

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ
D.C.

j45cctobt@cendoj.ramajudicial.gov.co

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA No. 2020-0791-01

Accionante: SINDICATO NACIONAL DE TRABAJADORES DE CAPITAL SALUD ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO S.A.S. “SINTRACAPITAL”

Accionada: CAPITAL SALUD EPS.

Procede el despacho a resolver la impugnación presentada por Capital Salud EPS contra del fallo de tutela proferido el 18 de diciembre de 2020 por el Juzgado Treinta y Cinco Civil Municipal de Bogotá, por el cual se tuteló el derecho fundamental de petición del Sindicato Nacional de Trabajadores de Capital Salud Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado S.A.S.

I. ANTECEDENTES

1. El Sindicato Nacional de Trabajadores de Capital Salud Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado S.A.S. entabló acción de tutela al encontrar vulnerado su prerrogativa contenida en el artículo 23 constitucional, luego que no se le suministrara copia del informe elaborado por EPYCA, en cuanto al estudio realizado para definir la planta de personal de la entidad accionada.

1.2. Refiere en síntesis la organización sindical accionante que si bien se contestó el derecho petición presentado el 24 de noviembre de 2020, este no resuelve de fondo lo rogado, dando génesis a la acción constitucional de la referencia, de ahí que solicite el amparo de su derecho fundamental.

II. DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

La jueza de primer grado accedió a la protección de la garantía de primer orden al concluir que si bien se había negado la expedición de copias del documento solicitado argumentando que la información era del resorte exclusivo de la aseguradora en salud, tal determinación no se soportó en fundamentos legales, limitándose la EPS a revelar quiénes podían conocer o hacer uso del documento.

Advirtió que atendiendo lo previsto en el artículo 25 de la Ley 1755 de 2015, norma sustituta de los apartes correspondientes de la Ley 1437 de 2011, habilitaba a la gestora a insistir en la entrega de la documentación, lo que se vio limitado al no expresarse las razones jurídicas sobre las que se soportaba la negativa, en aras de ratificar o levantar la limitación al acceso de las copias solicitadas.

III. DE LA IMPUGNACIÓN

Inconforme con lo resuelto, Capital Salud EPS impugnó la decisión argumentado, en síntesis, que dio respuesta oportuna y eficazmente, puesto que dejó claro que la información solicitada es de uso exclusivo de la empresa para la toma de decisiones por parte del cuerpo directivo.

Adicionalmente, manifestó que el documento elaborado EPYCA es equiparable al que realizan los particulares en un mercado donde se necesita que compita en igualdad de condiciones para la eficaz prestación del servicio; es un estudio técnico que fue adelantado en su oportunidad para implementar la nueva estructura y organigrama que tendría CAPITAL

SALUD EPS; añadió que no se ha implementado en su integridad, toda vez que esa entidad se rige de manera expresa por las normas de derecho privado, de tal suerte que no vulneró derecho alguno.

IV. CONSIDERACIONES

1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Carta Fundamental, es el mecanismo constitucional efectivo que le permite a todo ciudadano reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos expresos que señala el Decreto 2591 de 1991.

1.2. Se caracteriza por ser un mecanismo subsidiario o residual que procede, por regla general, cuando no se dispone de otro medio de defensa judicial, además de ser inmediato, porque su propósito es otorgar sin dilaciones la protección solicitada; sencillo o informal, porque no ofrece dificultades para su ejercicio; sumario, porque es breve en sus formas y procedimientos; específico, porque se contrae a la protección exclusiva de los derechos fundamentales; eficaz, porque en todo caso exige del juez un pronunciamiento de fondo para conceder o negar el amparo del derecho y preferente, porque el juez lo tramitará con prelación a otros asuntos con plazos perentorios e improrrogables.

