

INFORME SECRETARIAL: Bogotá D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil veintidós (2022). Al Despacho de la señora Juez el expediente **2022-00401**, informando a la fecha se encuentra para resolver la presente **ACCIÓN DE TUTELA**. Sírvasse proveer.

FABIO EMEL LOZANO BLANCO
Secretario

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.

Bogotá D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil veintidós (2022).

I. ANTECEDENTES

El señor Jaime Charles Ibarra Fernández, identificado con cédula de ciudadanía 88.244.768 actuando como representante legal de Reliability Maintenance Services S.A.S., interpuso acción de tutela en contra de Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. – Nueva E.P.S. y la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición y debido proceso.

Como fundamento de sus pretensiones indicó que, radicó en Coomeva E.P.S. en liquidación solicitud sobre la acreencia adeudada respecto de la licencia de maternidad de la señora Yuli Castaño, ante la no respuesta de la E.P.S., señaló que, con el fin de obtener una respuesta y, consecuentemente, el pago de la misma presentó nuevamente derecho de petición el 24 de junio de 2022, del cual recibió respuesta.

Sin embargo, el 29 de junio del 2022 elevó un requerimiento ante la Nueva E.P.S. y, el 28 del mismo mes y año, radicó una petición ante la ADRES, que hasta la presentación de la acción de tutela no han sido contestados.

En consecuencia, de lo anterior solicitó se le ordene a las accionadas resolver de forma congruente, de fondo y de manera definitiva el derecho de petición presentado.

II. TRÁMITE Y CONTESTACIÓN

En proveído del 31 de agosto de 2022, la presente acción fue admitida, allí se

requirió a las accionadas y a las vinculadas Coomeva E.P.S. en liquidación y a la señora Yuli Castaño, para que rindieran un informe detallado acerca de cada uno de los hechos y pretensiones contenidas en la acción constitucional.

Coomeva E.P.S. en Liquidación, contestó en oficio con radicado TU-CEL-2022-5148, del 1° de septiembre de 2022, que no es competente para pronunciarse de fondo respecto de los derechos de petición del 29 y 28 de junio de 2022, ya que estos fueron radicados ante Nueva E.P.S. y la ADRES, por lo que carece de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Que, en lo atinente a la petición presentada ante Coomeva E.P.S. en Liquidación, el 24 de junio de 2022 la entidad emitió respuesta y que así se manifiesta en el escrito de tutela. Por tanto, reitera que al no ser la destinataria de la referida petición resulta improcedente su vinculación y solicita se declare la falta de competencia, la inexistencia del nexo de causalidad y negar la presente acción de tutela por la no vulneración de los derechos fundamentales invocados.

La **Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. – Nueva E.P.S.**, dio respuesta al requerimiento efectuado el 2 de septiembre de 2022, informando que se le dio traslado de la solicitud al área encargada con el fin de que realice el análisis correspondiente, rinda el respectivo informe y gestionen lo pertinente en aras de garantizar el derecho fundamental del accionante y que una vez se tenga respuesta la pondrá en conocimiento del Despacho a través de respuesta complementaria. En razón a lo anterior, solicitó sea denegada la acción por improcedente.

La **Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES**, en respuesta del 2 de septiembre de 2022, solicitó al Despacho una ampliación del término inicial otorgado con el fin de ampliar la contestación, ya que le requirió a la Dirección de Liquidaciones y Garantías la información pertinente acerca de la respuesta al derecho de petición y no fue posible obtener dicho insumo al momento de emitir esta respuesta.

III. PROBLEMA JURÍDICO

Como problema jurídico, se estudiará si se vulnera el derecho fundamental de petición invocado, por el proceder de las accionadas y las consecuencias jurídicas de ello.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

De conformidad con el artículo 86 Superior, el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el numeral 1° del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 y el artículo 1° del Decreto 333 de 2021, este Despacho es competente para conocer la presente acción constitucional.

2. Del derecho de petición.

Frente al Derecho Fundamental de Petición, cabe rememorar que éste es de carácter constitucional con sustento en el artículo 23 de la Carta Política, en virtud del cual las personas tienen la facultad de elevar solicitudes respetuosas ante las autoridades y, además, a obtener pronta respuesta a ellas, por cuanto exige un pronunciamiento oportuno.

Dicho derecho, además fue regulado en la Ley 1755 de 2015, la que impone las reglas generales para presentar y contestar el derecho de petición, estableciéndose en su primer artículo *"Sustitúyase el Título II, Derecho de Petición, Capítulo I, Derecho de Petición ante las autoridades-Reglas Generales, Capítulo II Derecho de petición ante autoridades-Reglas Especiales y Capítulo III Derecho de Petición ante organizaciones e instituciones privadas, artículos 13 a 33 de la Parte Primera de la Ley 1437 de 2011"*, refiriendo entonces el artículo 13 de la normativa sustituida que:

"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos de este código, por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma respuesta".

En el mismo compendio normativo, se dispusieron los términos que se deben tener en cuenta para resolver los derechos de petición, de la siguiente manera:

"Art. 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."

