



Rama Judicial del Poder Público
Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo del Atlántico
JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE BARRANQUILLA

Barranquilla, dieciséis (16) de abril de dos mil veinte (2.020).

Radicado	08001-33-33-014-2020-00082-00
Medio de control o Acción	Tutela
Demandante	Nayibe Regina Rolong Escorcía
Demandado	Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES.
Juez	Guillermo Osorio Afanador

PRONUNCIAMIENTO

La señora **Nayibe Regina Rolong Escorcía** quien actúa en nombre propio, ha interpuesto acción de tutela contra la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES** por la presunta vulneración de su derecho fundamental de petición y debido proceso.

1.- PETITUM.

La accionante lo solicita así:

“PRIMERO: Tutelar mi derecho fundamental de PETICIÓN y DEBIDO PROCESO, con fundamento en los artículos 23 y 29 de la Constitución Política.

SEGUNDO: Ordenar a la entidad ADRES – ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. que, dentro del término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del fallo que ampare mis derechos, me dé respuesta clara y de fondo sobre la solicitud de reconocimiento o indemnización por muerte en accidente de tránsito de mi hijo JESUS ADOLFO RODRIGUEZ ROLON quien en vida se identificaba con la CC 1.042.351.787.”

2.- HECHOS.

Manifiesta el accionante que el día 20 de noviembre del 2019, envió a la entidad accionada una solicitud formal de indemnización por accidente de tránsito de su hijo JESUS ADOLFO RODRIGUEZ ROLON quien en vida se identificaba con la CC 1.042.351.787.

Expresa que la entidad accionada recibió su solicitud el día 26 de noviembre de 2019, y que en varias ocasiones se ha tratado de comunicar por vía telefónica con la entidad y esta no le brinda ningún tipo de información.

Afirma que han transcurrido tres (3) meses y 24 días desde que recibieron su solicitud y a la fecha, no ha recibido ninguna respuesta por parte de la accionada, por lo que considera se han vulnerado sus derechos fundamentales alegados.

3.- ACTUACIÓN PROCESAL.

La acción de la referencia fue presentada y sometida a reparto atendiendo las reglas establecidas en los Decretos 1382 de 2000 y 1983 de 2017, el 26 de marzo de 2.020, siendo

recibida el mismo día y admitida el 30 de marzo de 2020, ordenándose notificar a la entidad accionada y vincular a la Unión Temporal Auditores de Salud

Por auto del 13 de abril del corriente año, el despacho requirió a la accionada ADRES a fin de que remitiera copia íntegra y constancia de recibido de la reclamación N° 51018749 que afirma registra en el sistema SII_ECAT a nombre de la señora **Nayibe Regina Rolong Escorcía**.

3.1. Respuesta de la Accionada

La **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES**, rindió el informe solicitado, indicando que las empresas que conforman la Unión Temporal Auditores de Salud aparecen registradas como inhabilitadas en el Registro Único Empresarial y Social RUES. Lo anterior significa que el contratista no puede seguir ejecutando el contrato, situación que ha obligado a ADRES a asumir asuntos encargados a ellos, entre esos el cumplimiento de sentencias judiciales.

Expresa que la Procuraduría General de la Nación solicitó a la ADRES suspender la ejecución del contrato 080 de 2018 con la Unión Temporal Auditores por más de \$140.000 millones, y adelantar el procedimiento administrativo para que el contratista ceda o renuncie a la ejecución de este.

Expone que de cara a la inhabilidad sobreviniente del contrato y a la imposibilidad jurídica de ejecución de este, la Unión Temporal Auditores de Salud solicitó la cesión del 100% del contrato, por lo que actualmente señala que se encuentran analizando los documentos que fueron aportados por el nuevo contratista para validar la capacidad técnica, jurídica y financiera conforme a lo requerido en el pliego de condiciones. Además, el nuevo contratista debe presentar el modelo operativo de auditoría, infraestructura administrativa, tecnológica y de talento humano que se requiere para la ejecución del contrato.

Precisa que de acuerdo con lo informado en los acápites anteriores, ante la situación imprevisible respecto del incumplimiento de la Unión Temporal Auditores en Salud aunado a la inhabilidad sobreviniente del 27 de diciembre de 2019, la ADRES se encuentra tomando las medidas administrativas pertinentes para superar todo el atraso que venía reprimido debido a los incumplimientos ya informados al H. Despacho, a fin de dar una pronta solución a las solicitudes que estaban a cargo de la Unión Temporal Auditores en Salud y a las nuevas reclamaciones que se están radicando directamente en la ADRES.

