



Cartagena de Indias D. T. y C., veinticinco (25) de noviembre de dos mil diecinueve (2019).

## I.- IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO, RADICACIÓN Y PARTES INTERVINIENTES

<b>Medio de control</b>	Impugnación de tutela.
<b>Radicado</b>	13001-33-33-003-2019-00214-01
<b>Demandante</b>	William García López
<b>Demandado</b>	Adres y Unión Temporal Auditores de Salud
<b>Magistrado Ponente</b>	Edgar Alexi Vásquez Contreras

## II.- PRONUNCIAMIENTO.

Procede la Sala a decidir la impugnación presentada por la parte demandada contra la sentencia proferida el 10 de octubre de 2019, mediante la cual el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena amparó los derechos fundamentales invocados por el accionante.

## III. ANTECEDENTES.

### 3.1. La demanda (Fls. 1- 13)

#### a. Pretensiones.

El señor William García López a través de apoderado judicial, presentó acción de tutela, con el fin de que se le amparen sus derechos fundamentales de petición y debido proceso administrativo y, en consecuencia, se ordene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud-ADRES, para que por medio de su firma auditora, la Unión Temporal Auditores de Salud, concluyan la auditoría integral de la reclamación radicada el 19 de junio de 2019.

#### b. Hechos.

El accionante afirmó, en resumen, lo siguiente:

El 19 de junio de 2019, radicó ante la ADRES reclamación por muerte producto del deceso en accidente de tránsito del señor William Ernesto García Olier, sin que haya recibido notificación alguna de la auditoría solicitada.

Por lo anterior, el 4 de septiembre de 2019 solicitó a la ADRES y a la Unión Temporal Auditores de Salud, lo siguiente:

*1. Solicito de la manera más respetuosa, dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 0780 de 2016 y el artículo 17 de la Resolución*





*1645 del 3 de mayo de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección del periodo de radicación, para realizar la Auditoría Integral de las reclamaciones presentadas ante la subcuenta ECAT del fosyga, o quien haga sus veces, debido a que dicho termino ya feneció, sin que hasta la fecha se haya notificado algún resultado definitivo de la auditoría integral.*

*2. En consecuencia de lo anterior, solicito que se concluya la AUDITORÍA INTEGRAL a la reclamación Ecat de la referencia, y sea notificada su decisión.*

Muy a pesar de varias llamadas y visitas a las entidades accionadas, hasta la fecha de la presentación de la acción de tutela de la referencia, no existe pronunciamiento alguno respecto de la solicitud elevada, lo que deriva en una clara omisión y vulneración a los derechos fundamentales invocados.

Transcurrido el término legal con el que contaban las entidades accionadas para realizar la auditoría integral solicitada, es evidente que la ausencia de respuesta oportuna y de fondo constituye una omisión violatoria de los derechos fundamentales de petición y debido proceso.

### **3.2. Contestación.**

**3.2.1. La UNION TEMPORAL DE AUDITORES DE SALUD (fs.29-31)** rindió informe dentro del trámite de la referencia y manifestó en resumen, lo siguiente:

De las pruebas obrantes en el expediente, se observa que efectivamente el accionante presentó solicitud el pasado 4 de septiembre de 2019; sin embargo, la ADRES no realizó la respectiva remisión, por lo que no tienen conocimiento de los hechos que fundamentan la presente acción, debe concluirse que no ha desconocido su obligación contractual de realizar las auditorías integrales de las reclamaciones puestas a su consideración.

Por otra parte, manifestó que no ha vulnerado el derecho al debido proceso del accionante, toda vez que dentro del expediente se encuentra el Oficio ADRES-UT-REC-04797-2019 del 19 de junio de 2019 en el que se le informó al señor William García López, que la solicitud de reclamación para el reconocimiento de gastos fúnebres respecto de la víctima William Ernesto García Olier había superado la etapa de pre-radicación y radicación, por lo que su solicitud se encuentra registrada con el número 511018165 que actualmente se encuentra en etapa de la auditoría integral.

Precisó 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 contempladas en la ley, con el fin de garantizar el flujo adecuado de los recursos destinados a la subcuenta ECAT.

Finalmente, manifestó que el accionante cuenta con otros mecanismos legales vigente que no ha utilizado, por lo que mal haría el juez de tutela amparar los derechos invocados, cuando ni siquiera existe una vulneración real de los mismos, ya que su solicitud ha recorrido el procedimiento determinado en la ley, por lo que se solicita se declare improcedente la presente acción constitucional.

