



REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO VEINTISÉIS (26) PENAL MUNICIPAL DE BOGOTÁ CON FUNCIÓN DE
CONOCIMIENTO

Radicación: 11001 4009 026 2022 011 00
Referencia: Tutela de primera instancia.
Accionante: Nery Villota Zúñiga
Accionado(s): Coomeva EPS
Decisión: Concede amparo derecho de petición
Fecha: Cuatro (4) de febrero de dos mil veintidós (2022)

1. ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a emitir el fallo que en derecho corresponda dentro de la acción de tutela promovida por la ciudadana **Nery Villota Zúñiga**, quien actúa en contra de la entidad promotora de servicios de salud **Coomeva EPS**.

2. PRETENSIONES DE LA ACCIONANTE

Reclama a esta judicatura la protección de su derecho fundamental de petición del cual considera es titular y, en consecuencia, solicita se ordene en su favor lo siguiente:

“(...) Con el amparo tutelar impetrado, en forma atenta solicito los siguientes pronunciamientos:

1.- que el Despacho ordene a COOMEVA EPS efectuar el RECONOCIMIENTO ECONOMICO de \$ 44.788.800.00 debidamente Indexados, ordenado por la SUPERINTENDENCIA DE SALUD, en el término perentorio que disponga, so pena de incurrir en DESACATO; 2.- Que COOMEVA EPS, suministre la información requerida en el





escrito de Derecho de Petición, en el término que el Despacho disponga, so pena de incurrir en DESACATO Los demás pronunciamientos que de oficio corresponden al Juez de tutela”.

3. FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

Refiere en esencia la accionante que el 4 de noviembre del 2021 radicó escrito de petición ante la accionada Coomeva EPS, a través del cual solicitaba el cumplimiento de la sentencia relacionada bajo el radicado No. 2021-001655 del 30 de septiembre del 2021, dimanada por parte de la Superintendencia de delegada para la función Jurisdiccional y de conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, en la que se ordenó reintegrarle la suma dineraria de \$ 44.788.800.00 en forma indexada, dentro de los 5 días siguientes a la ejecutoria de dicha providencia; sin embargo, sostiene que a la fecha de la interposición de la acción de tutela, no ha recibido respuesta alguna, siendo estas las razones por las que invoca el amparo constitucional.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

El día 21 de enero de la presente anualidad (2022), este Despacho judicial avocó el conocimiento de la acción constitucional impetrada por la señora **Nery Villota Zúñiga**, por lo que se dispuso correr traslado de la presente acción al representante legal y/o a quien hiciera sus veces de la entidad **Coomeva EPS**, para que en el término de doce (12) horas hábiles contadas a partir de la notificación se pronunciara frente a los hechos y pretensiones contenidas en el libelo de la tutela, esto con el fin de integrar en debida forma el contradictorio y garantizarle el derecho de contradicción y defensa.

5. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

- **Coomeva EPS**

Ha de advertir esta funcionaria que por parte de la Secretaría de este Despacho una vez se avocó el conocimiento de la acción Constitucional impetrada por parte de la señora **Nery Villota Zúñiga**, se dispuso a través del correo institucional correrle traslado del libelo de la tutela al representante legal de la entidad accionada, sin embargo, pese haber sido notificada en debida forma, guardó silencio frente a





las afirmaciones y medios de prueba aportados por la demandante, de forma que los hechos allí consignados están amparados por la presunción de buena fe y de veracidad de acuerdo a lo normado en el artículo 83 superior y en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, motivo por el cual procede este estrado judicial a efectuar el análisis pertinente.

6. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

6.1 Competencia

Este Despacho es competente para emitir decisión de primera instancia dentro de la acción de amparo promovida, de conformidad con lo previsto en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, en virtud a que la misma fue instaurada en la ciudad de Bogotá, además de ser correctamente repartida según las previsiones del artículo 1°, numeral 1° del Decreto 1382 de 2000, en concordancia con el Decreto 1983 de 2017 artículo 1° numeral 1, dado que la entidad accionada es **Coomeva EPS**.

1.1. Legitimación en La Causa

6.2.1. Por pasiva

Fue interpuesta en contra de **Coomeva EPS**, la cual tiene registrado su domicilio principal en esta ciudad capital, quien se encuentra legitimada como parte pasiva en el presente proceso de tutela, conforme con lo dispuesto por el artículo 42 numeral 9° del Decreto 2591 de 1991.