Por otra parte, señala que el derecho de petición es diferente a reclamación indemnización por muerte y gastos funerarios, dado que la Corte Constitucional ha dejado claro el tema sobre la diferencia entre las mismas en lo que refiere a los asuntos competencia del FOSYGA, hoy ADRES, particularmente en la sentencia C-510 de 2004.

Añade, que el derecho fundamental de petición no puede confundirse con la solicitud de reclamación por indemnización por muerte, ya que ésta última tiene un plazo de (2) meses para efectuarse un resultado de auditoría en donde se le da respuesta al peticionario de la misma,

Manifiesta la entidad accionada de lo anterior concluye categóricamente en su informe, y lo cual el despacho particularmente resalta, que existe una falta de conocimiento por parte del juez sobre el tema. (subrayado por el despacho)

Por último, informa al despacho que frente a la reclamación interpuesta por el afectado, el área de Otras Prestaciones, Dirección a cargo de la parte técnica en comento, informó que una vez validado el sistema SII_ECAT se evidenció que la reclamación N° 51018749 se encuentra en ESTADO DE AUDITORIA. Lo anterior quiere decir que dicha reclamación está surtiendo el procedimiento, que permitirá determinar si el reclamante cumple los requisitos necesarios para acceder al beneficio solicitado; sin embargo, precisa que en este punto el RESPONSABLE de auditar las reclamaciones era la Unión Temporal Auditores en Salud y NO la ADRES, por lo que la Dirección de Otras Prestaciones de esta entidad se vio en la obligación de asumir cargas administrativas que superan su capacidad, más cuando se tiene en cuenta el alto volumen de reclamaciones que son presentadas.

La **UNION TEMPORAL AUDITORES DE SALUD (UT)**, rindió el informe solicitado indicando que a la fecha no cuentan con el acceso, perfiles y claves del Sistema de Información de la ADRES (aplicativo SII ECAT) mediante el cual se realiza y se carga la auditoría integral de las solicitudes de reclamación.

Precisa además que la Unión Temporal en aras de continuar y no desconocer sus obligaciones contractuales, radicó ante la ADRES varios documentos en los cuales se evidencia la labor de auditoría integral de solicitudes de reclamaciones que estaban bajo su responsabilidad, pero dichos documentos no se tuvieron en cuenta y fueron descartados por parte de la ADRES bajo la premisa de la INHABILIDAD SOBREVINIENTE DECRETADA durante el trámite de los procesos sancionatorios antes mencionados, tal como se evidencia en el oficio N°0000038242 del 30 de enero de 2020 adjunto al informe rendido.

Aclara que a la Unión Temporal Auditores de Salud en este momento NO le asiste el deber contractual de seguir avocando conocimiento y trámite de las solicitudes de reclamaciones y cobros debido a dicha decisión administrativa y la consecuencia jurídica inhabilitante que se generó (Declaratoria de Inhabilidad). Por lo que reitera que, la responsabilidad y garantía de continuar con el trámite de las auditorías integrales objeto del contrato de consultoría N°080 de 2018, le corresponden exclusivamente a la ADRES.

Por otra parte, también señaló que la UNION TEMPORAL AUDITORES DE SALUD, nunca recibió la solicitud de reclamación de la señora accionante, debido a que, en la fecha en que se efectuó el envío así como a la dirección que se envió, mi representada no se encontraba realizando labores de radicación y atención al público en las instalaciones ubicadas en el Centro Comercial Calima en la ciudad de Bogotá.

Afirma que la UNIÓN TEMPORAL AUDITORES DE SALUD desde el mes de septiembre de 2019, tuvo que abandonar las instalaciones físicas donde se prestaba el servicio de radicación y atención al público, por inconvenientes financieros que permitieran continuar con el pago de los correspondientes cánones de arrendamiento.

A su vez, concluye que se debe declarar improcedente la presente acción de tutela por no encontrar probada ninguna vulneración a los derechos fundamentales de la reclamante.

El día 15 de abril hogaño, ADRES por conducto de apoderado, responde al requerimiento que el despacho le hiciera el 13 de abril, manifestando que procedió a realizar la búsqueda en la plataforma SII_ECAT a fin de enviar copia de la constancia de recibido de la

reclamación No 51018749 interpuesta por la accionante, cuyo texto es copiado en el cuerpo del memorial.

