

13001-33-33-012-2019-00254-01

Cartagena de Indias D. T. y C., Tres (03) de febrero de dos mil veinte (2020).

I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

Medio de control	Acción de tutela – impugnación.
Radicado	13001-33-33-012-2019-00254-01
Demandante	Luis Ernesto García Ortega
Demandado	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES y U.T Auditores de Salud
Magistrado Ponente	Edgar Alexi Vásquez Contreras
Asunto:	Debido proceso – revoca.

II.- PRONUNCIAMIENTO

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte demandada contra la sentencia proferida el 3 de diciembre de 2019, mediante la cual el Juzgado Doce Administrativo del Circuito de Cartagena tuteló los derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, a la seguridad social, dignidad humana, debido proceso, e integridad física del accionante.

III. ANTECEDENTES

2.1. La demanda (Fls. 1- 4)

a. Pretensiones.

El señor Luis Ernesto García Ortega, presentó acción de tutela con el fin de que se amparen sus derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, a la seguridad social, dignidad humana, debido proceso, derecho a la integridad física; y se ordene a la entidad accionada *“el pago de la incapacidad permanente sin dilaciones”*.

b. Hechos.

El accionante afirmó, en resumen, lo siguiente:

El día 5 de julio de 2019 solicitó mediante correo certificado indemnización por incapacidad permanente, por accidente de tránsito con vehículo no asegurado.

Mediante Resolución adres-ut-rec-6267 de 8 de agosto d 2019, la Unión Temporal Auditores en Salud le manifestó que tenía que corregir el formulario FURPEN, toda vez que debía señalar su número telefónico y anexar una declaración juramentada donde hiciera constar que no ha recibido pensión de invalidez.



13001-33-33-012-2019-00254-01

Expresa dicha resolución que la devolución corresponde a una causal de rechazo que no interrumpe el término de radicación que es el 5 de julio de 2019.

De acuerdo con precedente sentado por el Consejo de Estado el ADRES debe tramitar la reclamación en un plazo máximo de 30 días; sin embargo han transcurrido 5 meses sin respuesta ni pago de la indemnización, lo cual vulnera su derecho fundamental al debido proceso, mínimo vital, seguridad social y dignidad humana.

Tiene la condición hombre cabeza de hogar, y vela por su madre Nancy Ortega Altamar, asumiendo los gastos básicos de su casa, como arriendo y servicios públicos.

Actualmente, tiene pérdida de la capacidad laboral en 28,70% dada por la junta médica, sufre varias patologías y no tiene recursos para atender sus gastos y los de su madre.

3.2. CONTESTACIÓN.

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud- ADRES (fs.31-39) manifestó, en resumen, que el propósito del demandante era que la entidad omiel deber de realizar una auditoria seria, que permita garantizar que el desembolso de recursos públicos se haga con el lleno de los requisitos y, que le está dando a la acción de tutela un alcance que la misma no contempla.

Manifestó que las solicitudes de auditoría integral, deben agotar unas etapas establecidas en el artículo 10 y siguientes de la Resolución 1645 de 2016, y es el apego a cada etapa lo que permite un desembolso autorizado y debido de los recursos públicos, que para la acción de tutela de la referencia, provienen de la salud, de ahí la importancia de respetar los términos y etapas previstas en la ley, con el fin de garantizar el flujo adecuado de los recursos destinados a la subcuenta ECAT.

Agregó que el trámite de recibo, auditoria y respuesta de las reclamaciones para acceder a una indemnización con cargo a la extinta subcuenta ECAT del FOSYGA no lo realiza ADRES, sino una cuenta diferente, encargada de atender dicho procedimiento en virtud del contrato estatal N° 080 de 2018 la UT en Salud.

Finalmente manifestó que no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales del actor.





13001-33-33-012-2019-00254-01

3.3. Fallo impugnado (Fls. 60- 69).

El A-quo, mediante sentencia de 3 de diciembre de 2019, negó el amparo de los derechos fundamentales alegados por el demandante porque estimó que no han sido vulnerados.

Explicó que existen unas etapas determinadas por el Ministerio de Salud y de la Protección Social para el pago de la indemnización reclamada por el accionante, y solo cuando culmina una de etapa se debe seguir la siguiente.