6.2.2. Por activa

Fue promovida por la señora **Nery Villota Zúñiga**, quien se identifica con la cédula de ciudadanía No. 51.550.549. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales actuando por sí mismo o a través de representante legal o judicial o agente oficioso.





En el presente caso, como se ha hecho referencia, la parte accionante actúa en nombre propio, encontrándose legitimada su actuación por activa dentro del presente asunto.

6.2 Problema Jurídico

El problema jurídico que debe resolver el Despacho se contrae en establecer si en virtud de la naturaleza subsidiaria y residual de la acción de tutela, este mecanismo resulta procedente para que esta Judicatura ordene a la entidad accionada, dar respuesta clara y de fondo en un sentido u otro, al escrito de petición elevado el 4 de noviembre del 2021.

7. Fundamentos Jurisprudenciales

Goza la tutela, entre otras, de las características de celeridad, sencillez, preferencia, sumariedad y subsidiaridad; en virtud de esta última, no resulta procedente la vía tutelar ante la existencia de medio diferente de defensa judicial, que permita la efectividad de los derechos constitucionales fundamentales; a menos que, se intente como mecanismo transitorio ante la presencia de un perjuicio irremediable, entendido éste como el que sólo puede ser reparado en su integridad mediante una indemnización.

Por ostentar el mecanismo de amparo esa naturaleza extraordinaria, la Honorable. Corte Constitucional ha sostenido que:

*“(...) no procede como un mecanismo alternativo de defensa judicial y no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al que se puede acudir cuando se han dejado de ejercer los medios ordinarios de defensa en su oportunidad, o cuando se ejercieron extemporáneamente, **o para obtener un pronunciamiento con mayor prontitud sin el agotamiento de las instancias ordinarias dentro de la jurisdicción correspondiente**”¹. (Resalta el Despacho)*

De lo anterior fácil es concluir que su improcedencia se justifica en cuanto el titular cuenta con mecanismos ordinarios de defensa para proteger sus derechos y que, por tanto –en

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-885 de 2006, M.P. Humberto Sierra Porto.





principio– no tienen por qué ser desplazados por la acción constitucional, situación que aplica cabalmente en lo reglado por la Carta Magna, al consagrar el principio de subsidiariedad. No obstante, como excepción a esta regla, el amparo será viable cuando se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable *“que haga indispensable la adopción en forma urgente, inminente e impostergable de medidas transitorias para la protección del derecho”*².

Ahora bien, si la tutela se adelanta para evitar la materialización de un perjuicio irremediable, la misma es procedente como mecanismo de defensa judicial transitorio.

De esta manera, de no reunirse alguno los requisitos generales de admisibilidad – cuando los derechos fundamentales sean amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o un particular siempre que no exista otro mecanismo de defensa judicial–, o excepcional –cuando se esté ante un perjuicio irremediable–, el Juez de Tutela se abstendrá de estudiar el fondo del asunto, pues evidente es que la acción constitucional deviene impróspera.

- De la subsidiariedad de la acción de tutela

En orden a adoptar la decisión que en el plano constitucional resulte procedente, debe mencionarse que la acción de tutela solo *“procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial”* o excepcionalmente, cuando a pesar de existir uno, este resulta ineficaz para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales del actor o para evitar un perjuicio irremediable, evento en el cual, procede como mecanismo transitorio de protección.

En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-237 de 2015, estableció que, frente a la ineficacia de los instrumentos ordinarios, se derivan los siguientes supuestos de hecho:

- i) cuando se acredita que a través de estos le es imposible al actor obtener un amparo integral a sus derechos fundamentales y, por tanto, resulta indispensable un pronunciamiento por parte del juez constitucional que resuelva en forma*

² Ídem.





definitiva la litis planteada; (ii) cuando se evidencia que la protección a través de los procedimientos ordinarios no resulta lo suficientemente expedita como para impedir la configuración de un perjuicio de carácter irremediable, caso en el cual el juez de la acción de amparo se encuentra compelido a efectuar una orden que permita la protección provisional de los derechos del actor, mientras sus pretensiones se resuelven ante el juez natural; y (iii) cuando la persona que solicita el amparo ostenta la condición de sujeto de especial protección constitucional y, por tanto, su situación requiere de una especial consideración.