3.2.- Concepto del Ministerio Público

La señora procuradora delegada ante el Despacho, remite al correo institucional el día de hoy 16 de abril hogaño, su concepto de fondo, en el cual realiza un resumen sobre la posición de las entidades accionada y vinculada, se detiene en generalidades sobre los derechos fundamentales invocados por la accionante, señala la normatividad aplicable para el trámite de las reclamaciones de indemnización por accidentes de tránsito y concluye solicitando al Despacho que se ampare el derecho de petición de la accionante.

Considera el Ministerio Público que no existe duda alguna que la aludida petición fue recepcionada por la ADRES y en consecuencia dicha entidad estaba en la obligación de darle trámite.

Indicando los términos dispuestos en la Resolución No. 1645 de 2016, que se deben impartir a las reclamaciones como la elevada por la accionante, concluye que en el presente caso se cumplieron el 13 de marzo de 2020.

Enfatiza que la entidad accionada es la encargada de resolver la reclamación a la accionante, y comoquiera que ADRES, no respetó los términos legales previstos, los cuales por estar incluidos en una norma especial se constituyen en una excepción a los establecidos en la Ley 1755 de 2015, resulta evidente la vulneración al derecho fundamental de petición de la accionante.

4.- CONSIDERACIONES DEL DESPACHO.

4.1.- Problema Jurídico: Corresponde al Despacho dilucidar si efectivamente la entidad accionada, vulneró o no, el derecho fundamental de Petición y al debido proceso de la accionante, al no brindar dentro del término de legal, respuesta a la solicitud de indemnización por accidente de tránsito, elevada el 26 de noviembre de 2019,

Deberá dilucidarse además el siguiente problema jurídico asociado:

¿Ante la inhabilidad sobreviniente decretada a la Unión Temporal contratada por ADRES para realizar la auditoría integral de las solicitudes de reclamo, a cual entidad le corresponde resolver tales reclamaciones?.

Para estos efectos se estudiará previamente la i) noción de la acción de tutela, ii) el derecho fundamental de petición iii) el derecho fundamental al debido proceso; iv) la solicitud de indemnización por amparo de muerte en accidente de tránsito y gastos funerarios ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), y v) el caso concreto.

4.2.- Noción de la Acción de Tutela.

Según el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, disposiciones éstas que regulan la acción de tutela, tal mecanismo se ejerce mediante un procedimiento preferente y sumario, cuyo objeto es proteger de manera inmediata y eficaz, los derechos constitucionales fundamentales amenazados o vulnerados por una acción u omisión de una

autoridad pública o de un particular, pero, que no puede ser utilizado válidamente para pretender sustituir recursos ordinarios o extraordinarios, tampoco para desplazar o variar los procedimientos de reclamo judicial preestablecidos, ni para revivir con ella términos precluidos o acciones caducas.

En ese orden de ideas, en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela sólo resulta procedente, cuando no existan otros mecanismos de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

4.3 Del derecho de petición

El derecho Constitucional de petición se encuentra consagrado en el artículo 23 de nuestra carta política, el cual implica la facultad que tienen todas las persona de presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivo de interés general o particular y a obtener pronta respuesta por parte de las entidades requeridas.

A su vez, el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), modificado por el 1º de la Ley 1755 de 2015, que desarrolla el mencionado precepto constitucional, establece que en términos generales, todas las peticiones de información deberán resolverse en el término de quince (15) días; no obstante, las de petición de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción, toda vez que si en ese lapso no se da respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en numerosas oportunidades sobre el contenido y el alcance general del derecho de petición, a saber:

“...En virtud de este derecho, toda persona puede presentar peticiones respetuosas ante las autoridades, y obtener una pronta resolución. Según se ha precisado en la doctrina constitucional, esta garantía constitucional ‘consiste no sólo en el derecho de obtener una respuesta por parte de las autoridades sino a que éstas resuelvan de fondo, de manera clara y precisa la petición presentada’. Asimismo, tal respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible, ‘pues prolongar en exceso la decisión de la solicitud, implica una violación de la Constitución’. Estas reglas jurisprudenciales son plenamente aplicables a las peticiones presentadas en materia pensional...”

