugnó la parte accionada, asegurando que la orden de reembolso de los dineros de la actora es improcedente, citando para ello las normas que sustenta dicho trámite y jurisprudencia sobre el tema de los reembolsos. Solicita adicionalmente que en caso de que se confirme la sentencia, se le reconozca a la entidad el derecho a repetir contra el Fondo de Solidaridad y Garantía-FOSYGA, por el 100% de la totalidad de los valores que deba asumir la NUEVA EPS.

3. PROBLEMAS JURÍDICOS:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar si:

¿Se vulnera el derecho fundamental de petición al no recibir una respuesta que contenga una decisión expresa, material y de fondo, frente a la solicitud elevada ante una entidad que administra el régimen de seguridad social en salud?

4. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32, en segunda instancia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública,

² Folio 23 a 33 C. Ppal.



y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales amenazados, si hay lugar a ello.

Tal como se desprende de la lectura del mismo escrito introductorio de la presente acción, se percibe claramente que el derecho fundamental pretendido como violado es el derecho de petición, por lo que hacía este básicamente se concentrará el análisis y para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiará, **i)** el Derecho Fundamental de Petición en su núcleo esencial, ámbito general y características, **ii)** El caso concreto. En este punto, se resalta que en la impugnación el recurrente argumenta en torno a la improcedencia del reembolso ordenado, cuando el juez de primera instancia ordenó dar respuesta a la petición, sin incluir en su protección fundamento alguno en torno al contenido de la petición elevada por la accionante, por lo que el análisis de la Sala se centrará al derecho protegido por la primera instancia.

4.1. EL DERECHO DE PETICIÓN EN GENERAL:

Reza y plantea la Constitución Política (Artículo 23) una regla general en cuanto al Derecho de Petición, consistente en que toda persona tiene derecho fundamental a presentar verbal o por escrito, peticiones respetuosas a las autoridades, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

En reiterada jurisprudencia, el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha sostenido que en la pronta resolución de parte de la autoridad a quien se dirige la petición, es donde este derecho fundamental adquiere toda su dimensión (núcleo esencial) como instrumento eficaz de la participación democrática, ya que así recibe información y hace efectivo el resto de los derechos fundamentales y legales (Sentencia T- 495 de 1992).



Así pues, la Corte ha considerado que las autoridades tienen la obligación de responder de manera oportuna, clara y precisa las solicitudes que ante ellas se formulen, es decir, la garantía eje del derecho de petición se satisface solo con las respuestas y tienen esta categoría, aquello que decide, concluye, afirma una realidad, satisface una inquietud, ofrece certeza al interesado (Sentencia T-439 de 1998).

Por su parte, la norma superior (artículo 23) no estipuló dentro de qué término las autoridades deben resolver prontamente, pero dicho tiempo o período para obtener la respuesta le fue dejado a la ley, cuestión esta que se encuentra regulada por las leyes especiales que han desarrollado el tema, y como quiera que solo hasta el 30 de junio del año 2015, fue expedida la Ley 1755 de 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición, y teniendo en cuenta la fecha de presentación de la solicitud que versa sobre el caso concreto (28 de octubre de 2015), los plazos no son otros, que los consagrados en el artículo 14, inciso 1° y 2° de la Ley 1755 de 2015, (15 días para derecho de petición en interés general y particular, 10 días para las peticiones de información y expedición de copias y 30 días para las consultas).

Se aclara en el presente punto, que no obstante la entidad demandada ser una entidad privada, resultan ser aplicables las normas mencionadas como lo consagra de forma expresa el artículo 33 de la misma ley³, al ser una entidad de la seguridad social.

Por lo tanto, se revela vulneración de este derecho constitucional cuando no hay respuesta a la petición formulada, su resolución es tardía o no se aborda el fondo de la misma.

³ “**Artículo 33. Derecho de petición de los usuarios ante instituciones privadas.** Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.”



4.2. NÚCLEO ESENCIAL DEL DERECHO DE PETICIÓN:

En suma, de acuerdo con lo establecido por el artículo 23 de la Carta Política, el núcleo esencial del derecho de petición comprende la respuesta pronta y oportuna a la reclamación que se formula ante la respectiva autoridad, pues de nada serviría dirigirse a las autoridades si estas no resuelven o se reservan el sentido de lo decidido. Así pues, la respuesta, para que sea oportuna en los términos previstos en las normas constitucionales y legales, tiene que comprender y resolver el fondo de lo pedido y ser comunicada al peticionario, ya que el derecho fundamental del que se trata, comprende la posibilidad de conocer, transcurrido el término legal, la contestación de la entidad a la cual se dirigió la solicitud.

