



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., dieciséis (16) de octubre de dos mil veinte (2020).

NATURALEZA DEL PROCESO	ACCIÓN DE TUTELA
PROCESO No.:	11001-33-35-025-2020-00300-00
DEMANDANTE:	PEDRO JOSÉ JIMÉNEZ HERNÁNDEZ
DEMANDADO:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DE SALUD- ADRES- VINCULADA: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Procede el Despacho a dictar sentencia de primera instancia en la acción de tutela promovida por el señor **PEDO JOSÉ JIMÉNEZ HERNÁNDEZ**, quien actúa a través de apoderado, en contra de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DE SALUD-ADRES** y como **VINCULADA** la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, por la presunta violación al derecho fundamental de petición.

I. ANTECEDENTES

1. Soporte fáctico y jurídico de la solicitud de amparo

Interpuso derecho de petición ante la Administradora de los recursos de la Salud-ADRES-, en la que solicitó el pago de unos subsidios de incapacidad ordenados por el Juzgado 32 Laboral del Circuito de Bogotá, de los siguientes periodos:

dic-16 al 15-dic-16, 19-ene-17 al 17-feb-17, 20-feb-17 al 05-mar-17, 25-abr-17 al 04-may-17, 05-may-17 al 07-may-17, 08-may-17 al 22-may-17, 03-jul-17 al 17-jul-17, 18-jul-17 al 01-ago-17, 04-ago-17 al 18-ago-17, 19-ago-17 al 01-sep-17, 18-oct-17 al 05-nov-17, 24-nov-17 al 08-dic-17, 09-dic-17 al 23-dic-17, 24-dic-17 al 12-ene-18, 13-ene-18 al 11-feb-18, 12-feb-18 al 11-mar-18, 12-mar-18 al 10-abr-18, 11-abr-18 al 10-may-18, 11-may-18 al 24-may-18, 05-feb-19 al 19-feb-19, 27-feb-19 al 13-mar-19 y 19-mar-19 al 02-abr-19

Los pagos los debía pagar la EPS Cruz Blanca, sin embargo, esta entidad al estar en proceso de liquidación, le informó que quien tiene competencia es la Aseguradora de los Recursos de la Salud-ADRES-. A la fecha no ha recibido respuesta.

1.2. Pretensiones.

El tutelante solicitó al Despacho acceder a las siguientes:

“Con fundamento en los hechos relacionados anteriormente, solicito al señor juez disponer y ordenara la entidad accionada ADRES, dar respuesta de fondo a la petición elevada el 09/09/2020”.

2. TRÁMITE PROCESAL Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA DE TUTELA

La demanda de tutela fue admitida por este Despacho mediante auto de fecha 6 de octubre de 2020, en el que se ordenó notificar por el medio más expedito y eficaz al representante legal de la Entidad accionada, a quien se le concedió el término de dos (2) días para que rindiera informe sobre los hechos y fundamentos de la acción y ejerciera su derecho de defensa, manifestando que:

INFORME DE LA ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DE LA SALUD ADRES:

(...)

Acorde a lo aducido por el accionante, se hace alusión a la interposición de un derecho de petición vía Email ante esta entidad en fecha 09 de septiembre de 2020, en este sentido, para rendir el presente informe se procedió a solicitar e insumo técnico pertinente, a la oficina de atención al ciudadano de la Adres, quienes al respecto informaron lo que a continuación se transcribe:•

AREA DE ATENCIÓN AL CIUDADANO: “De acuerdo con su solicitud se Remite en archivo adjunto soportes del traslado de caso a la Supersalud por ser de su competencia y soporte del comunicado emitido al ciudadano informando el proceso de traslado a esa entidad. En lo correspondiente a la atención del caso 144175 del CRM

DAF ATC- CAS-144175-B4N3N1 - 20

Señores
SUPERSALUD
Ciudad

URGENTE

Asunto: Traslado solicitud, del ciudadano, , con N° de Caso - CAS-144175-B4N3N1 - 20.