Frente a este tema la Honorable Corte Constitucional en sentencias T-457 de 1994 y T-294 de 1997 se refirió a los fundamentos jurídicos del derecho de petición de esta manera:

“...1- Tal y como lo ha precisado en múltiples ocasiones la jurisprudencia constitucional, existen algunos parámetros que permiten de manera general determinar el contenido y el alcance del derecho de petición. En efecto, entre otras cosas podemos señalar que:

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. . (Subraya del tribunal)

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. (Subraya del tribunal)

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) (...)

f) (...)

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 6º 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, la complejidad de la solicitud o la existencia de un término especial fijado en la ley para resolver de una específica solicitud. (Subrayado de la Sala)

h) (...)

i) (...)"

En otro pronunciamiento de la Corte Constitucional, en sentencia T- 220 del 4 de mayo de 1994, con ponencia del Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz, refiriéndose al Derecho de Petición se manifiesta:

"... el Derecho de Petición comprende no solo la manifestación de la Administración sobre el objeto de la Solicitud sino también sobre el hecho de que dicha manifestación constituye una solución pronta del caso planteado. El derecho fundamental a la efectividad de los derechos (C.P. Art. 2 y 86) se une en este punto con el principio constitucional de la eficacia administrativa (Art. 209).

Por lo menos tres exigencias integran esta obligación. En primer lugar, la manifestación de la Administración debe Ser adecuada a la solicitud planteada. No basta, por ejemplo, con dar una información cuando lo que se solicita es una decisión. Correspondencia o integridad son fundamentales en la comunicación oficial. En segundo lugar, la Respuesta debe ser efectiva para la solución del caso que se plantea. El funcionario no solo está llamado a Responder, también debe esclarecer dentro de lo posible, el camino que conduzca al peticionario a la solución del Problema. Finalmente, la comunicación debe ser oportuna. El factor tiempo es un elemento esencial para la efectividad de los derechos fundamentales; De nada sirve una respuesta adecuada y certera cuando ella es tardía..." (Negrilla fuera del texto).

4.4.- El derecho fundamental al debido proceso administrativo.-

Antes de abordar lo relativo al estudio de los presuntos derechos vulnerados, es consecuente, traer a colación, lo dispuesto por la Corte Constitucional, sobre el debido proceso administrativo, como lo hizo en sentencia T-404 del 2.014, con ponencia del magistrado Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en la que señaló:

“El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso el cual, según el precepto, “se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas”. La jurisprudencia constitucional ha decantado el alcance del derecho fundamental al debido proceso como el deber de las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción[12]. Así mismo, lo ha definido como un principio inherente al Estado de Derecho que “posee una estructura compleja y se compone por un plexo de garantías que operan como defensa de la autonomía y libertad del ciudadano, límites al ejercicio del poder público y barrera de contención a la arbitrariedad”[13].

Específicamente, sobre el derecho al debido proceso administrativo la Corte desde sus inicios, ha definido su alcance explicando que con la Carta de 1991 se produjo una innovación al elevar a rango de fundamental un derecho tradicionalmente de rango legal. En el texto superior anterior ese derecho buscaba inicialmente asegurar la libertad física extendiéndose posteriormente a procesos de naturaleza no criminal y demás formas propias de cada juicio. Con la nueva Constitución se amplió su ámbito garantizador con el deber de consultar el principio de legalidad en las actuaciones judiciales y en adelante las administrativas[14].

Dicha extensión a las actuaciones administrativas busca garantizar la correcta producción de los actos administrativos y comprende “todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”[15].

De ese modo, el debido proceso administrativo ha sido definido como un conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración y que se materializa en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa[16], a través de los cuales se pretende asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, la validez de sus propias actuaciones y la garantía del derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados[17].

*Con base en ello, la Corte ha expresado que con la garantía del derecho al debido proceso administrativo se materializan a su vez otras prerrogativas constitucionales, tales como: (i) el principio de legalidad; (ii) el acceso a la jurisdicción y a la tutela judicial efectiva de los derechos humanos; (iii) a que se adelante por la autoridad competente y con pleno respeto de las formas propias de cada juicio definidas por el legislador; (iv) a que no se presenten dilaciones injustificadas; (v) **el derecho de defensa y contradicción**; (vi) **el derecho de impugnación**; y (vii) **la publicidad de las actuaciones y decisiones adoptadas en los procedimientos**[18], entre otras. Estas garantías se interrelacionan, de tal forma que no pueden ser aplicadas de manera aislada en los procesos judiciales o administrativos, por ejemplo, el*

principio de publicidad constituye una condición para el ejercicio del derecho de defensa.-

4.5.- La solicitud de indemnización por amparo de muerte en accidente de tránsito y gastos funerarios ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)

La Corte Constitucional en sentencia T-262 de 2.019, frente a esta clase de reclamaciones preciso que:

“El Decreto 663 de 1993[55], estableció que el Seguro Obligatorio en Accidentes de Tránsito (SOAT) tiene las siguientes finalidades:

“a. Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;

b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;”[56].