La Corte Constitucional, en sentencia T-848 de 2006 M.P. Jaime Córdoba Triviño, al respecto puntualizó:

“Cualquier desconocimiento injustificado de dichos plazos legales, en cualquiera de las hipótesis señaladas, acarrea la vulneración del derecho fundamental de petición.”

Ahora bien, en lo relativo al término para resolver las peticiones la autoridad pública no puede en un momento dado, excusarse manifestando que la no contestación del derecho de petición da lugar al fenómeno jurídico del silencio administrativo, ya que por su parte la Corte Constitucional, en sentencia T – 255 del 21 de mayo de 1996, expresa:

“El derecho de petición no queda satisfecho con el silencio Administrativo que algunas normas disponen, pues es apenas un mecanismo que la ley se ingenia para hacer posible el adelantamiento de la actuación, pero en ninguna forma cumple con las exigencias constitucionales y que responden a una necesidad material y sustantiva de resolución y no a una consecuencia meramente formal y procedimental...”

Sobre el núcleo esencial del derecho de petición, ha dicho la Corte Constitucional:



“Esta Corte ha establecido que el derecho de petición cumple una doble función, cual es:⁴ (i) permite a los interesados elevar peticiones o solicitudes respetuosas a las autoridades administrativas, y/o a los particulares en los casos en que proceda, y (ii) asegura mediante la imposición de una obligación con cargo a la administración, la respuesta y/o resolución de dicha petición de manera oportuna, eficaz, de fondo y congruente con lo pedido⁵. Así las cosas, el núcleo esencial del derecho de petición reside en la obtención por parte del administrado de una respuesta pronta, suficiente y oportuna a lo solicitado, sin perder de vista, que en ningún momento su ejercicio conlleva obtener una respuesta positiva o de aceptación.

El Código Contencioso Administrativo establece como regla general, el deber de la administración de otorgar respuesta oportuna a las peticiones de interés particular formuladas por los interesados, en un término insoslayable de quince (15) días hábiles siguientes a la fecha de su recibo y que, en aquellos casos en que el trámite pueda exceder este plazo, o no fuere posible resolver en dicho término, surge la obligación de la autoridad de informar al administrado tal hecho e indicarle, a la vez, la fecha en que se resolverá o dará respuesta de fondo.”⁶

Respecto al tema, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo delineó una serie de requisitos que debe cumplir la respuesta emitida, a fin de no vulnerar el Derecho Fundamental de Petición, en tal sentido consideró:

“i) oportunidad, conforme a las reglas contenidas en el artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver, y de no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud **ii) Debe resolverse de fondo**, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado, lo cual no indica que la respuesta deba ser favorable y, **iii) Ser puesta en conocimiento del peticionario.**

...

⁴ Cfr. Sentencias T-911 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil); T-381 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-425 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

⁵ Esta Corporación así lo delineó en Sentencia T-1160A de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), en los siguientes términos: “c) la respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. Oportunidad. “Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado. 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición”. En idéntico sentido, esta Corporación precisó que: “el derecho de petición comprende no sólo la manifestación de la administración sobre el objeto de la solicitud, sino también el hecho de que dicha manifestación constituya una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Arts. 2° y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (art.209) (...) Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la administración debe ser adecuada a la solicitud planteada...en segundo lugar, la respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea...y finalmente, la comunicación debe ser oportuna...”

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-005 de 2011. M.P. MARÍA VICTORIA CALLE CORREA.



En síntesis, el derecho de petición se garantiza cuando la administración responde de fondo, de manera clara y precisa y dentro de un plazo razonable la solicitud presentada, ello supone que las situaciones contrarias a los principios enunciados, son susceptibles de protección por el juez constitucional mediante fallo de tutela que ordene a la autoridad petitionada emitir una respuesta conforme a los lineamientos trazados”⁷(Negrillas del texto original).