Respetados Señores:

De conformidad con lo previsto en el artículo 21 de la ley 1755 de 2015, y debido a que la petición se refiere a temas de su competencia, atentamente le remitimos el correo del asunto, de **PEDRO JOSE JIMENEZ HERNANDEZ**, derecho de petición .

Agradecemos la pronta atención que se preste a la misma.

Cordialmente,

Martha Ligia Serna Pulido
Gestor de Operaciones
Dirección Administrativa y Financiera
ADRES – Administradora de los Recursos del SGSSS

Proyectó: Diana A.



Manifiestan que la razón por la que consideran es la Supersalud quien tiene competencia para dar respuesta al derecho de petición radicado por el accionantes, se debe a que las prestaciones económicas cuyo reconocimiento pretende el

accionante en cabeza de la Entidad Promotora de Salud objeto de medida de control y vigilancia por liquidación, la conducta omisiva de las EPS involucradas frente al reconocimiento de incapacidades cuyo pago se surtió en forma previa por parte de la ADRES, debe ser objeto de pronunciamiento por parte del precitado ente de control y en tal sentido le comunicaron la respuesta al accionante, como se muestra a continuación.

01/03/2021
Consejo Técnico Promocional

TRASLADO CAS-144175-BANJINI CRM00099015099

Requiestaspproj <Requiestaspproj@adres.gov.co>
Mié 18/03/2020 14:48

Rev. Daniel Martínez Porro <danielmartinez@imperaabogados.com>
CC: Consejo Técnico ATC <consejotecnico@tl.com.co>

DAF ATC- CAS-144175-BANJINI - 20

Señores
PEDRO JOSÉ JIMÉNEZ HERNÁNDEZ
danielmartinez@imperaabogados.com

Asunto: Traslado a la SuperSalud con N° de Caso CAS-144175-BANJINI

Respetados Señores:

En atención a su solicitud hemos dado traslado a su caso a la Super Intendencia de Salud con el fin de que la entidad realice el trámite correspondiente.

Para hacerle seguimiento a su solicitud le recomendamos contactarse con la entidad mencionada, para tal efecto, o para ampliar la información de puntos de contacto y canales de atención, hágalo a través su respectiva página web, www.supersalud.gov.co.

Gracias por comunicarse con la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud ADRES, en esta entidad estamos para servirle.

Cordialmente,
Martha Lijja Serna Pulido
Gestor de Operaciones
Dirección Administrativa y Financiera
ADRES - Administradora de los Recursos del SGSSS

Finalmente, solicita se exonere de toda responsabilidad a la Administradora de los Recursos de la Salud -ADRES-, pues considera que con las pruebas aportadas a la presente acción constitucional se ha demostrado que no ha vulnerado el derecho de petición de la accionante.

Como consecuencia de la anterior respuesta, este Despacho consideró necesaria la **VINCULACIÓN** de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD**, para que informara al respecto, quien manifestó y solicitó lo siguiente:

“Solicitamos desvincular a esta entidad de toda responsabilidad dentro de la presente acción de tutela teniendo en cuenta que la violación de los derechos que se alegan como conculcados, no deviene de una acción u omisión atribuible a la Superintendencia Nacional de Salud, lo que impone la declaratoria de falta de legitimación en la causa por pasiva frente a esta Entidad.

En efecto, las EPS como aseguradoras en salud son responsables de la calidad, oportunidad, eficiencia y eficacia de la prestación de los servicios de salud, pues el aseguramiento en salud, exige que el asegurador (EPS), asuma el riesgo transferido por el usuario, esto es, la salud y vida del asegurado, y cumpla cabalmente con las obligaciones frente a “...la prestación de servicios y tecnologías, estructurados sobre una concepción integral de la salud, que incluya su promoción, la prevención, la paliación, la atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas.” (Cfr. Art. 15 Ley 1751 de 2015), lo cual implica la asunción de obligaciones y responsabilidades contractuales.