1.3. En otros términos, el objeto de la acción de tutela es la garantía de los derechos fundamentales. Sin embargo, durante el trámite del procedimiento sumario pueden presentarse circunstancias que permitan inferir que las vulneraciones o amenazas invocadas cesaron porque se conjuró un daño irreversible o consumado; la autoridad o el particular satisfizo el derecho fundamental afectado o se presentó la inocuidad de

las pretensiones¹, situaciones que desde luego llevan al lastre el fin perseguido.

1.4. Estando en presencia de cualquiera de los anteriores supuestos, en la doctrina constitucional se habla de “carencia actual de objeto”².

2. Siendo el tema central de la presente acción el derecho de petición debe recordarse que este se erige en nuestro ordenamiento como institución jurídica de carácter especial, pues, como lo ha dicho la Corte Constitucional desde vieja data, aun siendo un derecho autónomo, permite la materialización de innumerables garantías, como por ejemplo, la participación o el derecho a la información.

Desde ese panorama, el ejercicio del tal prerrogativa “no se limita a la posibilidad de elevar peticiones respetuosas a las autoridades, sino, igualmente, el derecho a recibir una respuesta a la solicitud realizada”, la cual debe “sujetarse a los requerimientos establecidos en la ley, es decir, independientemente de que lo resuelto por la entidad sea adverso o no a los intereses del peticionario, la resolución del asunto debe contar con un estudio minucioso de lo pretendido, argumentos claros, coherentes, dar solución a lo que se plantea de manera precisa, suficiente, efectiva y sin evasivas de ninguna clase”³.

2.1. Ante la complejidad que embarga su ejercicio, huelga indicar que no cualquier tipo de respuesta -más siendo adversa a los intereses de quien legítimamente lo ejerce- permite tenerlo por satisfecho, toda vez que debe ser oportuna, de fondo en forma clara y precisa con lo solicitado, así como debe ser puesta en conocimiento del peticionario⁴.

Asociado a ello, ejerciéndose reserva sobre información recabada, es imperioso para el particular o la administración motivar la denegación a su

1 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-308 de 2011.

2 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-533 de 2009.

3 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-794 de 2013.

4 Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-414 de 2010.

acceso amparándose en las normas jurídicas pertinentes que hacen o edifican la excepción.

3. En el caso concreto, la negativa de la accionada en brindar la información puntual reclamada por la actora, peticionaria, se cimentó por parte de Capital Salud EPS en la imposibilidad de entregar el informe elaborado por UT EPYCA CONSULTORES respecto de la reestructuración de esa entidad por ser del “uso exclusivo de las directivas”, “para la toma de decisiones”. Sin embargo, tal determinación no fue soportada en norma alguna, aun cuando para hilvanar tales razones, como quedó expuesto incluso desde la primera instancia, le correspondía hacerlo.

3.1. Nótese como la Ley 1437 de 2011 en su artículo 24 sustituido por el canon 1º de la ley 1755 de 2015 erige:

“Solo tendrán carácter reservado las informaciones y documentos expresamente sometidos a reserva por la Constitución Política o la ley, y en especial:

1. Los relacionados con la defensa o seguridad nacionales.
2. Las instrucciones en materia diplomática o sobre negociaciones reservadas.
3. Los que involucren derechos a la privacidad e intimidad de las personas, incluidas en las hojas de vida, la historia laboral y los expedientes pensionales y demás registros de personal que obren en los archivos de las instituciones públicas o privadas, así como la historia clínica.
4. Los relativos a las condiciones financieras de las operaciones de crédito público y tesorería que realice la nación, así como a los estudios técnicos de valoración de los activos de la nación. Estos documentos e informaciones estarán sometidos a reserva por un término de seis (6) meses contados a partir de la realización de la respectiva operación.
5. Los datos referentes a la información financiera y comercial, en los términos de la Ley Estatutaria 1266 de 2008.
6. Los protegidos por el secreto comercial o industrial, así como los planes estratégicos de las empresas públicas de servicios públicos.

7. Los amparados por el secreto profesional.

8. Los datos genéticos humanos”.

Siendo estos eventos, de manera general, por los cuales se puede dar la negativa en el acceso de información o la obtención de documentos, ello no se refleja en la contestación No. GH-DG-CT-966-2020 de 14 de octubre de 2020, carente de cualquier basamento jurídico y, por tanto, bien hizo la *a quo* en tutelar el derecho fundamental de petición.