**3.2.2.** Por su parte, la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL -ADRES- (fs.59-67)** presentó informe en el cual explicó el procedimiento dispuesto para las reclamaciones de indemnización derivadas de accidentes de tránsito y manifestó que el accionante pretende darle a la acción de tutela un alcance que la misma no tiene y lejos de amparar derechos fundamentales, busca que la Entidad omita el deber de realizar una auditoria seria, que permita garantizar que el desembolso de recursos públicos se haga con el lleno de los requisitos.

A su vez, debe señalarse 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 la realiza el ADRES, sino la Unión Temporal Auditorias en Salud, en virtud del contrato de consultoría No. 080 de 2018 suscrito entre éstas.

En virtud de lo anterior, solicitó negar el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante, pues de los hechos descritos y el material probatorio quedó demostrado que la ADRES no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales del actor, máxime cuando no se está vulnerado el derecho fundamental de petición, pues como quedó visto la reclamación debe surtir procedimiento administrativo reglado para tal fin y, en definitiva es la Unión Temporal quien debe dar respuesta a la reclamación presentada por el accionante.

### **3.3. Fallo impugnado (Fls. 86- 89).**

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartagena mediante sentencia del 10 de octubre de 2019, amparó los derechos fundamentales del accionante, y, en consecuencia, ordenó que en el término de dos (2) días las accionadas dieran respuesta de fondo a la solicitud del 4 de septiembre de 2019 presentada por el señor William García López mediante la cual solicitó se concluyera la auditoría integral a la reclamación prestacional No. 51018165-00.



Para sustentarlo, el A quo manifestó que era evidente la violación al derecho fundamental de petición, teniendo en cuenta que se superó el plazo establecido en la ley y la jurisprudencia (15 días hábiles) para dar respuesta, sin que a la fecha se haya atendido la misma.

Agregó que no era de recibo lo manifestado por Unión Temporal de Auditores en cuanto que no recibieron por parte de ADRES remisión de la notificación de la petición presentada por el accionante, toda vez que se demostró que la dirección de correo electrónico por medio de la cual fue notificado de la acción de la referencia, fue el mismo al que el interesado remitió su solicitud sin que a la fecha se le haya dado respuesta a la misma.

Por otro lado la petición de 4 de septiembre de 2019 que dio origen a la presente acción fue radicada ante las dos entidades accionadas y, por ende, cada una de ellas estaba obligada a resolver de fondo, en forma separada o conjunta tal solicitud dentro del plazo legal de 15 días, o en el evento de que no fuere posible resolver la petición en ese término, debían informar esa circunstancia al peticionario antes del vencimiento de dicho plazo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder el doble del inicialmente previsto, tal y como lo dispone el parágrafo del artículo 14 de la ley 1437 de 2011.

### **3.4. Impugnación (fs. 93-102)**

La **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES-** impugnó la decisión del A-quo, al considerar que no ha vulnerado el derecho fundamental de petición del accionante, toda vez que el señor William López García presentó una reclamación de indemnización por causa de muerte y auxilio funerario, la cual comprende un trámite administrativo desde la recepción de la misma hasta que sea emitido un resultado, luego de haber surtido una auditoría integral en salud, financiera y jurídica, que adelanta el ente auditor contratado para tal fin, y no un derecho de petición como lo pretende hacer ver el Juez de tutela.

Por lo anterior, se debe negar la acción de tutela en consideración a que lo que ha presentado el accionante es una reclamación, la cual debe surtir el trámite administrativo y de auditoría previsto por las normas legales vigentes, y no un derecho de petición, existiendo una clara falta de legitimación en la causa por pasiva, pues el trámite de auditoría de reclamaciones, que presuntamente genera la vulneración de derechos fundamentales, se encuentra a cargo de la Unión Temporal en Salud en virtud de un contrato estatal y no de ADRES.



Finalmente, manifestó que diferentes Juzgados Administrativos del Circuito de Cartagena se han pronunciado en casos similares, ordenando única y exclusivamente a la Unión Temporal de Auditorías de Salud dar trámite a las peticiones y reclamaciones, declarando la falta de legitimación en la causa por pasiva de la ADRES, toda vez que en virtud del contrato de consultoría No. 080 de 2018 es la UT la entidad competente.

#### **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 al no haber concluido la etapa de auditoría integral sobre la solicitud de indemnización por muerte y gastos funerarios producto del deceso del señor William García Olier, presentada el 19 de junio de 2019, vulneran el derecho fundamental al debido proceso del señor William García López.

Por otra parte, debe determinar esta Corporación si se le ha vulnerado el derecho fundamental de petición a la accionante al no dar respuesta a la petición elevada ante las accionadas el 4 de septiembre de 2019.

##### **5.3. Tesis de la Sala**

La Sala concluye que las entidades accionadas han vulnerado el derecho de petición del accionante al no dar respuesta de fondo, oportuna y clara a la petición del 4 de septiembre de 2019, por lo que se confirmará la decisión de primera instancia.