De igual manera, la Corte Constitucional en su copiosa jurisprudencia, estableció una serie de criterios para determinar la ocurrencia o no de un perjuicio que pueda considerarse irremediable, como lo son:

*II) estar ante un perjuicio **inminente** o próximo a suceder, lo que exige un grado suficiente de certeza respecto de los hechos y la causa del daño; (ii) de ocurrir, no existiría forma de repararlo; (iii) el perjuicio debe ser **grave**, esto es, que conlleve la afectación de un bien susceptible de determinación jurídica que se estima como altamente significativo para la persona; (iv) se requieran medidas **urgentes** para superar la condición de amenaza en la que se encuentra, las cuales deben ser adecuadas frente a la inminencia del perjuicio y, a su vez, deben considerar las circunstancias particulares del caso; y (v) las medidas de protección deben ser **impostergables**, lo que significa que deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable³.*

Procedencia de la acción de tutela para el amparo del derecho fundamental de petición, para obtener de manera oportuna y fondo respuesta frente a las solicitudes allí contenidas

El artículo 23 de la Constitución Política consagra el derecho de petición, el cual consiste en poder acudir ante las autoridades u organizaciones, mediante peticiones respetuosas por motivos de interés general o particular con el fin de obtener una pronta y pertinente respuesta, coligiéndose de la norma, que su alcance no es otro, que el derecho del cual es

³ Sentencia T-237 de 2015





titular cada persona, para que después de elevar una petición ante una autoridad pública o privada, obtenga de ella una pronta resolución.

- Del precedente judicial

Frente al precedente judicial, la sentencia T- 139 de 2017, la Corte Constitucional estableció:

“La Corte ha señalado, en reiteradas oportunidades, que el derecho fundamental de petición es esencial para la consecución de los fines del Estado tales como el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.”⁴

Así mismo, esta Corporación ha indicado que el derecho de petición se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su núcleo esencial⁵: **(i)** la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; **(ii)** la prontitud y oportunidad de la respuesta, es decir, que se produzca dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible⁶; **(iii)** la emisión de una respuesta clara, precisa y de fondo, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y **(iv)** la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, al margen de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido⁷.

Respecto del último punto, la Corte ha sido enfática en señalar que la satisfacción de este derecho no sólo se materializa mediante una respuesta clara, precisa y de fondo dentro del término previsto en la ley:

⁴ Sentencias T-012 de 1992. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-419 de 1992. M.P. Simón Rodríguez Rodríguez; T-172 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-306 de 1993. M.P. Hernando Herrera Vergara; T-335 de 1993. M.P. Jorge Arango Mejía; T-571 de 1993. M.P. Fabio Morón Díaz; T-279 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-414 de 1995. M.P. José Gregorio Hernández Galindo, entre otras.

⁵ Sentencias T-147 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; T-108 de 2006 y T-490 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-113 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, entre otras.

⁶ Sentencia T-481 de 1992; M.P. Jaime Sanin Greiffenstein.

⁷ Sentencias T-259 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-814 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, entre otras.





“Cabe recordar que el derecho de petición, se concreta en dos momentos sucesivos, ambos subordinados a la actividad administrativa del servidor que conozca de aquél. En primer lugar, se encuentra la recepción y trámite de la petición, que supone el contacto del ciudadano con la entidad que, en principio, examinará su solicitud y seguidamente, el momento de la respuesta, cuyo significado supera la simple adopción de una decisión para llevarla a conocimiento directo e informado del solicitante.

De este segundo momento, emerge para la administración un mandato explícito de notificación, que implica el agotamiento de los medios disponibles para informar al particular de su respuesta y lograr constancia de ello.”⁸

Por lo anterior, es dable afirmar que, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, el derecho de petición se concreta con la respuesta clara, congruente, concisa y de fondo a lo solicitado, y cuando además se cumple con la obligación de notificar al peticionario sobre la contestación emitida por la entidad.”

Ahora, en lo relacionado con el término que tiene tanto la administración, así como las entidades particulares, la administración para dar respuesta a las peticiones, la Constitución defirió en el legislador la facultad de fijarlo, pues el artículo 23 que norma este derecho fundamental indica que *“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”*.