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-007 de 2017, memorada en el proveído T-044 de 2019, indicó que la respuesta al derecho de petición debe cumplir con las siguientes características para que se considere que se encuentra satisfecha el derecho fundamental bajo estudio:

"(i) Prontitud. Que se traduce en la obligación de la persona a quien se dirige la comunicación de darle contestación en el menor tiempo posible, sin que exceda los términos fijados por la Ley 1755 de 2014. En aras de fortalecer esta garantía el Legislador previó que la ausencia de respuesta puede dar lugar a "falta para el servidor público y (...) a las sanciones correspondientes de acuerdo con el régimen disciplinario."

(ii) Resolver de fondo la solicitud. Ello implica que es necesario que sea clara, es decir, inteligible y de fácil comprensión ciudadana; precisa de modo que atienda lo solicitado y excluya información impertinente, para evitar respuestas evasivas o elusivas; congruente, o que se encuentre conforme a lo solicitado de modo que lo atienda en su totalidad; y consecuente con el trámite que la origina, cuando es el caso en que se enmarca en un proceso administrativo o una actuación en curso, caso en cual no puede concebirse como una petición aislada.

(iii) Notificación. No basta con la emisión de la respuesta, sino que la misma debe ser puesta en conocimiento del interesado y, ante el juez de tutela. Ello debe ser acreditado."

Sin embargo, es necesario resaltar que la jurisprudencia constitucional es consistente en sostener que el derecho de petición no supone que la Administración deba acceder a lo pedido, como se vio en la ya citada sentencia T-044 de 2019, en la que se estudió:

"Esta Corporación ha destacado además que la satisfacción del derecho de petición no depende, en ninguna circunstancia de la respuesta favorable a lo solicitado. De modo tal se considera que hay contestación, incluso si la respuesta es en sentido negativo y se explican los motivos que conducen a ello. Así las cosas, se ha distinguido y diferenciado el derecho de petición del "el derecho a lo pedido", que se emplea con el fin de destacar que "el ámbito de protección constitucional de la petición se circunscribe al derecho a la solicitud y a tener una contestación para la misma, y en ningún caso implica otorgar la materia de la solicitud como tal."

Aunado a las anteriores consideraciones, encuentra esta Juzgadora que el derecho de petición, como los demás derechos fundamentales, cuentan con unos componentes que constituyen su núcleo esencial y otros que son denominados elementos estructurales. Los primeros son características ontológicas de las prerrogativas constitucionales, mientras que los segundos se erigen como factores circundantes que permiten la garantía del derecho

fundamental y que guardan cercanía con el núcleo esencial. De esta forma se expuso en sentencia C-007 de 2017:

"Este Tribunal ha precisado el entendimiento de los últimos tres requisitos en el sentido de establecer que los elementos estructurales se refieren a aquellos más cercanos a su núcleo esencial, es decir, los aspectos inherentes al ejercicio del derecho que consagren límites, restricciones, excepciones y prohibiciones que afecten dicho núcleo esencial, delimitado por la Constitución. Adicionalmente, ha definido el núcleo esencial como "como el mínimo de contenido que el legislador debe respetar, es esa parte del derecho que lo identifica, que permite diferenciarlo de otros y que otorga un necesario grado de inmunidad respecto de la intervención de las autoridades. Y, en sentido negativo debe entenderse "el núcleo esencial de un derecho fundamental como aquel sin el cual un derecho deja de ser lo que es o lo convierte en otro derecho diferente o lo que caracteriza o tipifica al derecho fundamental y sin lo cual se le quita su esencia fundamental".

Entonces, abarcando propiamente el artículo 23 de la Constitución Política, la Corte Constitucional describió dichos aspectos en la sentencia T-058 de 2018, así:

"Siguiendo estas consideraciones, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-951 de 2014, por medio de la cual se estudió el Proyecto de Ley Estatutaria "(p)or medio del cual se regula el derecho fundamental de petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo", precisó que el núcleo esencial del derecho fundamental de petición comprende: i) la formulación de la petición; ii) la pronta resolución, iii) la respuesta de fondo y iv) la notificación al peticionario de la decisión. En concordancia, se ha precisado que sus elementos estructurales son: (i) el derecho de toda persona a presentar peticiones ante las autoridades por motivos de interés general o particular; (ii) la solicitud puede ser presentada de forma verbal o escrita; (iii) la petición debe ser formulada respetuosamente; (iv) la informalidad en la petición; (v) la prontitud en la resolución; y (vi) la competencia del Legislador para reglamentar su ejercicio ante organización privadas".

En este punto, valga hacer énfasis acerca de la preponderancia que detenta la prueba documental que acredita el efectivo enteramiento al peticionario de la respuesta generada por la entidad pública o el particular receptor de la petición, pues sin esta no es posible perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, como lo ha manifestado la H. Corte Constitucional en sentencia T-149 de 2013:

"La constancia que logre obtener la entidad de la notificación de su respuesta al peticionario, constituye la prueba sobre la comunicación real y efectiva que exige la jurisprudencia para perfeccionar el núcleo esencial del derecho de petición, desde luego, siempre que la respuesta se ajuste a las exigencias que líneas atrás fueron desarrolladas.