En este contexto, las EPS están llamadas a responder por toda falla, falta, lesión, enfermedad e incapacidad que se genere con ocasión de la no prestación, o prestación indebida de los servicios de salud incluidos en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Esto comporta la directa asunción de responsabilidades en materia de servicios de salud a cargo de las EPS quienes actúan como verdaderos y directos responsables contractuales, y no el prestador de servicios de salud (IPS), quien podrá responder solidariamente con el asegurador (EPS), solo cuando este último habiéndose entregado por el asegurador, los elementos claves de atención, esto es los requisitos que se deben tener en cuenta para la negociación y suscripción de los acuerdos de voluntades para la prestación de servicios de salud, hagan caso omiso a estos generando lesión, enfermedad, o incapacidad en el usuario, por su omisión, arbitrariedad y desconocimiento de lo ordenado, pactado y contratado por el asegurador en salud.

La Superintendencia Nacional de Salud, es un organismo de carácter técnico, que como máximo órgano de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud debe propugnar por que los agentes del mismo cumplan a cabalidad con las obligaciones y deberes asignados en la ley, y demás normas reglamentarias para garantizar la prestación de los servicios de salud a sus afiliados, mediante una labor de auditoría preventiva y reactiva, esta última a través de las quejas de los usuarios del Sistema”.

III. CONSIDERACIONES

El artículo 86 de la Constitución Política, fue reglamentado mediante el Decreto 2591 de 1991, que en su artículo 1° establece: *"Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto"*, la cual, en principio, procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

En el evento de existir esa otra herramienta de defensa, la tutela será procedente si se alega que se propone como mecanismo transitorio con el que se busca evitar un perjuicio irremediable.

Por su parte el artículo 23 de la misma norma, consagra el derecho de petición como la posibilidad de toda persona de *"... presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución"*.

Sobre el contenido y alcance del derecho de petición se ha pronunciado la Corte Constitucional¹, precisando que:

¹ Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, Expediente T-3.265.201, Sentencia del 2 de marzo de 2012, M. P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. 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.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. (...)”

3.1. Derecho Fundamental de Petición.

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho de petición como la posibilidad de toda persona de “... *presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”.

De conformidad con este postulado constitucional, la jurisprudencia ha establecido que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende los siguientes cuatro elementos:

- (i)** la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o tramitarlas;
- (ii)** la facultad de obtener una resolución pronta y oportuna de la cuestión en los términos consagrados en la ley;
- (iii)** el derecho a que se resuelva de fondo, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado, y
- (iv)** la pronta comunicación al peticionario acerca de la decisión o información requerida.

Así las cosas, para que se entienda satisfecho el derecho de petición, no basta únicamente con que se dé respuesta a la solicitud que se le formula, sino que, además, esta debe ser comunicada al interesado, pues, sólo así se puede ejercer el derecho de contradicción implícito dentro del derecho al debido proceso, igualmente, fundamental, y de protección inmediata.

Ahora bien, en relación con la respuesta que se brinde al derecho de petición, esta debe reunir ciertos requisitos, a saber: debe ser pronta, oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente, lo que impone de manera previa, la verificación de los hechos puestos en conocimiento, la exposición del marco jurídico que regula el tema sobre el cual se está cuestionando, para luego de su análisis y confrontación, concluir con una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que se ha producido una respuesta efectiva, sin importar que la misma sea favorable o no a los intereses del peticionario².

No sobra advertir que la entidad que debe dar respuesta no está obligada, como parte del núcleo esencial del derecho de petición, a acceder a las pretensiones del peticionario. Así, el que se genere una respuesta no supone la aceptación de lo solicitado. Por lo mismo, no puede inferirse, que en el supuesto de que haya operado el silencio administrativo negativo, ello suponga que se haya dado respuesta efectiva al derecho de petición, pues ello solo prueba la vulneración del derecho fundamental de petición³.