Por ello, el artículo 192 del mencionado Decreto indica que todos los vehículos que se desplacen dentro del territorio nacional deben contar con el SOAT, para que en un eventual accidente, cubra los daños que se puedan causar a las personas.

A su vez, el Decreto 056 de 2015[57], definió los eventos en los cuales las personas pueden reclamar, a través de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT), las indemnizaciones a que normativamente haya lugar.

Incluyendo los accidentes de tránsito en que una persona fallezca y el vehículo que haya causado el perjuicio se dé a la fuga o no se encuentre asegurado. Sobre el particular, el párrafo primero del artículo 17 del citado Decreto señala:

“Párrafo. En el caso de los accidentes de tránsito, para proceder al reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios a los beneficiarios, la muerte de la víctima debió haber ocurrido dentro del año siguiente a la fecha de la ocurrencia del accidente en comento”.

Igualmente, el artículo 18 de la misma disposición precisa quienes son las personas beneficiarias y legitimadas para reclamar la indemnización de amparo por muerte y gastos funerarios ante la ocurrencia de uno de los eventos catastróficos en ella definidos.

“Artículo 18. Beneficiarios y legitimados para reclamar. Se considerará beneficiario y legitimado para reclamar la indemnización por muerte y gastos funerarios, el cónyuge o compañero (a) permanente de la víctima, en la mitad

de la indemnización y sus hijos en la otra mitad, distribuida en partes iguales. De no haber hijos, la totalidad de la indemnización corresponderá al cónyuge o compañero (a) permanente; de no existir alguno de los anteriores, serán beneficiarios los padres y a falta de ellos los hermanos de la víctima”.

Por su parte, la Resolución 1645 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social[58] estableció el término y el procedimiento que deben adelantar los beneficiarios y personas legitimadas para presentar la respectiva solicitud para que le sea reconocida la indemnización por muerte y gastos funerarios.

El término, de acuerdo con el artículo 7 de la citada Resolución, para presentar las reclamaciones es de 1 año “para aquellos casos en que se generó el derecho a reclamar ante el FOSYGA entre el 10 de enero de 2012 y el 8 de junio de 2015” y de 3 años “para aquellos casos en que se generó el derecho a reclamar ante el FOSYGA desde el 9 de junio de 2015”.

Y el procedimiento de las reclamaciones ante la Subcuenta ECAT se encuentra en el artículo 9 de la Resolución 1645 de 2016: “Artículo 9. Etapas del procedimiento. Toda reclamación ante la Subcuenta ECAT del FOSYGA o quien haga sus veces, surtirá para su verificación, control y pago, las etapas de: 1) pre-radicación; 2) radicación; 3) auditoría integral; 4) comunicación del resultado de auditoría y respuesta al mismo; y/o 5) pago, cuando este último proceda”.

Con la finalidad de darle cumplimiento a lo establecido, el Ministerio de Salud y Protección Social suscribió un contrato con la Unión Temporal FOSYGA 2014, entidad que se encargaba de verificar que las reclamaciones cumplieran con los requisitos formales, es decir, que las mismas se presentaran dando cumplimiento a lo señalado en los párrafos precedentes, o en caso contrario, rechazar la misma, informando al reclamante las razones por las cuales no se puede escalar su reclamación a la ADRES.

“Ahora bien, conviene señalar que mediante la Ley 1753 de 2015 fue creado el ADRES, con el fin de administrar los recursos del SGSSS. El artículo 67 de esa ley define las distintas funciones de la entidad, dentro de las cuales se encuentra la de pagar las destinaciones que hubiera definido el legislador con relación al FOSYGA”[59].

En conclusión, los beneficiarios o las personas legitimadas para presentar una reclamación, a fin de que les sea reconocida la indemnización por amparo de muerte en accidente de tránsito y gastos funerarios, pueden acudir al ADRES para que, de ser el caso, la Subcuenta ECAT, reconozca las erogaciones y costos a que tienen derecho.”

