

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



JUZGADO CUARENTA Y NUEVE CIVIL MUNICIPAL

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de marzo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: 110014003049 2020 00203 00
ACCIONANTE: **CONSORCIO EXPRESS S.A.S.**
ACCIONADO: **SÁNITAS EPS**

Se decide en sede de tutela el asunto del epígrafe.

I. ANTECEDENTES

CONSORCIO EXPRESS S.A.S., a través de su representante legal, acudió en acción constitucional de tutela bajo los lindes del canon 86 buscando protección al derecho fundamental de petición, con base en la siguiente situación fáctica:

Aseguró que el pasado seis (06) de febrero de 2020, radicó derecho de petición ante **SÁNITAS EPS**, solicitando el concepto de rehabilitación del trabajador ANDRÉS FELIPE SÁNCHEZ ALARCÓN, sin que a la fecha de presentación de la tutela, haya recibido respuesta alguna.

La actuación surtida en esta instancia

Se avocó conocimiento de la acción el pasado trece (13) de marzo de dos mil veinte (2020), disponiéndose el requerimiento de la encartada, y se vinculó a *i) Superintendencia Nacional de Salud*, *ii) ADRES*, *iii) Ministerio de Salud y protección Social*, para que ejercieran su derecho de defensa en el término de un (1) día.

En cumplimiento de lo anterior, y fenecido el término concedido, sólo se obtuvo respuesta de la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-, quién a través de su apoderado judicial solicitó se decretara la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que el caso versa sobre una presunta vulneración por parte de EPS SÁNITAS de atender oportunamente las peticiones de la empresa CONSORCIO EXPRESS S.A.S., que van

encaminadas a que se emita concepto médico de rehabilitación del ciudadano ANDRES FELIPE SÁNCHEZ ALARCÓN, lo cual es totalmente ajena su prohijada.

II. CONSIDERACIONES

Problema Jurídico.

Corresponde establecer si SÁNITAS EPS, vulneró el derecho fundamental de petición, al no responder la solicitud impetrada por CONSORCIO EXPRESS S.A.S.

De la procedencia de la Acción de Tutela.

Marco legal:

De entrada, necesario es recordar, que el modelo político adoptado en nuestro país a partir de la Constitución Política de 1991 fue el de Estado Social de Derecho, fundado en la dignidad del hombre y en la prevalencia del interés general, el cual hizo del estado de derecho, un Estado democrático constitucional y de bienestar, comprometido con la materialización de los Derechos Fundamentales.

Con tal propósito, el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el canon 1° del Decreto 2591 de 1991, estableció que toda persona, por sí misma o por quien actúe en su nombre, podrá interponer una acción de tutela para reclamar ante los jueces 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 ese último caso, en los eventos señalados en la ley.

Adicionalmente, se tiene, que la naturaleza de la acción de tutela es residual o subsidiaria, es decir, únicamente procederá cuando el afectado carezca de otro medio de defensa judicial, salvo cuando se ejercite como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Del caso en concreto.

Legitimación en la causa por activa en la acción constitucional.

Acorde con lo previsto en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, y recogiendo los lineamientos jurisprudenciales la tutela puede ser ejercida: *“(i) directamente por quien considere lesionados o amenazados sus derechos fundamentales; (ii) por su representante legal; (iii) por apoderado judicial, caso en el cual el apoderado debe ostentar la condición de abogado titulado y al escrito de acción debe anexar el poder especial para ejercer la acción, o en su defecto el poder general respectivo¹; (iv) mediante la agencia de derechos ajenos, siempre que el interesado esté imposibilitado para promover su defensa; y, (v) por el Defensor del Pueblo y los Personeros municipales. Dentro de la segunda forma en comento, la representación legal opera en el caso de los menores de edad, de los incapaces absolutos, de los interdictos y de las personas jurídicas”².*

En el asunto sometido a estudio, la acción que nos ocupa, fue presentada por el representante legal de CONSORCIO EXPRESS S.A.S., cuya calidad se encuentra probada en el certificado de existencia y representación legal, visible a folios 3 a 7 del encuadernamiento, al considerarse que se le vulneró el derecho de petición, hecho que de suyo habilita su estudio, por ajustarse la legitimación del actor, a las previsiones citadas líneas atrás.

Del Derecho de Petición.

De cara al derecho de fundamental de petición, propio es decir inicialmente, que el artículo 23 de la Constitución Política, consagra que ***“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”***. Tal disposición, ha tenido un amplio desarrollo jurisprudencial, pues en múltiples oportunidades, entre otras cosas, se ha señalado que se afecta y/o vulnera en aquellos casos en que no se emite una respuesta de fondo, clara y oportuna.

Sobre el particular, necesario es traer a colación, lo esbozado por la Honorable Corte Constitucional, en sentencia T- 043 de 2009, en la que se reseñó las características que reviste el derecho de petición, así: *“(...) La respuesta al derecho de petición debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva. Esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que*

¹ Corte Constitucional Sentencia T-552 de 2006.

² Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-552 de 2006, T-1025 de 2005 y T-531 de 2002.

procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorablemente a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole al solicitante. Entonces, si emitida la contestación por el ente requerido, falla alguna de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado: Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada. El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental. (...)”

Aunado a ello, la Alta Corporación precisó también: “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.³ 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

³ En relación con el derecho a obtener “pronta resolución” como elemento esencial del derecho de petición, esta Corporación ha sostenido que: “(…), la llamada ‘pronta resolución’ exige el deber por parte de las autoridades administrativas de pronunciarse respecto de la solicitud impetrada. Se trata de una obligación de hacer, en cabeza de la autoridad pública, que requiere del movimiento del aparato estatal con el fin de resolver la petición ya sea favorable o desfavorablemente en relación con las pretensiones del actor y evitar así una parálisis en el desempeño de la función pública y su relación con la sociedad”. Sentencia T-159 de 1993, Magistrado Ponente: Vladimiro Naranjo Mesa.

lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita. e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine. f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente. g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes. h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición. i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.”⁴

A su vez, la Ley 1755 de 2015⁵, prevé en su Artículo 32, lo relativo a la interposición del derecho de petición ante las organizaciones privadas, expresando que: *Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones,*

⁴ Sentencia T-377 de 2000, Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes. Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título. Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley. Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data. (...). Por su parte, el Artículo 33 de la misma Ley, estipula: “Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.

Descendiendo al asunto *sub lite*, advierte el Despacho, que el accionante interpuso una petición ante **SÁNITAS EPS**, radicada el día 6 de febrero de 2020, en la que le depreca, le sea informado si expidió concepto favorable o desfavorable de rehabilitación, respecto del caso del señor **ANDRÉS FELIPE SÁNCHEZ ALARCÓN**, toda vez que el trabajador cuenta con 120 días de incapacidad y de no hacerlo, genera la obligación de continuar realizando el pago del auxilio de incapacidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 142 del Decreto 019 de 2012.

Ahora bien, luego de revisado el plenario, se avista que el ente accionado, **SÁNITAS EPS**, guardó silencio respecto de los hechos que soportan el caso sometido a análisis, a pesar que el Juzgado le notificó la admisión de la tutela en debida forma, circunstancia que ineludiblemente conlleva a que se aplique la presunción de veracidad prevista en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991⁶. Siendo ello así como en efecto lo es, y teniendo en cuenta que evidentemente no obra respuesta clara, precisa y de fondo, dada por el extremo accionado, al pedimento presentado por la actora,

⁶ La presunción de veracidad consagrada en esta norma [Art. 20 Dec-ley 2591/91] encuentra sustento en la necesidad de resolver con prontitud sobre las acciones de tutela, dado que están de por medio derechos fundamentales, y en la obligatoriedad de las providencias judiciales, que no se pueden desatender sin consecuencias, bien que se dirijan a particulares, ya que deban cumplirlas servidores o entidades pública. Hecha la anterior precisión, la Corte ha establecido que la consagración de esa presunción obedece al desarrollo de los principios de inmediatez y celeridad que rigen la acción de tutela, y se orienta a obtener la eficacia de los derechos constitucionales fundamentales y el cumplimiento de los deberes que la Carta Política ha impuesto a las autoridades estatales (Artículos 2, 6, 121 e inciso segundo del artículo 123 C.P.) Sentencia T-633 de 2003 MP. Jaime Córdoba Triviño.

deviene palmario la infracción al derecho fundamental de petición invocado.