Así mismo, el legislador a través de la Ley 1755 de 2015, estatuyó que salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción.

Aunado a lo anterior, se tiene un término especial para 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

⁸ Se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-615 de 1998, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; T-178 de 2000, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T- 249 de 2001, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; T-149 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.





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.

- **De la ampliación de términos del derecho de petición.**

El Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo 491 de 2020 amplió los términos de atención por parte de las autoridades a las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la Emergencia Sanitaria así:

- Los derechos de petición deberán resolverse en los 30 días hábiles siguientes a partir de su recepción.
- Los términos para resolver las peticiones de documentos se amplían de 10 a 20 días hábiles.

Así, los términos de respuesta a los derechos de petición pasan de 15 a 30 días hábiles, las peticiones de documentos deberán ser resueltas en máximo 20 días hábiles a partir de su recepción y las peticiones que elevan consultas se deberán resolver en máximo 35 días hábiles después de ser recibidas.

8. CASO CONCRETO

De las pruebas documentales que reposan en el expediente, se tiene que la señora **Nery Villota Zúñiga**, interpuso la presente acción constitucional, a efectos que se ordene a la entidad **Coomeva EPS**, responder de fondo en un sentido u otro el escrito de petición elevado por ésta el pasado 4 de noviembre del 2021, a través del cual solicitaba





el cumplimiento de la sentencia relacionada bajo el radicado No. 2021-001655 del 30 de septiembre del 2021, dimanada por parte de la Superintendencia de delegada para la función Jurisdiccional y de conciliación de la Superintendencia Nacional de Salud, en la que se ordenó reintegrarle la suma dineraria de \$ 44.788.800.00 en forma indexada.

Atendiendo lo anterior, corresponde señalar que en el caso por el que aquí se procede, entre la presentación de la petición y la demanda de tutela han transcurrido más del término establecido por el legislador para atender la petición, sin que la parte demandante reciba contestación alguna, términos que fueron ampliados de manera transitoria con ocasión de la pandemia, a través del Decreto 491 del 28 de marzo del 2020, periodo de tiempo en el cual tampoco se pronunció la accionada respecto de los hechos y pretensiones contenidos en el escrito petitorio. Advirtiéndose que de las pruebas documentales aportadas por el demandante se evidencia que en efecto fue radicado en las instalaciones de la accionada el 4 de noviembre del 2021 a las 8:26 horas. Igualmente fue enviado por parte de esta judicatura como documento anexo al libelo de tutela, el cual fuera recibido en debida forma, según lo informara el sistema de mensajería de Outlook.com.

Por lo anterior, esta judicatura amparará el derecho fundamental de petición en favor de la señora **Nery Villota Zúñiga** y, en consecuencia, se dispone ordenar al representante legal y/o a quien haga sus veces de **Coomeva EPS**, que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de este proveído, se pronuncie de fondo en un sentido u otro respecto de todas y cada uno de los hechos y pretensiones contenidas en el escrito de petición elevado el 4 de noviembre del 2021, por lo que deberá allegar a este Juzgado copia del envío de la respuesta debidamente recibida por la parte accionante.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO VEINTISÉIS (26) PENAL MUNICIPAL DE BOGOTÁ CON FUNCIÓN DE CONOCIMIENTO**, Administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental de petición invocado por la señora **Nery Villota Zúñiga**, quien se identifica con la





cédula de ciudadanía No. 51.550.549, de conformidad con las razones aducidas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: ORDENAR al Representante Legal de la entidad **Coomeva EPS**, que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de este proveído, se pronuncie de fondo en un sentido u otro respecto de todas y cada uno de los hechos y pretensiones contenidas en el escrito de petición elevado el 4 de noviembre del 2021, por lo que deberá allegar a este Juzgado copia del envío de la respuesta debidamente recibida por la parte accionante.

TERCERO: ORDENAR que se notifique por el medio más expedito este fallo, tanto al accionante, como a la entidad accionada.

CUARTO: ORDENAR que, si este fallo no es impugnado, se envíe el proceso inmediatamente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

La Juez,

ELSA LUCIA ROMERO SANTOS
T- 2022-009
Original Firmado