En el presente caso está demostrado que la UT, mediante comunicación ADRES-UT-REC-6267-2019 devolvió la solicitud al accionante y le manifestó que tenía que corregir unas falencias, relacionadas con la falta de diligencia del campo I del formulario FURPEN, el número telefónico de la persona que reclama y la víctima, la declaración de que no se encuentra afiliado al sistema general de riesgos laborales, que no ha recibido pensión de invalidez o indemnización sustitutiva, y certificación de cuenta bancaria expedida por la Superintendencia Financiera de Colombia. No obstante, no obra prueba en el expediente de que las mismas hayan sido corregidas.

Como la Unión Temporal Auditores de Salud no ha decidido la solicitud del accionante porque éste ha omitido subsanar las falencias señaladas, no ha incurrido en omisión alguna frente a su solicitud de 05 de julio de 2019.

3.4. Impugnación (fs. 73-74)

El accionante impugnó la decisión del A-quo, señalando que las falencias que se evidencian en la Resolución No. ADRES-UTREC-6267-2019 fueron subsanadas el día 20 de agosto del 2019, como quedó probado en la Resolución No. ADRES-UTREC-06791-2019, en la cual se expresa lo siguiente:

"En relación con la reclamación presentada por usted en la fecha 16 de agosto de 2019, la UT Auditores de Salud se permite informar que cumple con lo establecido en la normativa vigente según la Resolución 1645 de 2016 artículo 12, respecto a la presentación de las reclamaciones ante las ADRES, por tanto, es factible continuar con el proceso. En constancia de lo anterior, le notificamos que recibimos trece (13) folios, incluido el formulario FURPEN, que serán objeto de auditoría integral, cuya reclamación queda registrada con el No. 51018432-00 para realizar las consultas pertinentes. Con el propósito de identificar plenamente a la persona que efectúa la radicación de la solicitud de indemnización (a través de reclamación de persona natural), ante la ADRES, es importante aclarar que la UT Auditores de Salud se rige por los principios del tratamiento de datos personales y demás disposiciones consagradas en la Ley 1581 de 2012 y el Decreto 1377 de 2013."





13001-33-33-012-2019-00254-01

En consecuencia, es claro que la UT ha actuado negligentemente, vulnerando sus derechos fundamentales.

IV. - CONTROL DE LEGALIDAD

La presente acción de tutela no adolece de vicios o nulidades procesales que afecten el correcto trámite de la misma.

V.- CONSIDERACIONES

5.1 Competencia

El Tribunal Administrativo de Bolívar, según lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991, es competente para conocer en segunda instancia la impugnación de la sentencia proferida en la acción de tutela de la referencia.

5.2 Problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES- y la Unión Temporal Auditores en Salud, omitió la etapa de auditoría integral sobre la solicitud de indemnización por accidente, presentada el 5 de julio de 2019 por el accionante, y en tal caso si vulnera los derechos fundamentales invocados por éste.

5.3. Tesis de la Sala

Las entidades accionadas han vulnerado el derecho fundamental al debido proceso del accionante, toda vez que la UT accionada le comunicó al señor Luís Ernesto García Ortega que su solicitud de indemnización por incapacidad permanente presentada el 16 de agosto de 2019 cumplía con los requisitos dispuestos en la Resolución 1645 de 2016, por lo que sería sometida a la auditoría integral, tal y como consta en el oficio ADRES-UT-REC-06791-2019 del 20 de agosto de 2019, visible a folio 75 del expediente, no obstante lo cual han transcurrido más de cinco (5) meses sin que se haya emitido pronunciamiento alguno, pese a que el término con el que contaba se encuentra ampliamente vencido.

5.4. Marco normativo y jurisprudencial

- Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten





13001-33-33-012-2019-00254-01

vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

Respecto de la procedencia de la acción de tutela por la presunta vulneración del derecho fundamental de petición, la Corte Constitucional, en sentencia T-149 de 2013, señaló lo siguiente:

"De acuerdo con el Artículo 86 de la Constitución Política, toda persona podrá acudir a la acción de tutela para reclamar la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, y procederá contra toda acción u omisión de la autoridades públicas, o particulares según se trate, siempre que "el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable". En la misma línea, el Artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 confirma la naturaleza residual de la acción de tutela y sus condiciones de procedencia cuando existe un mecanismo ordinario de defensa, e indica que la eficacia de dichos recursos debe ser apreciada en concreto, "atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante". Cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no fue producida o comunicada dentro de los términos que la ley señala, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional."