3.2. Recuérdesse que a voces del artículo 25 de la norma en comento, toda decisión que rechace la petición de informaciones o de documentos debe ser motivada, además de indicar en forma precisa las disposiciones legales que impiden su suministro, asunto que, como ya se dijo, pasó inadvertido por la entidad tutelada.

De hecho, si se mira bien, el sustento expresado por la pasiva como soporte de la negativa no encaja en alguna de las puntuales causas previstas por la legislación como reserva legal, de tal suerte que, fundada en ella, tampoco, en línea de principio, podría negarse a su consecución por la organización común de los trabajadores de la EPS, que, se añade, está legítimamente facultado para auscultar en las decisiones adoptadas por su empleador y sus fundamentos, pues solo así podría garantizársele el ejercicio constitucional que realizan.

3.3. Por demás, dígase que el artículo 32 de la Ley 1755 de 2015, norma que en verdad rige la materia tratándose de una persona jurídica gobernada por el régimen privado, donde no esta demás exteriorizar que contrario a lo asentado en el fallo de tutela el tramite de insistencia recogido en el canon 26 ibídem no opera ya que “fue voluntad del legislador que al derecho de petición ante particulares no le aplicaran las reglas de la insistencia en caso de reserva documental, en la medida en que este recurso es conocido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo y no se estableció un procedimiento para ello, por cuanto

ello hace parte de otras leyes que de manera especial regulan la materia”⁵, si se impone dos obligaciones específicas de este tipo de organizaciones.

De una parte, la de resolver los derechos de petición que les sean elevados y, por otra, la de suministrar la información cuando no haya una cláusula legal o constitucional específica que imponga la reserva de información o documental.

3.4. En otros términos, a las entidades privadas les está proscrita la posibilidad de invocar genéricamente la reserva de información para negar el suministro de esta o la expedición de documentos, de tal suerte que a ello no podía proceder, como lo hizo, la pasiva, de modo que su argumento de alzada se desestima y, entonces, la confirmación del amparo de los derechos se impone.

En virtud de los argumentos expuestos, el **JUZGADO CUARENTA Y CINCO CIVIL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

IV. RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo de primera instancia proferido el 18 de diciembre de 2020 por el Juzgado Treinta y Cinco Civil Municipal de Bogotá.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta decisión por el medio más expedito a las partes y al Juez Constitucional de primera instancia. Déjese la constancia de rigor.

TERCERO: ENVIAR el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, una vez se restablezca la normalidad institucional para estos trámites. Déjense las constancias pertinentes.

⁵ Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-951 de 2014.

NOTIFÍQUESE


GLORIA CECILIA RAMOS MURCIA
Jueza

Mo.

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y CINCO CIVIL MUNICIPAL
BOGOTÁ D.C.**



Bogotá DC., dos (02) de marzo de dos mil veintiuno (2021).

Incidente de Desacato No. 11001 40 03 035 2020 00791 00

Previo a iniciar el incidente de desacato previsto en el art. 52 del Decreto 2591 de 1991, se requiere al representante legal de la entidad accionada, **Capital Salud EPSS**, para que manifieste si dio cumplimiento al fallo de tutela emanado por este Despacho Judicial, e igualmente informe qué persona dentro de esa entidad, es la responsable del cumplimiento del fallo de tutela individualizándola, además informar el nombre de su superior jerárquico. Si es del caso, indicar los nombres y lugares de domicilio y residencia de dichas personas. En el escrito de contestación, el representante legal deberá acreditar dicha calidad mediante el certificado de existencia y representación legal de la entidad accionada con fecha de expedición vigente.

De lo anterior se le concede el término de tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, so pena de incurrir en desacato con las consecuencias legales indicadas en el artículo 52 del Decreto 2591 de 1991.