Con fundamento en las anteriores premisas normativas y jurisprudenciales, para el Despacho al análisis del,

Caso Concreto.

En el *sub júdice*, la parte accionante promotora de la queja constitucional, considera que la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -**

ADRES-, le vulnera su derecho constitucional fundamental de petición y al debido proceso al no dar respuesta a la solicitud de fecha del 26 de noviembre de 2.019, tendiente a que le sea reconocida la indemnización por muerte en accidente de tránsito.

Al expediente de tutela fueron arrimadas las siguientes pruebas documentales relevantes:

- Copia de la reclamación remitida por la accionante a la Unión Temporal Auditores de Salud.
- Fotocopia de guía No. 9105968272 de la empresa de mensajería SERVIENTREGA, tanto del envío como de su recibido.
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora NAYIBE REGINA ROLONG ESCORCIA.
- Copia de la reclamación remitida por la accionante a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES- , con fecha de recibido 28 de noviembre de 2019.

La accionada ADRES al rendir informe sobre los hechos de la demanda de tutela concluye solicitando *“...declarar improcedente la presente acción constitucional, en el entendido que existe un problema estructural descrito en la Sentencia T-760 de 2008 que es objeto de Seguimiento por parte de la Corte Constitucional, relativo a las fallas de la regulación que afectan el flujo de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y que se concreta en la imposibilidad de adelantar directamente la verificación del cumplimiento de los requisitos de los recobros y de las reclamaciones. Frente a este problema estructural, el juez constitucional debe articular su competencia con la de la Sala de Seguimiento y emitir órdenes dentro de los límites y parámetros establecidos por la Corte para las órdenes complejas.”*

Pide que en caso de no acceder a la solicitud anterior, se niegue *“...el amparo solicitado por el accionante en lo que tiene que ver con la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, pues de los hechos descritos y el material probatorio enviado con el traslado resulta innegable que la entidad no ha desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales del actor, puesto que la reclamación se encuentra en trámite de Auditoría.”*

Llama la atención del Despacho lo afirmado por el apoderado de ADRES, en su argumentación, al manifestar que *“...puede entenderse que el derecho fundamental de petición no puede confundirse con la solicitud de reclamación por indemnización por muerte, ya que ésta última tiene un plazo de (2) meses para efectuarse un resultado de auditoría en donde se le da respuesta al peticionario de la misma, lo que evidencia una falta de conocimiento por parte del Juez sobre el tema.”*¹(Subrayas del despacho)

Sobre esta afirmación, es de señalar que éste operador judicial no desconoce el legítimo uso de la libertad de expresión de los apoderados en el ejercicio de la defensa de los derechos de sus apadrinados.

¹ Página 20 del informe presentado por ADRES

Sin embargo tal libertad de expresión tiene límites, puesto que su ejercicio no debe desbordar en afirmaciones desobligantes, descalificadoras y mucho menos injuriosas.

Sea el momento para recordarle al apoderado de la accionada ADRES, entre otras normas, el texto del artículo 78 del Código General del Proceso, que en el aparte pertinente señala:

“ Son deberes de las partes y sus apoderados:

“(...)”

“4. Abstenerse de usar expresiones injuriosas en sus escritos y exposiciones orales, y guardar el debido respeto al juez, a los empleados de este, a las partes y a los auxiliares de la justicia.”

“(...)”

Y es que lo afirmado por el apoderado de ADRES, además de irreverente e inoportuno no tiene ningún soporte, como pasa a exponerse.

En primer término, al momento de realizarse tal afirmación por parte del apoderado de ADRES, el único auto expedido en el trámite tutelar, era el auto admisorio de la demanda de tutela, el cual, por obvias razones, menciona los derechos fundamentales cuyo amparo solicita la accionante.

Sobre éste aspecto es de recordar que la Corte Constitucional, en aplicación del principio *iura novit curiae* -el juez conoce el derecho-², los jueces de tutela pueden “...al momento de resolver el caso concreto conceder el amparo incluso a partir de situaciones o derechos no alegados, atendiendo la informalidad que reviste el amparo y además quien determina los derechos fundamentales violados. Así, desde los primeros pronunciamientos se ha sentado esta posición, toda vez que conforme a la condición *sui generis* de esta acción, la labor de la autoridad judicial no puede limitarse exclusivamente a las pretensiones invocadas por la parte actora, sino que debe estar encaminada a garantizar el amparo efectivo de los derechos fundamentales.”³

Por tal razón lo afirmado por el apoderado de la accionada ADRES, no tiene fundamento alguno, puesto que éste funcionario judicial, en ese momento procesal, no había realizado ninguna valoración jurídica sobre el tema propuesto en la demanda tutelar.