A su vez, esta Corporación advierte que la UT accionada comunicó al señor William García López que su solicitud de indemnización por muerte presentada el 19 de junio 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-04797-2019 del 19 de junio de 2019, visible a folio 19 del expediente, no obstante 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.

#### **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 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."

#### - Del derecho de petición.

El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 consagró el derecho que tiene toda persona a presentar peticiones respetuosas ante las autoridades públicas, sea por razones de interés general o de interés particular; estableciendo además, que dichos escritos deberán gozar de una respuesta oportuna, así:

**ARTICULO 23.** *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

La Ley 1755 de 30 de junio de 2015 reguló el derecho fundamental de petición y sustituyó un capítulo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo sobre derecho de petición, en los siguientes términos:

**"Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.





El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

**Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.
2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

**Parágrafo.** Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto."

La abundante y reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha señalado que el núcleo esencial del derecho de petición reside en la posibilidad de obtener en forma pronta y oportuna una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente frente a lo solicitado que, además, tendrá que ser puesta en conocimiento del peticionario.

En este sentido se resalta lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-215 de 2011, sobre los elementos que comprende el derecho de petición:

"El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder; y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado. "





En síntesis, la Corte Constitucional ha concluido de manera unánime que la respuesta a una solicitud debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) y, finalmente, tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario.

#### **- 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 injustificadas<sup>1</sup>"

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.

### **-De la indemnización por causa de muerte y auxilio funerario**

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, incluyendo los accidentes de tránsito en que una persona fallezca y el vehículo que haya causado el perjuicio se dé a la fuga o no se encuentre asegurado. Sobre el particular, el parágrafo primero del artículo 17 del citado Decreto señala:

**"Parágrafo.** En el caso de los accidentes de tránsito, para proceder al reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios a los beneficiarios, la muerte de la víctima debió haber ocurrido dentro del año siguiente a la fecha de la ocurrencia del accidente en comento".

Igualmente, el artículo 18 de la misma disposición precisa quienes son las personas beneficiarias y legitimadas para reclamar la indemnización de amparo por muerte y gastos funerarios ante la ocurrencia de uno de los eventos catastróficos en ella definidos.

**"Artículo 18. Beneficiarios y legitimados para reclamar. Se considerará beneficiario y legitimado para reclamar la indemnización por muerte y gastos funerarios, el cónyuge o compañero (a) permanente de la víctima, en la mitad**

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





*de la indemnización y sus hijos en la otra mitad, distribuida en partes iguales. De no haber hijos, la totalidad de la indemnización corresponderá al cónyuge o compañero (a) permanente; de no existir alguno de los anteriores, serán beneficiarios los padres y a falta de ellos los hermanos de la víctima".*

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 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 del pantallazo del envío realizado por correo electrónico, de la petición presentada por el demandante, mediante el cual solicitó se concluya la auditoría integral a la reclamación No. 51018165-00 dirigido a: [contactenos@utaudisalud.com](mailto:contactenos@utaudisalud.com) y [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co) (f. 18)

-Copia del Oficio ADRES-UT-REC-04797-2019 del 19 de junio del 2019, mediante el cual la Unión Temporal – Auditores de Salud, informó el resultado de la verificación de los requisitos de la reclamación presentada por el accionante. (fl. 19)

- Copia 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. (fl. 32-44)



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

En el presente asunto, el señor William García López, solicitó que se ampare su derecho fundamental al debido proceso y, en consecuencia, se ordene a la ADRES que por intermedio de su firma auditora, concluya de forma inmediata la auditoría integral de la solicitud de indemnización por muerte en accidente de tránsito del señor William Ernesto García Olier.

Advierte la Sala que, pese a que el demandante no alega la vulneración al derecho de petición frente a una solicitud en particular, en los hechos de la demanda manifiesta que presentó petición el 4 de septiembre de 2019 a las entidades accionadas, y a la fecha no ha obtenido respuesta alguna, razón por la cual la Sala abordará el estudio sobre este aspecto.

Se encuentra probado en el expediente que producto del deceso del señor William García Olier, el accionante presentó el día 19 de junio de 2019 solicitud de indemnización por muerte en accidente de tránsito ante la ADRES (fl. 19).

Mediante Oficio ADRES-UT-REC-04797-2019 del 19 de junio del 2019 la Unión Temporal Auditores en Salud le comunicó al señor William García López que su solicitud había cumplido con los requisitos establecidos en la Resolución 1645 de 2016, por lo que se continuaría con el trámite establecido y se pasaría a la etapa de auditoría integral.