En el acto de notificación personal que se realice al aludido representante legal, suminístresele copia del citado fallo.

Esta providencia se debe **NOTIFICAR POR EL MEDIO MÁS EXPEDITO.**

Cúmplase,

La Jueza,

DEISY ELISABETH ZAMORA HURTADO

DS

Firmado Por:

DEISY ELIZABETH ZAMORA HURTADO
JUEZ MUNICIPAL
JUZGADO 035 CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

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: **fcd6120b8fe9efdfd184ec99d1a97b52e1af0ad2ca79798e2706242fc30ad6d3**

Documento generado en 02/03/2021 05:25:02 PM

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO TREINTA Y CINCO CIVIL MUNICIPAL
BOGOTÁ D.C.**



Bogotá DC., diez (10) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

Incidente de Desacato No. 11001 40 03 035 2020 00791 00

I-. OBJETO POR DECIDIR

Lo constituye el incidente de desacato promovido por **Sintracapital** en contra de **Capital Salud EPSS**; tal situación, ante el no cumplimiento, por parte de la accionada, a la orden de tutela impartida por este Despacho en sentencia proferida el 18 de diciembre de 2020.

II-. ANTECEDENTES

En escrito presentado por el ahora incidentante, se indica que la **Empresa Promotora de Salud** accionada no ha dado o emitido respuesta que decida de fondo o satisfactoriamente el derecho de petición por él presentado, el cual fue tutelado mediante el fallo que se rememora.

III-. RAZONAMIENTOS QUE FUNDAMENTAN LA CONCLUSIÓN

a-. Marco de la decisión

Análisis de las explicaciones dadas por la accionada para, a partir de ellas, disponer la apertura o no del incidente.

b-. Consideraciones

Una vez recibido el escrito de incidente de desacato, se dispuso requerir a la entidad accionada para que manifestara si se había dado cumplimiento al fallo calendarado 18 de diciembre de 2020. En atención al requerimiento hecho, **Capital Salud EPSS** señaló que, por medio de comunicación No. GH-DG-CT-1232-2020 de fecha 21 de Diciembre de 2020, dio respuesta a la petición presentada. Dicha manifestación, adicionalmente, fue remitida y recibida por la Organización petente.

Dicho lo anterior, conforme las pruebas documentales arrimadas al trámite incidental, el Despacho encuentra que el motivo base de la acción tuitiva ha cesado. En efecto, obra en el cartulario copia de la respuesta dada a la petición inicialmente presentada por **Sintracapital**; en relación a ello, la respuesta dada suple los requisitos jurisprudenciales de resolución de fondo del problema planteado, claridad y congruencia. De igual manera, la respuesta emitida fue puesta en conocimiento del solicitante del amparo; al descorrer el traslado de la manifestación hecha por la pasiva, la **Organización Sindical** realiza pronunciamientos precisos en relación a la manifestación hecha a la solicitud de septiembre de 2020.

Ahora bien, se observa que la respuesta es adversa a las pretensiones del actor; sin embargo, tal situación no implica la conculcación del derecho de petición del **Sindicato Nacional de Trabajadores de Capital Salud Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado S.A.S.** Relativo a tal manifestación, debe recordarse lo expresado por la Corte Constitucional:

<<una cosa es que resulte violado el derecho de petición cuando no se resuelve material y oportunamente acerca de la solicitud presentada y otra muy distinta que, ya respondido lo que la autoridad tiene a su alcance como respuesta, el peticionario aspire a que se le conceda forzosamente y de manera inmediata algo que resulte actualmente imposible >> (subrayas fuera de texto)¹

Y es que si bien el art. 23 de la Constitución Política del País señala como una garantía la posibilidad de presentar solicitudes a las autoridades; la misma no contempla un deber que, a toda petición, la destinataria de esta se vea avocada a acoger positivamente la requerido. Por el contrario, por vía jurisprudencial, se ha considerado que el derecho antes señalado “[...] *no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa* [...]”².