Entrando en materia, el despacho encuentra preciso señalar inicialmente que el derecho fundamental al debido proceso está contemplado en el artículo 29 de la Constitución Política y señala que éste se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas, lo que significa que todos los procedimientos y actuaciones de las autoridades públicas estén sujetas a los preceptos y mandatos constitucionales y legales correspondientes.

En el ámbito administrativo, esto implica que la expedición de actos administrativos no puede ser arbitraria ni contradictoria al ordenamiento jurídico. Por ejemplo, en la sentencia C-214 de 1994 la Corte indicó que este derecho es “el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento

² Sentencia T- 047 de 2011

³ sentencia SU- 195 de 2012.

de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción(...)"

En ese orden y descendiendo al presente caso, se tiene que todas las actuaciones dentro de la administración y así mismo con los particulares, están sometidos a unas garantías procesales de estricto cumplimiento, para la efectivización del derecho sustancial.

Dicho lo anterior, con el propósito de establecer si se ha desatendido el trámite dispuesto para esta clase de solicitudes, es de precisar por esta agencia judicial que, frente a las reclamaciones a cargo de la Subcuenta ECAT del Fosyga, bajo el amparo reclamado "Indemnización por muerte y/o gastos funerarios" se estableció por medio de la Resolución 1645 del 2.016 del Ministerio de Salud y Protección Social, una serie de Etapas del procedimiento, las cuales estas se describen como: "1) *pre-radicación*; 2) *radicación*; 3) *auditoría integral*; 4) *comunicación del resultado de auditoría y respuesta al mismo*; y/o 5) *pago, cuando este último proceda.*"

Contextualizando lo anterior con la reclamación adelantada por la señora **Nayibe Regina Rolong Escorcía**, tenemos que la resolución 1645 de 2.016 establece que la etapa de pre-radicación en personas naturales "*inicia con el alistamiento documental soporte de la reclamación y culmina con el recibo por parte del FOSYGA o quien haga sus veces del formulario que para el efecto adopte este Ministerio a través de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, completamente diligenciado, de acuerdo con la información contenida en los soportes o su rechazo por incumplimiento de esta última exigencia.*"

Así mismo, contempla referente a la etapa de radicación "*Inicia con el recibo de los soportes físicos de las reclamaciones que hubieren superado la etapa de pre-radicación y culmina con el cargue de la información de cada reclamación al sistema de información del FOSYGA o quien haga sus veces, o en su defecto, con el reporte de rechazo y devolución de los soportes físicos recibidos a los reclamantes.*" y agrega en su Art. 14 que "*En el caso de reclamaciones presentadas por personas naturales, la fecha de cierre será el último día calendario de cada mes.*"

Puntualizado lo anterior, tenemos que la accionante radicó según consta en el informe del 15 de abril de 2.020 allegado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES. una reclamación denominada bajo el amparo "*indemnización por muerte en accidente de tránsito*" el día 28 de noviembre de 2.019, por lo que atendiendo al cierre del periodo de radicación para personas naturales dispuesto en la resolución 1645 de 2.016, esta quedó debidamente radicada, el día 30 de noviembre de 2.019.

Aduce la entidad accionada que ante la situación imprevisible respecto del incumplimiento de la Unión Temporal Auditores en Salud aunado a la inhabilidad sobreviniente del 27 de diciembre de 2019, la ADRES se encuentra tomando las medidas administrativas pertinentes para superar todo el atraso que venía reprimido debido a los incumplimientos, a fin de dar una pronta solución a las solicitudes que estaban a cargo de la Unión Temporal Auditores en Salud y a las nuevas reclamaciones que se están radicando directamente en la ADRES y además se encuentra analizando los documentos que fueron aportados por el nuevo contratista para validar la capacidad técnica, jurídica y financiera conforme a lo requerido en el pliego de condiciones.

Sin embargo, considera el Despacho que la situación puesta de relieve por la ADRES, no puede ser de recibo para retardar el cumplimiento de sus obligaciones legales, ni debe trasladar indefinidamente a los asociados, los inconvenientes administrativos que se susciten en el cumplimiento de sus funciones.