Debe anotarse que la jurisprudencia constitucional ha sido clara en señalar que, si la entidad requerida por vía de un derecho de petición no puede dar respuesta de manera oportuna a la solicitud, ésta deberá informar acerca de los inconvenientes para dar una respuesta de fondo en ese momento, debiendo indicar en todo caso, el plazo aproximado dentro del cual absolverá de manera efectiva tal petición.

Lo anterior, permite concluir que las respuestas que incumplan con los requisitos implícitos en el artículo 23 Superior, condenan al peticionario a una situación de incertidumbre, por cuanto éste no logra aclarar sus inquietudes, especialmente si se considera que, en muchos eventos, de esa respuesta depende el ejercicio de otros derechos subjetivos⁴.

3.2. Caso en concreto

Del escrito de tutela y del material probatorio aportado, se pudo extraer que el accionante consideró vulnerado su derecho fundamental de petición, con ocasión a la solicitud de cumplimiento del fallo que ordenó el pago de los subsidios de incapacidad, y, a la fecha no han dado una respuesta efectiva.

Observa el Despacho que tanto la entidad inicialmente accionada, ADRES, como la posteriormente vinculada, SUPER SALUD, se trasladan la responsabilidad con base en la competencia que cada una manifiesta tener, que en últimas afecta de manera importante al accionante.

² Sentencia T-395 de 2008, Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

³ Sentencia T-1104 de 2002, Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴ Sentencia T-1753 de 2000, Dr. Álvaro Tafur Galvis.

En efecto, al existir una actuación administrativa iniciada con la radicación del derecho de petición que debe ser resuelto no solo en término legal por parte de la entidad, sino que debe cumplir con el presupuesto de oportunidad y que el contenido (ninguna de las entidades asume de forma directa ni indirecta, menos le dicen al peticionario porque no son competentes, máxime que una de ellas ejerce el control y vigilancia de las entidades a su cargo) de la respuesta satisfaga los postulados esenciales de la petición, esto es, que sea clara, precisa y puesta en conocimiento del peticionario, independientemente del sentido de la misma, pues bien puede la entidad negar o acceder al objeto de la petición.

De lo anterior se infiere, que al no haberse dado respuesta a la petición y hasta la fecha no haberse efectivizado la misma, se puede afirmar que existe la vulneración al derecho de petición lo que implica que al tenor de la Constitución Política, la Ley y la jurisprudencia Constitucional, deba tutelarse tales derechos; por lo que concluye el Despacho, que el derecho fundamental de petición del accionante, resultó vulnerado con el proceder de la accionada y la vinculada, pues no es admisible por este Juzgador que se trasladen responsabilidades sin señalar de forma clara quien realmente debe dar solución al peticionario, y finalmente, no realicen las actividades tendientes a la efectiva y pronto respuesta a la petición hecha por el señor PEDRO JOSÉ JIMÉNEZ, relacionada con el pago de los subsidios de incapacidades ordenadas por el Juzgado 32 Laboral del Circuito de Bogotá.

Como muy bien informan cada una las entidades accionadas, dentro de su misión y funciones, por un lado, ADRES, tiene como propósito administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia, bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad, con el fin de asegurar el adecuado flujo de recursos para la sostenibilidad del Sistema; por otro lado, SUPER SALUD, es el máximo órgano de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social en Salud debe propugnar porque los agentes del mismo cumplan a cabalidad con las obligaciones y deberes asignados en la ley, y demás normas reglamentarias para garantizar la prestación de los servicios de salud a sus afiliados, mediante una labor de auditoría preventiva y reactiva, esta última a través de las quejas de los usuarios del Sistema.