Así las cosas, el negar la entrega de los documentos requeridos, pese a no ser consecuente con los intereses de **Sintracapital**, no genera *per se* una vulneración al derecho fundamental de petición.

En línea a lo precedente, debe resaltarse que si bien, en un principio, se tuteló la garantía consagrada en el art. 23 superior, esto se hizo por el hecho de que la **EPS** no fundamentó adecuadamente la negativa esgrimida en cuanto a la entrega de los estudios requeridos. Pese a ello, **Capital Salud** procedió –nuevamente- a negar facilitar la documentación peticionada, pero –ahora- precisando los fundamentos de su actuar. Los argumentos consignados en su respuesta, para este Despacho, son razonables; precisó razones tanto de índole legal como jurisprudencial para concluir que lo requerido es de índole privado, y, por ello, no era posible exhibirlo a terceros ajenos a la relación contractual que dio lugar a su origen.

La situación narrada, es decir, la adecuada fundamentación de la negativa, desboca en que, por vía de tutela, no se pueda acceder a los pedimentos hechos. En este nuevo escenario, **Sintracapital** tiene a su disposición la solicitud de insistencia en caso de reserva, consagrada en el art. 26 de la Ley 1437 de 2011³. Aclarando sobre lo anterior, que por la naturaleza jurídica de la otrora accionada, esto es, ser una empresa de economía mixta con participación mayoritaria del Distrito Capital⁴, es una

¹ Sentencia T 464 de 1996, MP Dr. José Gregorio Hernández Galindo

² Sentencia T 242 de 1993 M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

³ Sustituida por el art. 1º de la Ley 1755 de 2015.

⁴ Al respecto, véase la sección 3º, capítulo primero del Código de Ética y Buena Conducta de Capital Salud EPSS, disponible para consulta en la página web: <https://www.capitalsalud.gov.co/wp-content/uploads/2021/03/Codigo-de-etica-y-buen-gobierno.pdf>, recuperado el día 10 de mayo de 2021.

Entidad susceptible de aplicar la insistencia por estar dentro del ámbito de aplicación de la norma *at supra* (art. 2, Ley 1437 de 2011).

Con base a lo señalado, el desacato presentado se ve desnaturalizado; a través de su ejercicio, se pretende revertir la respuesta dada al derecho de petición; respuesta la cual, da cumplimiento al fallo proferido pretéritamente. No puede la incidentante reemplazar mecanismos legales destinados para la resolución en lo relativo a reserva y, por esa vía, insistir en la entrega de documentación de esta figura.

Por tal, este Estrado Judicial se abstendrá de dar apertura al incidente de desacato presentado. Debe resaltarse que el objeto del incidente de desacato, en últimas, es el cumplimiento del fallo y sanción al responsable de su no acatamiento; empero, habiéndose dado cumplimiento al fallo de tutela del 18 de diciembre de 2020, *<<pierde razón cualquier orden que pudiera impartirse, que ningún efecto produciría, al no subsistir conculcación o amenaza alguna que requiriere protección inmediata>>*⁵.

Por lo expuesto, el Juzgado Treinta y Cinco Civil Municipal de Bogotá,

R E S U E L V E:

PRIMERO: ABSTENERSE de dar trámite al incidente de desacato planteado por **Sintracapital** en contra de **Capital Salud EPSS**.

SEGUNDO: NOTIFICAR de esta decisión a las partes de la manera más expedita. Secretaría proceda de conformidad.

TERCERO: Se ordena **ARCHIVAR** las diligencias.

Notifíquese y Cúmplase,

La Jueza,

DEISY ELISABETH ZAMORA HURTADO

DS

Firmado Por:

⁵ Sentencia T 094 de 2014, Magistrado Ponente Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

DEISY ELIZABETH ZAMORA HURTADO
JUEZ MUNICIPAL
JUZGADO 035 CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D.C.

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: **6fdc361716d43ac4a30f91cbc6982e8003af28143e7c035bb170f62ea1b6d47b**

Documento generado en 10/05/2021 05:00:36 PM