Así las cosas, presentada la reclamación directamente ante la ADRES, esta agencia judicial advierte que la reclamación pasa a una auditoría integral, etapa en la que la reclamación N° 51018749 se encuentra tal como la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES-, afirma en sus informes rendidos y requeridos por el Despacho y la cual se desarrolla dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre del periodo de radicación - el cual para la reclamación en mención como se dijo en líneas anteriores, fue el 30 de noviembre de 2.019, por lo que dicha etapa debió atenderse y realizarse a más tardar hasta el 30 de enero del 2.020, dado que de no hacerlo, se estaría vulnerando el derecho fundamental al debido proceso de la señora Nayibe Rolong Escorcía.

Visto que hasta la fecha la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES- no ha atendido la reclamación de la accionante aplicando uno de los estados resultantes de la etapa de auditoría integral, ya sea (i) aprobado, (ii) aprobado parcial o (iii) no aprobado, dentro del término dispuesto para la resolución de estos trámites, es de concluir sin mayor análisis, que se ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de la señora Nayibe Regina Rolong Escorcía.

En ese sentido, el despacho ordenará a la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES-**, si aún no lo ha hecho, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas resuelva la etapa de auditoría integral de la reclamación N° 51018749 radicada por la señora Nayibe Regina Rolong Escorcía bajo el amparo "*indemnización por muerte*", atendiendo lo expuesto por el despacho, y le comunique efectivamente la respuesta a la accionante, hecho que deberá acreditar ADRES al despacho a más tardar dentro de los dos (2) días siguientes de ser comunicada la respuesta.

De otra parte se observa que fue arrimado al expediente el poder conferido al abogado Julio Eduardo Rodríguez Alvarado por parte del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de ADRES, por lo que se le reconocerá personería para actuar.

5.- DECISIÓN.

Por lo expuesto, el Juzgado Catorce (14) Administrativo del Circuito de Barranquilla, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- TUTÉLESE el derecho constitucional fundamental al debido proceso de la señora **Nayibe Regina Rolong Escorcía**, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

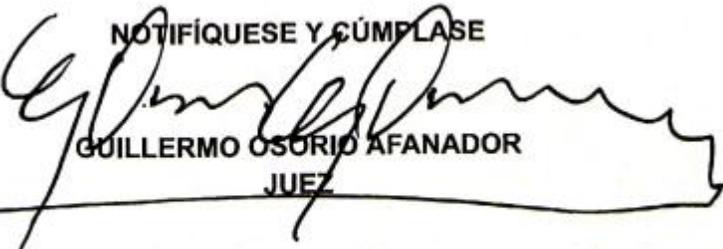
SEGUNDO.- ORDÉNASE a la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES**, si aún no lo ha hecho, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, resuelva la etapa de auditoría integral de la reclamación N° 51018749 radicada por la señora Nayibe

Regina Rolong Escorcía bajo el amparo “*indemnización por muerte*”, atendiendo lo expuesto por el despacho, y le comunique efectivamente la respuesta a la accionante, hecho que deberá acreditar ADRES al juzgado a más tardar dentro de los dos (2) días siguientes de ser comunicada la respuesta a la solicitante.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE esta providencia personalmente o por cualquier medio efectivo al accionante, a la entidad demandada y al Agente del Ministerio Público ante este juzgado en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- Reconozcase personería adjetiva para actuar al abogado Jorge Eduardo Rodríguez Alvarado como apoderado de la accionada **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES-**, en los términos y para los efectos del poder conferido.

QUINTO.- En caso de no ser impugnada, por Secretaría, **REMITIR** esta providencia a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión, con observancia de lo previsto en los Acuerdos PCSJA20-11519⁴ y PCSJA20- 11532⁵ del Consejo Superior de la Judicatura.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

GUILLERMO OSORIO AFANADOR
JUEZ

⁴ Por el cual se suspenden los términos de la revisión de tutelas en la Corte Constitucional.

“ARTÍCULO 1. Se suspenden los términos de la revisión eventual de tutelas en la Corte Constitucional del 17 al 20 de marzo de 2020. Parágrafo. Los despachos judiciales no remitirán los expedientes de acciones de tutela a la Corte Constitucional hasta tanto se levanten las medidas adoptadas.”

⁵ “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”