Por lo dicho, recae en cabeza de la entidad que recibe la solicitud la obligación de emitir una respuesta oportuna y de fondo, atendiendo a los principios de suficiencia, congruencia y efectividad del derecho de petición, lo que no quiere decir que la respuesta tenga que ser positiva frente a lo solicitado, basta con que la misma se resuelva materialmente y satisfaga la necesidad, con sujeción a los requisitos antes mencionados.

Bastan los anteriores argumentos legales y jurisprudenciales para entrar a estudiar,

4.3. EL CASO CONCRETO:

Los motivos que inexorablemente llevan a la Sala, a entender que el derecho de petición ejercido a través de la solicitud presentada por el accionante se encuentra actualmente vulnerado, recae en la documentación aportada al presente proceso que se compone de una solicitud con sus soportes (fol. 6 a 11), en donde la actora solicita, por una parte, el reembolso de los dineros pagados por concepto de la realización de una ecografía y consulta con neurología, y por otra, una prestación oportuna y de calidad de su servicio de salud; documento este que presenta claramente el sello de recibido ante la entidad demandada, de fecha 28 de octubre de 2015.

La accionante afirma que no ha recibido respuesta a dicha petición, a lo que se suma la conducta procesal del ente accionando quien, por una parte, pese a la necesidad del accionante, no ha dado respuesta de fondo a la petición incoada,

⁷ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia del 02 de diciembre de 2010. CONSEJERO PONENTE: LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO REF: Expediente núm. 76001-23-31-000-2010-01809-01(AC) ACTOR: WILLIAM MARTINEZ CARDONA. DEMANDADO: MIN DEFENSA NACIONAL – EJÉRCITO NACIONAL.



y por otro lado, no presentó en su oportunidad el informe requerido por el A quo, por lo que han de presumirse ciertas las afirmaciones de la actora, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991⁸⁻⁹.

Así, la entidad demandada poseía 15 días para resolver su petición (artículo 14 Ley 1755 de 2015) los que fenecieron el viernes 20 de noviembre de 2015, por lo que el plazo legal se encuentra superado, sin que a la fecha el accionado NUEVA EPS S.A., hubiese resuelto de mérito el requerimiento que impetró la accionante, por lo que se evidencia la flagrante vulneración del Derecho Fundamental de Petición del que es titular.

En virtud de lo anotado, no existe razón alguna de la cual se pueda inferir que el fallo debe ser revocado en este punto, dado que el mismo no hizo sino aplicar las normas constitucionales y legales sobre la materia, y los parámetros trazados por la jurisprudencia sobre el tema, pues se encuentra demostrada la vulneración del derecho de petición. Son estas razones suficientes para **CONFIRMAR** el fallo recurrido, que tuteló el derecho fundamental de petición y ordenó darle respuesta al mismo en el término de 48 horas.

⁸ “ARTÍCULO 20: PRESUNCIÓN DE VERACIDAD: si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente se tendrán por ciertos los hechos y se entrara a resolver de plano. Salvo que el juez estime necesario otra averiguación previa”

⁹ Sobre la presunción de veracidad, ha dicho la CORTE CONSTITUCIONAL: “Quinta. Presunción de veracidad como instrumento para superar el desinterés o la negligencia de una autoridad pública o un particular, según el caso. Reiteración de jurisprudencia.

Dispone el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, que las entidades demandadas tienen la obligación de rendir los informes que les sean requeridos en desarrollo del proceso de tutela, dentro del plazo otorgado por el juez, pues de no hacerlo “se tendrán por ciertos los hechos”.

Se erige así una presunción de veracidad, concebida como respuesta a la inacción, el desinterés o la negligencia de la autoridad pública o del particular contra quien se haya interpuesto la demanda de tutela, en aquellos eventos en los que el juez requiere informes y éstos no son suministrados dentro del plazo indicado.

La Corte Constitucional ha señalado que esa presunción de veracidad “encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades públicas”.

Dicha presunción obedece, de igual manera, al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a brindar eficacia a la protección de los derechos constitucionales fundamentales y al cumplimiento de los deberes que la carta política ha impuesto (cfr. artículos 2º, 6º, 121 e inciso segundo del 123 Const.)” CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-897/10, del 11 de noviembre de 2010.



DECISIÓN: En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia impugnada, esto es la proferida por el JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO SUCRE, el día 7 de abril de 2016, conforme las consideraciones contenidas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

TERCERO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

CUARTO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 064.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