13001-33-33-012-2019-00254-01

- Del debido proceso

El artículo 29 de la Constitución indica que el derecho al debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas. A su vez, identifica una serie de garantías que resultan aplicables a ciertos procedimientos.

Al interpretar este artículo, la Corte ha señalado que el derecho al debido proceso comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales.

De manera pacífica, reiterada y decantada, la jurisprudencia constitucional ha establecido los elementos del derecho fundamental al debido proceso de la siguiente manera:

"(i) El derecho al juez natural, es decir, al juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva, con carácter definitivo; dicho juez debe ser funcionalmente independiente e imparcial y por ello sólo está sometido al imperio de la ley (Arts. 228 y 230 C. Pol.). Este principio se ve materializado en el derecho a ser juzgado por el juez competente de acuerdo a la ley.

(ii) El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio. Dentro de estos elementos se destaca el establecimiento de esas reglas mínimas procesales, entendidas como "(...) el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas." De esta forma, dicho presupuesto se erige en garantía del principio de legalidad que gobierna el debido proceso, el cual "(...) se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem".

(iii) El derecho a la defensa, que consiste en la facultad de pedir y allegar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten. El ejercicio de este derecho tiene como presupuesto indispensable la publicidad del proceso, mediante las citaciones para obtener comparecencia, los traslados de actos procesales de las partes o de los auxiliares de la justicia, y las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de las decisiones adoptadas.

(iv) El derecho a obtener decisiones ceñidas exclusivamente al ordenamiento jurídico, en razón de los principios de legalidad de la función pública y de independencia funcional del juez, con prevalencia del derecho sustancial (Arts. 6º, 121, 123, 228 y 230 C. Pol.)

(v) El derecho a que las decisiones se adopten en un término razonable, sin dilaciones injustificadas¹"

¹ Ver sentencias C-1083 de 2005, T-954 de 2006 y T- 647 de 2013.





13001-33-33-012-2019-00254-01

En conclusión, el derecho fundamental al debido proceso administrativo conlleva a garantizar que todas las personas tengan derecho a que las actuaciones desarrolladas dentro de un proceso judicial o administrativo se surtan de forma clara y eficaz. Como consecuencia, los ciudadanos esperan que dichos procesos se lleven a cabo de forma celeré, transparente y ajustándose al principio de economía procesal.

- Derecho a la seguridad social.

La Corte Constitucional en sentencia T-437/18, señaló:

"El artículo 48 de la Constitución define a la seguridad social como un "servicio público de carácter obligatorio". Esta norma se complementa y debe ser interpretada conforme a tratados internacionales que, en virtud del inciso 2 del artículo 93 de la Constitución, hacen parte del bloque de constitucionalidad y se refieren a la seguridad social como un derecho fundamental[54].

La Corte ha entendido que la seguridad social es un servicio público y un derecho fundamental, que "protege a las personas que están en imposibilidad física o mental para obtener los medios de subsistencia que le permitan llevar una vida digna a causa de la vejez, del desempleo o de una enfermedad o incapacidad laboral"[55].

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha explicado que del derecho a la seguridad social se desprende, entre otras, la obligación de crear instituciones encargadas de la prestación del servicio, así como los procedimientos que deben seguirse para ello[56]. Esta fue acatada por el Estado colombiano al expedir la Ley 100 de 1993, al igual que mediante las leyes que la reforman o complementan. En ellas se establecen los distintos servicios y prestaciones que hacen parte del derecho a la seguridad social.