Con base en lo anterior, y teniendo claro que las entidades accionada y vinculada, son los máximos órganos de administración de recursos y de vigilancia, inspección y control del Sistema General de Salud, se ordenará al representante legal de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DE LA SALUD -ADRES-, como al representante legal de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, que mancomunadamente, coordinadamente y desde el ámbito de sus competencias, den respuesta efectiva a la solicitud radicada por el aquí accionante, ordenando a quien corresponda dentro de sus entidades y en relaciones a sus funciones establecidas dar respuesta pronta, clara,

precisa al señor PEDRO JOSÉ JIMÉNEZ identificado con cédula de ciudadanía número 401.494, relacionada con el pago de los subsidios de salud correspondientes a los períodos de:

dic-16 al 15-dic-16, 19-ene-17 al 17-feb-17, 20-feb-17 al 05-mar-17, 25-abr-17 al 04-may-17, 05-may-17 al 07-may-17, 08-may-17 al 22-may-17, 03-jul-17 al 17-jul-17, 18-jul-17 al 01-ago-17, 04-ago-17 al 18-ago-17, 19-ago-17 al 01-sep-17, 18-oct-17 al 05-nov-17, 24-nov-17 al 08-dic-17, 09-dic-17 al 23-dic-17, 24-dic-17 al 12-ene-18, 13-ene-18 al 11-feb-18, 12-feb-18 al 11-mar-18, 12-mar-18 al 10-abr-18, 11-abr-18 al 10-may-18, 11-may-18 al 24-may-18, 05-feb-19 al 19-feb-19, 27-feb-19 al 13-mar-19 y 19-mar-19 al 02-abr-19.

De la respuesta que se brinde, deberá notificarse en debida forma al accionante.

Lo anterior habrá de cumplirlo en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTICINCO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO. Protéjase el derecho fundamental de petición, del señor **PEDRO JOSÉ JIMÉNEZ**, identificado con cedula de ciudadanía número 401.494.

En consecuencia, se ordena al representante legal de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DE LA SALUD -ADRES-, como al representante legal de la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, que mancomunadamente, coordinadamente y desde el ámbito de sus competencias, den respuesta efectiva a la solicitud radicada por el aquí accionante, ordenando a quien corresponda dar respuesta pronta, clara, precisa al señor PEDRO JOSÉ JIMÉNEZ identificado con cédula de ciudadanía número 401.494, relacionada con el pago de los subsidios de salud correspondientes a los períodos de:

dic-16 al 15-dic-16, 19-ene-17 al 17-feb-17, 20-feb-17 al 05-mar-17, 25-abr-17 al 04-may-17, 05-may-17 al 07-may-17, 08-may-17 al 22-may-17, 03-jul-17 al 17-jul-17, 18-jul-17 al 01-ago-17, 04-ago-17 al 18-ago-17, 19-ago-17 al 01-sep-17, 18-oct-17 al 05-nov-17, 24-nov-17 al 08-dic-17, 09-dic-17 al 23-dic-17, 24-dic-17 al 12-ene-18, 13-ene-18 al 11-feb-18, 12-feb-18 al 11-mar-18, 12-mar-18 al 10-abr-18, 11-abr-18 al 10-may-18, 11-may-18 al 24-may-18, 05-feb-19 al 19-feb-19, 27-feb-19 al 13-mar-19 y 19-mar-19 al 02-abr-19.

De la respuesta que se brinde, deberá notificarse en debida forma al accionante.

Lo anterior habrá de cumplirlo en el término máximo de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de esta providencia.

SEGUNDO. Comunicar a las partes por el medio más expedito de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO. De no ser impugnada esta decisión, remítase a la H. Corte Constitucional para eventual revisión.

CUARTO. Si en el evento de ser impugnado el presente fallo y en el transcurso de la segunda instancia se da respuesta a la petición, entiéndase por hecho superado el presente asunto.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**ANTONIO JOSÉ REYES MEDINA
JUEZ**

Lygm

Firmado Por:

**ANTONIO JOSE REYES MEDINA
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 025 ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO BOGOTA-
CUNDINAMARCA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

79f43f435dfa12ca9ef9583d7678bbc59140d4b334927af63999c927b008b000

Documento generado en 16/10/2020 04:41:13 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**