El 4 de septiembre de 2019 el señor William García López vía correo electrónico solicitó a las entidades accionadas dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 0780 de 2016 y el artículo 17 de la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016 expedida por el Ministerio de Salud y de la Protección Social, los cuales prevén un término de dos (2) meses a partir de la fecha del cierre del periodo de radicación, para realizar la Auditoría Integral de las reclamaciones presentadas ante la subcuenta ECAT del FOSYGA, o quien haga sus veces, debido a que dicho término ya feneció, sin que hasta la fecha se haya notificado algún resultado definitivo de la auditoría integral.

La anterior solicitud fue dirigida a los buzones electrónicos [contactenos@utaudisalud.com](mailto:contactenos@utaudisalud.com) y [notificaciones.judiciales@adres.gov.co](mailto:notificaciones.judiciales@adres.gov.co) de las entidades accionadas, direcciones a las cuales les ha notificado las distintas providencias dentro del presente trámite constitucional, tal y como consta a folio 25 del expediente, por lo que no es de recibo para esta Sala el argumento de la Unión Temporal Auditores de Salud relacionado con que la ADRES no remitió la petición de 4 de septiembre de 2019 y, por ello, no tuvo conocimiento de la solicitud elevada por el accionante.



Así las cosas, para la Sala es claro que las entidades accionadas han vulnerado el derecho de petición del accionante al no dar respuesta de fondo, oportuna y clara a la petición del 4 de septiembre de 2019.

Por otra parte, la ADRES impugnó la decisión del A quo al considerar que lo que presentó el accionante fue una reclamación administrativa de indemnización por muerte en accidente de tránsito y no una petición, por lo cual debe someterse al trámite establecido en la ley para su resolución.

El anterior argumento tampoco es de recibo para este Tribunal, puesto que si bien es cierto que el señor William García López presentó solicitud de indemnización por muerte y gastos funerarios el pasado 19 de junio de 2019, lo cierto es que, la petición de la cual se predica la vulneración del derecho fundamental invocado no es la mencionada, sino la interpuesta el 4 de septiembre de 2019, frente a la cual las accionadas tienen la obligación de pronunciarse de fondo y han guardado silencio, vulnerando en forma clara y permanente el derecho de petición del actor.

Igualmente, descarta la Sala la afirmación de la ADRES en su impugnación cuando señala que carece de legitimación en la causa por pasiva en el presente asunto, toda vez que como se señaló la vulneración del derecho petición en el presente asunto se origina con la ausencia de respuesta frente a la petición del 4 de septiembre de 2019 por lo que se confirmará la sentencia proferida en primera instancia.

Ahora bien, frente a la pretensión del accionante consistente en que se ordene a la ADRES que por intermedio de la Unión Temporal Auditores en Salud concluya de forma inmediata la auditoría integral de la reclamación de indemnización por muerte y gastos funerarios el 19 de junio de 2019, la Sala estima que debe accederse a la misma toda vez que la Unión Temporal Auditores en Salud no ha resuelto de fondo la reclamación presentada por el señor William García López, pese a haberse vencido el término con el que contaba para tal efecto.

La Resolución No. 1564 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 muerte y gastos funerarios 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 continuación, mediante el análisis de la información suministrada por el reclamante en las etapas de pre-radicación y radicación"***

De lo anterior, permite concluir que una vez superadas las etapas de pre radicación y radicación, la Unión Temporal contaba con dos (2) meses para emitir pronunciamiento sobre la auditoría realizada a las reclamaciones presentadas por las personas naturales.

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 32 a 44 del expediente, le compete a la UT accionada adelantar las auditorías 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 muerte y gastos funerarios presentada por el accionante.

Igualmente, la UT accionada comunicó al señor William García López que su solicitud de indemnización por muerte presentada el 19 de junio 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-04797-2019 del 19 de junio de 2019, visible a folio 19 del expediente, no obstante 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 recordar 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 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

---

2 Sentencia T-333 de 2016.



para agotar el procedimiento administrativo adelantado en procura del reconocimiento de la indemnización por muerte solicitada.

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

**X.- FALLA**

**PRIMERO:** Adicionar la sentencia apelada, la cual quedará así:

**"CUARTO: 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 por muerte y gastos funerarios radicada bajo el número 51018165-00 presentada el 19 de junio de 2019 por el señor William García López.

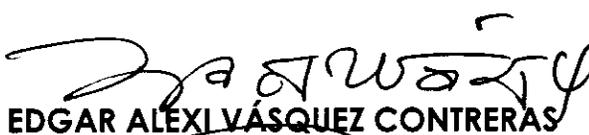
**SEGUNDO:** Confirmar en lo demás la sentencia apelada.

**TERCERO:** Comunicar la presente providencia a las partes y al Juzgado de origen.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Los Magistrados,

  
EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

  
MOISÉS DE JESÚS RODRIGUEZ PÉREZ

  
CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE