

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO CUARENTA Y CINCO ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., veintiuno (21) de abril dos mil veintiuno (2021).

AUTO INTERLOCUTORIO

PROCESO:	11001-33-41-045-2020-00028-00
ACCIONANTE:	UNIÓN TEMPORAL AUDITORES DE SALUD
ACCIONADO:	ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES.
ACCIÓN:	TUTELA – INCIDENTE DE DESACATO

1. ANTECEDENTES

El 13 de agosto de 2020, se abrió incidente de desacato contra la Directora General de la ADRES, el cual culminó el 12 de noviembre de 2020, sancionando por desacato a la Directora General de la ADRES y dicha sanción fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 24 de noviembre de 2020, reiterando a la accionada que debía resolver de fondo la solicitud elevada el 11 de diciembre de 2019, pues consideró que, de lo probado la ADRES *“no indica siquiera los motivos que lo conducen a no acatar la orden impartida, ni mucho menos manifiesta contar o no con la documentación requerida (...)”*.

El 25 de noviembre de 2020, la accionada radicó memorial en el que expuso la información que recibió de su contratista JAHV Mc GREGOR, que no cuenta con más información respecto al tema en cuestión, la cual aseguró fue puesta en conocimiento de la accionante y en escrito de 14 de diciembre de 2020, se limitó a indicar que ya dio cumplimiento al fallo de tutela.

Mediante auto de 1 de marzo de 2021, el Despacho declaró cumplida la sentencia de tutela de 24 de marzo de 2020 y revocó la sanción impuesta mediante providencia del 12 de noviembre de 2020 a la funcionaria DIANA ISABEL CÁRDENAS, Directora General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Sociedad en Salud- ADRES.

El 8 de marzo de 2021, la accionante presentó solicitud de nulidad del auto de 1 de marzo de 2021, entre otros argumentos señaló que, la orden dada en el fallo de tutela no ha sido satisfecha, ya que, no había recibido respuesta de fondo y congruente a lo solicitado en la petición, que fue objeto de amparo y considera que, no es suficiente entender cumplida la sentencia simplemente con la manifestación de ADRES, en especial, cuando debe contar con la información o debió solicitarla a su contratista JAHV McGREGOR en las condiciones y exigencia de los contratos y esto no se advierte de la respuesta dada por la accionada en este trámite incidental.

Así pues, en atención al anterior argumento de la parte accionante, este Despacho el 23 de marzo de 2021, decidió declarar la nulidad del auto que había expedido el 1 de marzo de 2021, por cuanto al verificar el expediente, se evidenció que ADRES, como entidad obligada de dar cumplimiento al fallo, en efecto no había acreditado dentro de éste trámite incidental, que posteriormente a la decisión proferida en grado de consulta hubiese comunicado de forma efectiva respuesta de clara concreta y de fondo a la accionante de la imposibilidad manifestada en las contestaciones dadas a este Juzgado, por lo que se requirió a Jorge Enrique Gutiérrez Sampedro, Director General de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, como

responsable directo para que aportará toda la documentación correspondiente y acreditará la efectiva notificación de la respuesta que señaló dio a la parte actora sobre la información requerida por el 11 de septiembre de 2019.

El 24 de marzo de 2021, la ADRES insistió que dio cumplimiento al fallo de tutela, resaltando que mediante respuesta de 26 de noviembre de 2020, comunicó a la Unión Temporal sobre la imposibilidad de suministrar la información que le fue solicitada en la petición de 11 de septiembre de 2019, la cual fue oportunamente allegada a éste trámite como informe de cumplimiento.

El 12 de abril de 2021, la Unión Temporal manifestó que la entidad accionada no dio cumplimiento al auto de 23 de marzo de 2021, así como el fallo de 24 de marzo de 2020, por lo que solicita se apliquen las sanciones de ley, tanto disciplinarias y penales.

2. CONSIDERACIONES

El artículo 229 de la Constitución Política consagra el derecho de acceso a la justicia de toda persona, en igualdad de condiciones que busquen la protección de sus derechos sustanciales, en observancia de garantías procesales como lo es el debido proceso.

Al respecto la H. Corte Constitucional ha señalado que el derecho fundamental al cumplimiento de las sentencias está comprendido en núcleo esencial de la garantía del debido proceso público sin dilaciones injustificadas¹, bajo esa perspectiva el derecho de acceso a la administración de justicia, no solo se configura con la posibilidad que tienen los ciudadanos de acudir a los tribunales a exigir el cumplimiento de sus derechos subjetivos, sino además que las decisiones que se adopten para resolver una controversia produzcan los efectos para los que están destinadas.

De esta forma, se instituyó el desacato como una infracción al no cumplimiento de las decisiones judiciales y para garantizar el pleno goce de los derechos que fueron amparados al accionante, en el cual el Juez deberá verificar los siguientes aspectos: (i) a quien se dirigió la orden, (ii) el término en que debía ejecutarse, (iii) su alcance, (iv) si existió un incumplimiento parcial o integral, (v) las razones por las cuales no obedeció.

Así mismo, la Corte Constitucional² señaló que el Juez de tutela puede modular la orden cuando esta no puedan materializarse inmediatamente, en tanto lo ordenado es imposible de cumplir, de allí corresponde verificar si existe una responsabilidad subjetiva en cabeza del destinatario, ya que el solo incumplimiento no predica la negligencia del mismo y por lo tanto, no es procedente la sanción.

Aunado lo anterior, en línea jurisprudencial invocada por la H. Corte Constitucional, sentencia SU 034 de 3 de mayo de 2018, señala que la jurisprudencia de la Corte Constitucional³ y de la Corte Suprema de Justicia⁴, determinan que: *“Cuando se observe el cumplimiento de un fallo de tutela, así sea de forma extemporáneo, incluso después de decida la consulta, es dable levantar las sanciones impuestas en el incidente de desacato”*

Descendiendo al caso concreto, se tiene que el objeto de este debate incidental resulta de la orden dada en sentencia de 24 de marzo de 2020, en el cual se le impuso a ADRES dar respuesta clara, concreta y de fondo a la petición elevada el 11 de diciembre de 2019, consistente en señalar las fórmulas utilizadas para la definición de los intervalos determinados en la aplicación de la metodología para muestreo de los paquetes de recobros auditados.

¹ C. Const., Sent. SU 034-18, May. 03/2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

² C. Const., Sent. SU 034-18, May. 03/2018. M.P. Alberto Rojas Ríos.

³ Sentencias T-763 de 1998, T-010 de 2012 y T-421 de 2003.

⁴ Sentencias de 21 de septiembre de 2011, expediente T01940-00, del año 2012

Así pues, es importante recordar que en este trámite se le impuso sanción a la incidentada que, como se relató fue confirmada el 24 de noviembre de 2020, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual dentro de los argumentos centrales de dicha decisión manifestó que frente a la respuesta dada por ADRES, en esta *“no indica siquiera los motivos que lo conducen aclarar la orden impartida, ni mucho menos manifiesta contar o no con la documentación requerida”*.

Ahora bien, frente a la contestación dada por la entidad el 24 de marzo de 2021, se tiene que indicó que mediante oficio no. 20201600083981 notificado el 26 de noviembre de 2020⁵, informó a la Unión Temporal la imposibilidad de suministrar la información requerida, de lo cual se aportó la respectiva prueba en esa misma fecha y en consecuencia ya había dado con ello cumplimiento a la orden impartida.

En este punto y ante la insistencia de la accionada de que dichos documentos habían sido puestos en conocimiento del Juzgado, el 26 de noviembre de 2020, es decir después de que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmara la sanción impuesta, se procedió a realizar una búsqueda exhaustiva de los mismos, pues de lo registrado en el sistema siglo XXI, frente a lo aportado por las partes, no existía constancia de ello, y en atención a que desde ese momento a la fecha hubo cambio de titular del Despacho y otras circunstancias administrativas particulares al interior de este Juzgado, sólo hasta el 14 de abril del presente año, la Secretaría encontró la existencia del material probatorio referido por ADRES y que en efecto había sido aportada la respuesta y constancia de notificación de la misma mediante correo electrónico de 26 de noviembre de 2020, visible a documento 137 del expediente digital, como informe de cumplimiento en nueve archivos adjuntos en las que consta la respuesta No. 20201600083981 de 23 de noviembre de 2020 (pág. 48 a 57 documento 137) acreditando su notificación a la accionante (pág. 58 documento 137), de lo cual ese mismo día se registró en el sistema constancia de tal documentación encontrada.

Así pues, se tiene que, dicha comunicación no pudo ser analizada anteriormente por este Despacho, pues la misma no se encontraba en el expediente digital, ni se había reportado en el sistema de registro de actuaciones con que cuentan todos los procesos judiciales, razón por la cual, en esta oportunidad se procederá a exponer su contenido y analizarlo frente a lo expuesto por las partes en esta etapa, con el fin de definir si con ello se resolvió de fondo, de forma clara y congruente la petición de 11 de diciembre de 2019.

En la respuesta No. 20201600083981 de 23 de noviembre de 2020, la incidentada señaló las fórmulas para el cálculo del tamaño de la muestra conforme lo señalado en el numeral 2 del anexo técnico del Contrato No. 103 de 2012. En este punto aclaró que, la firma interventora JAHV MC GREGOR no le remitió documentación en la que constaran las fórmulas aplicadas, **por lo que no cuenta con dicha información e incluso desconoce su existencia.**

Respecto los intervalos de frecuencia, después dar una explicación sobre las muestras aleatorias, indicó que quien conoce en detalle la forma que se realizó el análisis de frecuencia fue la firma interventora JAHV MC GREGOR, y **que no cuenta con el algoritmo puntual que fue empleado por ésta,** por lo que remitió la solicitud objeto de amparo, a dicha empresa para que se pronunciara sobre ella, informando a la accionante sobre ello.

Al respecto, cabe recordar que este Despacho mediante auto de 9 de octubre de 2020, se requirió a la firma interventora JAHV MC GREGOR, para que informará a la accionada sobre las fórmulas utilizadas y anexaran los soportes que den certeza a la definición de intervalos. Dicha entidad en respuesta notificada a la accionante el 15 de octubre de 2020, relacionó los archivos que reposan en ADRES y los remitió a la Unión Temporal, resultando ser los mismos que la accionada en su oportunidad había enviado al extremo actor (documentos 69 a 79 del expediente digital). Sin que se

⁵ Documento 132 del Expediente Digital

vislumbre que la firma interventora enviara información adicional a ADRES, que se esté ocultado a la accionante.

De este modo, se advierte que si bien la ADRES no remitió las fórmulas utilizadas para la definición de los intervalos determinados en la aplicación de la metodología para muestreo de los paquetes de recobros auditados, *explicó de manera detallada al accionante que no cuenta con las mismas*, por lo que la documentación solicitada conlleva a una situación de imposible cumplimiento, tal como lo ha resaltado la incidentada.

Frente a dicha situación *de imposibilidad absoluta jurídica o fáctica para proceder conforme el fallo de tutela*, el Despacho no advierte un nexo causal fundado en dolo o culpa entre ADRES y el resultado del fallo, ya que no ha guardado silencio frente a la petición objeto de amparo, sino por el contrario justificó su respuesta, e incluso, en el campo de sus competencias, acreditó que remitió la solicitud a la firma interventora para que esta resolviera las inquietudes de la accionante, entidad que dentro de este trámite incidental, se reitera, resolvió lo solicitado (documento 71 y 72 del expediente digital), gestión que no cambió el resultado de la información suministrada, ni exhibe la existencia de documentos que no fueron allegados a la entidad accionada, como se indicó.

Así mismo, se advierte que la entidad accionada no guardó silencio a la petición, sino por el contrario emitió varias respuestas explicando la metodología aplicada para los intervalos de frecuencia, anexando varios archivos Excel que exhiben la muestra de estratificación y resumen de pre-cierre, el anexo técnico contrato 103 de 2012 y el informe final de la interventoría con sus anexos, es decir, los documentos e información que tenía en su poder.

Así pues, contrario a lo expuesto por el accionante, este Despacho no cambia lo resuelto en el fallo de tutela objeto de este trámite incidental, ni busca reabrir una controversia ya resuelta, ni desatiende la obligación de la ADRES, sino por el contrario encuentra que, después de todos los requerimientos efectuados, se advirtió que si bien, la accionada no dio una respuesta favorable al actor si resolvió de fondo la misma, con la comunicación efectiva que dio hasta el 26 de noviembre de 2020 a la parte actora y de la cual sólo en esa misma fecha informó dicha respuesta a este Juzgado.

Ahora bien, aunque este Despacho mediante auto de 23 de marzo de 2021 requirió a la entidad accionante para que diera una respuesta a la accionada, pues no se evidenciaba que se hubiese cumplido con la garantía de publicidad a la parte actora de lo informado por la entidad en este trámite, se advierte que la misma era innecesaria, como quiera que en oficio No. 20201600083981 de 23 de noviembre de 2020, enviado y notificado a la Unión Temporal el 26 del mismo mes y año, se resolvió de fondo la petición en el sentido de señalar que es imposible suministrar la documentación e información solicitada.

Por último, aunque en varios memoriales la Unión Temporal asegura que dicha información si existe, en atención a los procesos disciplinarios que asegura se adelantaron en su contra, por no cumplir los estándares de calidad exigidos en la metodología de muestreo, sin embargo, dicha manifestación no se encuentra acreditada en este trámite incidental, por lo que no es dable a esta operadora judicial controvertir la respuesta emitida por ADRES, en especial cuando en la contestación dada por la firma interventora no se advierte documentación alguna que no se hubiese remitido ya a la Unión Temporal.

De lo expuesto por la parte actora se vislumbra su inconformidad con relación a lo resuelto por la accionada, lo cual hace parte de una controversia originada respecto al fundamento de las sanciones que le fueron impuestas, las cuales deben ser apeladas por el medio de control correspondiente, pues dicha situación no corresponde resolverla en este mecanismo constitucional.

NS

Por lo anteriormente indicado, se concluye que en el presente trámite se logró acreditar que ADRES resolvió la petición que fue objeto de amparo en la sentencia del 24 de marzo de 2020, con la información que reposaba en los archivos de dicha Entidad, aclarando que en dicha respuesta admitió que no cuenta con la totalidad de la información requerida, ante la imposibilidad expuesta por la incidentada y el material probatorio que se ha recopilado en este incidente, este Despacho accederá a la solicitud de la accionada de revocar la sanción impuesta a la Directora General del ADRES mediante providencia de 12 de noviembre de 2020, conforme a lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia SU 034 de 3 de mayo de 2018, aunque el acatamiento de la orden dada fue posterior a la decisión consultada, y declarará el cumplimiento de la sentencia de 24 de marzo de 2020.

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR el cumplimiento de la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 24 de marzo de 2020, por las razones indicadas.

SEGUNDO: REVOCAR la sanción impuesta mediante providencia del 12 de noviembre de 2020, a la funcionaria DIANA ISABEL CÁRDENAS, Directora General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Sociedad en Salud- Adres

TERCERO: CERRAR el incidente de desacato iniciado mediante auto del 13 de agosto de 2020 contra la DIANA ISABEL CÁRDENAS, Directora General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Sociedad en Salud- Adres en su momento.

CUARTO: NOTIFÍQUESE la presente decisión a las partes por correo electrónico.

QUINTO: ORDÉNESE el archivo del incidente de desacato instaurado por la Unión Temporal Auditores de Salud contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Sociedad en Salud.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


NATALI SOFÍA MUÑOZ TORRES
Jueza

J.P.C.L