A partir de esta reflexión, es claro que, si la entidad está obligada a tener una constancia de la comunicación con el peticionario para probar la notificación efectiva de su respuesta, con mayor razón el juez constitucional, para evaluar el respeto al núcleo esencial de tal garantía debe verificar la existencia de dicha constancia y examinar que de allí se derive el conocimiento real del administrado sobre la respuesta dada”.

3. Caso en concreto

Descendiendo al caso en concreto, por activa se aportaron los derechos de petición radicados ante las entidades accionadas Nueva E.P.S. y ADRES, en donde solicitó realizar el pago del reembolso de los valores asumidos por la compañía por concepto de la licencia de maternidad de la señora Yuri Vanessa Castro Gómez.

Es preciso mencionar que, en las contestaciones aportadas por las accionadas Nueva E.P.S. y ADRES, no se evidenció que estas hayan dado respuesta de fondo y de manera congruente a la solicitud presentada por el accionante, pues únicamente se limitaron a informar que adelantaron acciones encaminadas a dar cumplimiento a lo requerido y a solicitar ampliación del término otorgado para poder emitir alcance a la respuesta ya allegada al Despacho.

De tal forma que, al no existir elementos de juicio que prueben que la Nueva E.P.S. y la ADRES hayan emitido y notificado una respuesta a la petición elevada por el accionante, de conformidad con los lineamientos trazados por la H. Corte Constitucional, se considera que se encuentra vulnerado el derecho fundamental de petición.

En consecuencia, se ordenará al doctor José Fernando Cardona Uribe, presidente de la Nueva E.P.S. o quien haga sus veces y al Jorge Gutiérrez Sampedor director de la ADRES y/o al funcionario competente que haga sus veces que, en el término que no excederá de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de la presente decisión, den respuesta clara, completa, de fondo y congruente a la petición del 24 de junio de 2022, notificando la misma en debida forma al peticionario. Esto, sin que se imponga un sentido específico a la respuesta ordenada.

En cuanto al derecho fundamental al debido proceso, se hace necesario proporcionar soporte probatorio de cara a su exigibilidad, como quiera que, si bien la tutela goza de informalidad para su trámite, no es menos cierto que el Juez Constitucional tiene el deber de soportar su decisión en el acervo probatorio y no en las simples afirmaciones. Tal supuesto impone una carga en cabeza del accionante, como lo ha expuesto la sentencia T-571 de 2015:

"En igual sentido, ha manifestado que: "un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos

fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario.” Así las cosas, los hechos afirmados por el accionante en el trámite de una acción de tutela, deben ser probados siquiera sumariamente, a fin de que el juez pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional.

Por otra parte, la Corte en Sentencia T-131 de 2007 se pronunció sobre el tema de la carga de la prueba en sede de tutela, afirmando el principio “onus probandi incumbit actori” que rige en esta materia, y según el cual, la carga de la prueba incumbe al actor. Así, quien pretenda el amparo de un derecho fundamental debe demostrar los hechos en que se funda su pretensión, a fin de que la determinación del juez obedezca a la certeza y convicción de que se ha violado o amenazado el derecho.”

Como consecuencia, no se impartirá ninguna orden frente al derecho fundamental al debido proceso, pues como se dijo en precedencia, no hay prueba en la que se pueda evidenciar vulneración de este derecho.

Finalmente, en vista que Coomeva E.P.S. en liquidación y Yuli Castaño carecen de competencia para satisfacer, eventualmente, las pretensiones incoadas, se los desvinculará del trámite.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE LABORAL DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ D.C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: **AMPARAR** el derecho fundamental de petición invocado el Jaime Charles Ibarra Fernández, identificado con cédula de ciudadanía 88.244.768 actuando como representante legal de Reliability Maintenance Services S.A.S, por lo antes expuesto.

SEGUNDO: **ORDENAR** a la Nueva Empresa Promotora de Salud S.A. – Nueva E.P.S. y la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, que por intermedio de su representante legal y/o funcionario competente, dentro de las siguientes **48 horas**, contadas a partir de la notificación de la presente decisión, dé respuesta clara, completa, de fondo y congruente a la petición del 24 de junio de 2022, notificando la misma en debida forma al accionante.

- TERCERO:** **ADVERTIR** a la entidad accionada que el incumplimiento a esta decisión acarreará las sanciones correspondientes y que deberá informar al Despacho sobre el cumplimiento de la orden aquí impartida.
- CUARTO:** **DESVINCULAR** del trámite a Coomeva E.P.S. en liquidación y a Yuli Castaño
- QUINTO:** **NOTIFICAR** la presente providencia a las partes a través de correo electrónico.
- SEXTO:** **ENVIAR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión, si en el término de ejecutoria esta decisión no es impugnada.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,



YUDY ALEXANDRA CHARRY SALAS

MCCC