La indemnización por incapacidad permanente ocasionada en accidente de tránsito como componente del derecho a la seguridad social

71. La Ley 100 de 1993 califica a la seguridad social como un derecho irrenunciable (artículo 3). Esta ley creó el SGSSS y estableció que de él haría parte el FOSYGA, con el propósito de, en otros, "cubrir los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito" (artículo 156). El artículo 167 de esta ley estableció que los afiliados al SGSSS tendrán derecho a, entre otros, indemnización por incapacidad permanente ocasionada por accidentes de tránsito, la cual sería pagada por la Subcuenta ECAT, según lo previsto en el artículo 223 de la Ley 100 de 1993.

72. Por su parte, el Decreto 663 de 1993 establece, en su artículo 192, que todos los vehículos que circulen por el territorio nacional deben estar amparados por un seguro obligatorio vigente que cubra los daños corporales que se causen a las personas en accidentes de tránsito. Este seguro cubrirá, entre otras, "la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas". Igualmente, en el artículo 194, señala que para obtener el pago de la indemnización como víctima de accidente de tránsito debe aportarse prueba de los daños, lo cual requiere demostrar el accidente y sus consecuencias dañosas. Para ello, según ese mismo artículo, debe presentarse "certificación sobre la ocurrencia del accidente", la cual deberá ser reglamentada por el Gobierno Nacional. Igualmente, esta norma dispuso que se considerará prueba del accidente la "certificación que expida el médico que atendió inicialmente la urgencia en el





13001-33-33-012-2019-00254-01

centro hospitalario". también señaló que para la expedición de esta certificación se exigirá la denuncia de la ocurrencia del accidente de tránsito, la cual podrá ser presentada por cualquier persona ante las autoridades legalmente competentes.

73. Por su parte, según el artículo 2.6.1.4.2.8 del Decreto 780 de 2016, conviene señalar que el responsable del pago de la indemnización por incapacidad permanente por accidente de tránsito se regula de la siguiente forma: corresponderá a la compañía de seguros, en los casos en los que el vehículo involucrado esté amparado por una póliza de SOAT, o estará a cargo de la Subcuenta ECAT del FOSYGA, tratándose de accidentes ocasionados por vehículo no identificado o por vehículo sin póliza de SOAT.

74. Según el artículo 2 del Decreto 3990 de 2007, que se encontraba vigente al inicio de la reclamación presentada por el accionante por indemnización por incapacidad permanente causada por accidentes de tránsito (ver infra, numerales 82 y 83), esta podría ser equivalente a ciento ochenta (180) salarios mínimos legales diarios vigentes.

75. Ahora bien, conviene señalar que mediante la Ley 1753 de 2015 fue creado ADRES, con el fin de administrar los recursos del SGSSS. El artículo 67 de esa ley define las distintas funciones de la entidad, dentro de las cuales se encuentra la de pagar las destinaciones que hubiera definido el legislador con relación al FOSYGA. ADRES fue regulada en el Decreto 1429 de 2016, asignándole distintas funciones respecto del reconocimiento y pago de las indemnización por incapacidad permanente causada en accidentes de tránsito (ver supra, numeral 53).

-De la indemnización por incapacidad permanente.

El Decreto 056 de 2015 *"Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT y las condiciones de cobertura. Reconocimiento y pago de los servicios de salud indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito eventos catastróficos de origen natural eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, por parte de la Subcuenta ECAT del FOSYGA y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT"*, definió los eventos en los cuales las personas pueden reclamar, a través de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT-, las indemnizaciones a que normativamente haya lugar. Sobre el particular, el capítulo II del citado decreto señala:

Artículo 12. Indemnización por incapacidad permanente. Es el valor a reconocer, por una única vez, a la víctima de un accidente de tránsito, de un evento catastrófico de origen natural, de un evento terrorista o de los que sean aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, cuando como consecuencia de tales acontecimientos se produzca en ella la pérdida de su capacidad para desempeñarse laboralmente.

Artículo 13. Beneficiario y legitimado para reclamar. Se considerará beneficiario y legitimado para reclamar la indemnización por incapacidad permanente





13001-33-33-012-2019-00254-01

ante la Subcuenta ECAT del Fosyga o ante la entidad aseguradora autorizada para expedir el SOAT, según corresponda, la víctima de un accidente de tránsito, de un evento terrorista, de un evento catastrófico de origen natural o de otro evento aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, cuando por causa de dichos eventos, hubiere perdido la capacidad laboral en alguno de los porcentajes establecidos en la tabla contenida en el artículo 14 del presente decreto, pérdida que deberá ser calificada por la autoridad competente.

Artículo 14. Responsable del pago y valor a reconocer. La indemnización por incapacidad permanente será cubierta por:

a) La compañía de seguros cuando se trate de un accidente de tránsito en el que el vehículo involucrado esté amparado por una póliza de SOAT;

b) La Subcuenta ECAT del Fosyga cuando se trate de un accidente de tránsito ocasionado por un vehículo no identificado, un vehículo sin póliza de SOAT, un evento catastrófico de origen natural, un evento terrorista u otro evento aprobado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

El valor de la indemnización por incapacidad permanente se registrará en todos los casos por la siguiente tabla: (...)

Parágrafo 1º. La calificación de pérdida de capacidad será realizada por la autoridad competente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 41 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 142 del Decreto-ley 019 de 2012 y se ceñirá al Manual Único para la pérdida de capacidad laboral y ocupacional vigente a la fecha de la calificación.

Parágrafo 2º. No serán beneficiarios de la indemnización por incapacidad permanente a cargo del Fosyga, quienes a la fecha de la ocurrencia del evento se encuentren afiliados en estado "activo" al Sistema General de Riesgos Laborales y el evento que ocasionó el estado de invalidez se trate de un accidente de trabajo o quienes hayan obtenido una pensión de invalidez o una indemnización sustitutiva de la pensión de invalidez por parte del Sistema General de Pensiones.

Artículo 15. Término para presentar la reclamación. La solicitud de indemnización por incapacidad permanente deberá presentarse en el siguiente término:

a) Ante el Ministerio de Salud y Protección Social, o quien este designe, de acuerdo a lo establecido en el artículo 111 del Decreto-ley 019 de 2012, dentro del año siguiente a la fecha en la que adquirió firmeza el dictamen de pérdida de capacidad laboral;

b) Ante la compañía aseguradora que corresponda, en los términos del artículo 1081 del Código de Comercio.

En cualquiera de los dos casos, siempre y cuando entre la fecha de ocurrencia del evento y la solicitud de calificación de la invalidez no haya pasado más de dieciocho (18) meses calendario.

A su vez, la Resolución 1645 de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, estableció el término y el procedimiento que deben adelantar los beneficiarios y personas legitimadas para presentar la respectiva solicitud en





13001-33-33-012-2019-00254-01

procura del reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios.

El artículo 7 de la mencionada solicitud dispuso quienes estén legitimados para presentarla contarán con 1 año en casos en que se generó el derecho a reclamar ante el FOSYGA entre el 10 de enero de 2012 y el 8 de junio de 2015, y de 3 años para aquellos casos en que se generó el derecho a reclamar ante el FOSYGA desde el 9 de junio de 2015.

El artículo 9 ibídem determinó las etapas que comprendía el procedimiento administrativo requerido para el reconocimiento de la indemnización pro muerte y gastos funerarios en los siguientes términos:

"Artículo 9. Etapas del procedimiento. Toda reclamación ante la Subcuenta ECAT del FOSYGA o quien haga sus veces, surtirá para su verificación, control y pago, las etapas de: 1) pre-radicación; 2) radicación; 3) auditoría integral; 4) comunicación del resultado de auditoría y respuesta al mismo; y/o 5) pago, cuando este último proceda".

5.5. Caso concreto.

5.5.1. Pruebas relevantes para decidir.

- Copia de las factura de servicio de telefonía, internet y televisión de la empresa Movistar a nombre del señor Luís Ernesto García Ortega (f. 5).
- Copia de la declaración extra proceso de 20 de abril de 2012, realizada en la Notaría Segunda del Circulo de Cartagena, en la cual la señora Nancy Ortega Altamar expresa que ella y su nieto Jairo Flórez García dependen económicamente del demandante (f.6).
- Facturas de servicios públicos de acueducto, gas y energía, a nombre de la señora Nancy Ortega y el demandante, proferidas por las empresas SURTIGÁS, AGUAS DE CARTAGENA y ELECTRICARIBE S.A., que acreditan que 7 facturas de energía, 4 facturas de Surtigas y 2 de ACUACAR se encuentran vencidas (fs. 7, 10 y 11).
- Copia del contrato de arrendamiento de vivienda suscrito por el demandante el 30 de mayo de 2017 (f. 8).
- Copia del Oficio N° ADRES-UT.REC.6267-2019 de 8 de agosto de 2019, mediante el cual la UT Auditores en Salud le informan al demandante, que su solicitud presenta algunas falencias que deben ser corregidas (fs. 9).
- Copia de la declaración extraprocesal de 14 de agosto de 2019, rendida ante la Notaría Cuarta del Círculo de Cartagena, en la cual el demandante hace