Aquí, huelga resaltar, que la réplica a un derecho de petición **no debe ser siempre positiva al petente**, más como lo ha dicho reiteradamente la Honorable Corte Constitucional, “la respuesta dada por la autoridad o particular a la cual se dirige la petición debe reunir las siguientes características: **“(i) de fondo y suficiente, en cuanto es necesario que resuelva materialmente la petición y satisfaga los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a sus pretensiones; (ii) clara y precisa, dado que debe atender sin ambigüedad el caso que se plantea; y (iii) congruente, es decir, debe existir coherencia entre lo pedido y lo respondido, de tal manera que la solución verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada para satisfacer la solicitud.** Del mismo modo, debe **“ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición”**⁷. –Resaltado fuera del texto–

Como corolario, este Despacho, sin más elucubraciones, concederá la acción constitucional objeto de análisis, acogiendo lo enunciado líneas atrás.

Por demás, ha de recordarse a la entidad que las respuestas emitidas en razón del ejercicio del derecho constitucional en estudio deben suministrarse en forma oportuna, esto es, dentro de los plazos previstos por la ley, pues el criterio de oportunidad constituye uno de los componentes del núcleo esencial de esa prerrogativa.

Por último, como quiera que la solicitud objeto de tutela fue radicada en SÁNTAS EPS, y es esa entidad quien debe informar acerca de la emisión del concepto de rehabilitación pedido, se ordena la desvinculación de i) *Superintendencia Nacional de Salud*, ii) *ADRES*, iii) *Ministerio de Salud y protección Social*.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia T- 796 de 2001.

IV. DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARENTA Y NUEVE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

V. RESUELVE:

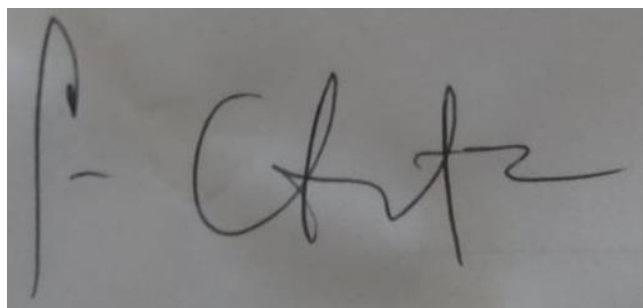
PRIMERO: CONCÉDASE la protección al derecho de petición solicitado por el **CONSORCIO EXPRESS S.A.S.** En consecuencia, **ORDÉNASE** al representante legal de **SÁNTAS EPS** y/o quien haga sus veces para efectos del cumplimiento de este fallo, que dentro del término improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas, contadas a partir de la comunicación de la presente decisión, proceda a dar respuesta al derecho de petición radicado el día 6 de febrero de 2020; debiéndose notificar en debida forma al *petente*.

SEGUNDO: DESVINCÚLESE del presente trámite constitucional a *i) Superintendencia Nacional de Salud, ii) ADRES, iii) Ministerio de Salud y protección Social*, por los motivos expuestos en la parte considerativa.

TERCERO: NOTIFÍQUESE este fallo a las partes intervinientes por el medio más expedito y eficaz, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: La presente decisión podrá ser impugnada, dentro de los tres días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. Si esta providencia no fuere impugnada en tiempo oportuno, **ENVÍESE** la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'N. León', is shown on a light gray background.

NÉSTOR LEÓN CAMELO
JUEZ (FIRMA DIGITAL)