13001-33-33-012-2019-00254-01

constar que no se encuentra afiliado al sistema al Sistema General de Riesgos Laboral y no ha recibido pensión de invalidez (f.12).

- Copia del Certificado de cuenta de ahorros del Banco BBVA, en la que consta la fecha de apertura de la cuenta y el estado actual de la misma (f. 13).

-Copia del formato único de reclamación de indemnizaciones por accidentes de tránsito- FURPEN de 4 de junio de 2019, suscrito por el demandante (fs14-15).

- Copia de la incapacidad médica N° 30211 de 5 de julio de 2017, por el término de tres (3) días, otorgada al demandante por el Centro Médico de Barú (f.16-17).

- Copia de la historia clínica del demandante de 5 de julio de 2017, en la cual consta que al demandante le fue dada una incapacidad médica por el término de tres (3) días, y luego reintegro laboral con restricciones (f.18-19).

- Copia del acta de 10 de abril de 2019, realizada por la Junta regional de Calificación de Invalidez de Bolívar, en la cual consta que el demandante fue declarado con una incapacidad permanente parcial del 28,70% (fs. 21-23).

- Copia del Oficio de 20 de agosto de 2019 radicado No. ADRES-UTREC-06791-2019, mediante el cual la UT Auditores en Salud, le comunica al demandante que la reclamación presentada el 16 de agosto de 2019, cumple con lo establecido en la normativa vigente y por lo tanto, es factible continuar con el proceso (f.75).

5.5.2. Análisis crítico de las pruebas frente al marco jurídico.

En el presente caso, el señor Luis Ernesto García Ortega, solicitó que se amparen sus derechos fundamentales al mínimo vital y móvil, a la seguridad social, dignidad humana, debido proceso y derecho a la integridad física y, en consecuencia, se ordene a la ADRES que realice *"el pago de la incapacidad permanente sin dilataciones"*.

Advierte la Sala en primer lugar, que la acción de tutela es improcedente para ordenar el pago de la indemnización por incapacidad permanente solicitada por el demandante, toda vez que no demostró sumariamente, ni siquiera alegó que se encontrara dentro del supuesto de la Corte Constitucional relacionado con la existencia de un perjuicio irremediable, que permitieran al Tribunal realizar el estudio y ordenar el pago de lo solicitado.

No obstante, está demostrado en el proceso que, mediante Oficio ADRES-UTREC-6267-2019 del 8 de agosto del 2019, la Unión Temporal Auditores en Salud le





13001-33-33-012-2019-00254-01

comunicó al señor Luis Ernesto García Ortega que su solicitud no había cumplido con los requisitos establecidos en la normativa vigente que regula el pago de incapacidades, por lo que no se continuaría con el trámite establecido y se suspendería la etapa de auditoría.

El día 16 de agosto del 2019, el demandante subsanó los defectos señalados y la UT Auditores en Salud mediante Oficio No. ADRES-UTREC-06791-2019 de 20 de agosto de 2019, le comunicó que era factible continuar con el proceso de auditoría.

El Juez A quo no contó con este medio de prueba al momento de fallar en primera instancia y por ello negó las pretensiones de amparo, bajo el supuesto de que el accionante no había subsanado los defectos de su solicitud inicial.

Precisado que el accionante suministró la información que el Juzgado echó de menos, debe la Sala revocar la sentencia impugnada y acceder a la pretensión de amparo, para lo cual se debe ordenar a las demandadas concluir el procedimiento de auditoría frente a la reclamación de pago de la incapacidad permanente del accionante sin mayores dilaciones, máxime si se considera la Unión Temporal Auditores en Salud no ha resuelto de fondo la reclamación presentada por el demandante, pese a haberse vencido el término con el que contaba para tal efecto.

En efecto, la Resolución No. 1645 de 2016, por medio de la cual se estableció el procedimiento para el trámite de las reclamaciones con cargo a la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito –ECAT, del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, o quien haga sus veces, dispuso que para obtener el reconocimiento de la indemnización por incapacidad permanente debe agostarse un procedimiento administrativo que comprende las etapas de 1) pre-radicación; 2) radicación; 3) auditoría integral; 4) comunicación del resultado de auditoría y respuesta al mismo y 5) pago, cuando este último proceda.

Los artículos 16 y 17 de ibídem contemplan el desarrollo de la etapa de auditoría integral en los siguientes términos:

"Artículo 16, Alcance. Inicia con el cargue de la información de las reclamaciones al sistema de información del FOSYGA o quien haga sus veces y concluye con la certificación de cierre del paquete en el mismo.

Artículo 17. Desarrollo de la etapa de auditoría integral. Durante esta etapa, que se desarrolla dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre del periodo de radicación, el FOSYGA o quien haga sus veces realiza la validación del cumplimiento de los aspectos mínimos de verificación consignados a





13001-33-33-012-2019-00254-01

continuación, mediante el análisis de la información suministrada por el reclamante en las etapas de pre-radicación y radicación".

En el sub examine, se tiene que producto del contrato de consultoría No. 080 de 2018, suscrito entre la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES- y la Unión Temporal Auditores de Salud, visible a folios 31 a 39 del expediente, le compete a la UT accionada adelantar las auditorias integrales en salud a las solicitudes de recobro por servicios y a las reclamaciones por los eventos contemplados en el artículo 167 de la Ley 100 de 1993, entre las cuales se encuentra la indemnización por incapacidad permanente por accidente de tránsito presentada por el accionante.

Igualmente, la UT accionada comunicó al demandante que su solicitud de indemnización por incapacidad permanente presentada el 16 de agosto 2019 cumplía con los requisitos dispuestos en la Resolución 1645 de 2016, por lo que sería sometida a la auditoría integral, tal y como consta en el oficio ADRES-UT-REC-06791-2019 del 20 de agosto de 2019, visible a folio 75 del expediente.

No obstante lo anterior, han transcurrido más de cinco (5) meses sin que se haya emitido pronunciamiento alguno, pese a que el término con el que contaba se encuentra ampliamente vencido, vulnerando así el debido proceso del accionante.

Basta con señalar que la Corte Constitucional ha señalado que el núcleo del debido proceso comprende el derecho que tienen los ciudadanos a que *las decisiones se adopten en un término razonable y sin dilaciones injustificadas*² para concluir que la Unión Temporal vulneró el derecho fundamental al debido proceso del actor al no respetar los términos perentorios con los que contaba para agotar el procedimiento administrativo adelantado en procura del reconocimiento de la indemnización por muerte solicitada.

Adicionalmente, el retardo injustificado en el trámite de la auditoría frente a la petición de indemnización formulada por el accionante, entraña una violación evidente de su derecho a la seguridad social.

Por lo anterior, es claro para la Sala, que no existe impedimento para que la UT demandada, concluya de forma inmediata la auditoría integral de la solicitud de indemnización por incapacidad permanente por accidente de tránsito del señor Luis Ernesto García Ortega.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

² Sentencia T-333 de 2016.





VI. - FALLA

PRIMERO: Revocar la sentencia apelada, y en su lugar, se ordena:

"PRIMERO: Amparar el derecho fundamental al debido proceso y a la seguridad social del señor Luís Ernesto García Ortega.

SEGUNDO: ORDENAR a la UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD que dentro de los cinco (5) días siguientes a la notificación de la presente providencia resuelva de fondo la auditoría integral sobre la solicitud de indemnización permanente por accidente de tránsito presentada el 16 de agosto de 2019 por el señor Luis García Ortega.

TERCERO: Enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,


EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

MOISÉS DE JESÚS RODRÍGUEZ PÉREZ
Ausente con permiso


CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE