



**JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO  
DE ORALIDAD DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

**RADICACIÓN N°** 11001-3335-012-2020-00025-00  
**ACCIÓN:** ACCIÓN DE TUTELA  
**DEMANDANTE:** DUVER ENRIQUE GUTIÉRREZ AVILA Y OTRO  
**DEMANDADO:** DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL

Bogotá D.C., 12 de febrero de 2020

Corresponde al Despacho decidir la acción de tutela presentada por **DUVER ENRIQUE GUTIÉRREZ ÁVILA** y **VIVIANA ANDREA RUIZ VEGA** en contra de la **DIRECCIÓN DE SANIDAD DE LA POLICÍA NACIONAL** para que le sean amparados sus derechos fundamentales a la salud y la vida.

Del escrito de tutela se extractan y resaltan los siguientes:

### **HECHOS**

- Desde el año 2014 la señora Viviana Andrea Ruiz Vega fue afiliada al servicio de sanidad de la Policía Nacional, pues su cónyuge está vinculado laboralmente con la institución.
- La señora Viviana Andrea Ruiz se encuentra en estado de embarazo, catalogado como de alto riesgo.
- La accionante fue vinculada laboralmente en la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A. desde el 10 de julio de 2018, sin embargo nunca ha sido afiliada al sistema general de seguridad social en salud, aunque se le han realizado los descuentos por aportes a salud, los cuales han sido consignados en el Fosyga.
- El 30 de diciembre de 2019, mediante oficio S-2019-487622/JEFAT-GASIS-1.10, el responsable de afiliación y actualización de derechos de la Policía Nacional, le informó a Duver Gutiérrez que la afiliación de su cónyuge finalizaba el 30 de diciembre de 2019, pero que la protección se extendería por 4 semanas más.
- El 28 de enero de 2020, la Dra. Leila Quintero expidió licencia de maternidad, manifestándole a la accionante que debía iniciar con el trabajo de parto como máximo el 11 de febrero de 2019 (fl. 41).
- Aunque la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A. intentó afiliar a la accionante a la EPS Sanitas, no lo pudo lograr porque la Dirección de Sanidad de la Policía no había notificado al ADRES la desafiliación del subsistema de salud.

### **PRETENSIONES**

En el escrito de tutela, la accionante solicitó:

1. TUTELAR los derechos fundamentales de PETICIÓN E INFORMACIÓN Y SALUD EN CONDICIONES DIGNAS de mi esposa e hija (nasciturus).

Como consecuencia de lo anterior, se ordene a la EPS SANIDAD POLICÍA NACIONAL, no desafiliar y continuar prestando el servicio de salud a la señora

VIVIANA ANDREA RUIZ VEGA, identificada con cédula de ciudadanía N° 1083879707 expedida en Pitalito (Huila) hasta tanto la EPS sanitas realice su afiliación y le garantice la continuidad y el cubrimiento totalmente los servicios médicos (sic).

2. Se ordene a la EPS SANIDAD POLICÍA NACIONAL no realizar recobro en mi contra, pues yo llevo (13) años sin interrupción aportando a salud para mí y mi núcleo familiar; pero si es viable realizar un recobro, lo realice en contra del FOSYGA (hoy ADRES), pues esta entidad es la que ha recibido los aportes en salud que le descuentan a mi esposa, desde el primero (01) de junio de 2018 hasta la fecha o a la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A. (empleadora).
3. Se ordene a la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A. (empleadora) cancelarle a mi esposa la licencia de maternidad y pagar el recobro a sanidad de la policía nacional en caso de ser necesario.
4. En el entendido en que mi institución es jerarquizada y en algunas oportunidades es mal visto por algunos funcionarios que un uniformado realice una acción de tutela, en contra de la institución, muy respetuosamente le solicito a sus señoría conminar a la policía nacional a no tomar represalias en mi contra, tales como traslados e investigaciones disciplinarias entre otros.

### TRÁMITE PROCESAL

Por reunir los requisitos formales del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, la tutela fue admitida el día 31 de enero de 2019 y notificada a la tutelada el mismo día.

Así mismo, por auto separado se ordenó como medida provisional que la Policía Nacional mantuviera activo a la accionante en los servicios de salud.

### CONTESTACIÓN

La empresa **Inversiones y Operaciones del Sur S.A.** afirmó:

- Que al momento de realizar la vinculación laboral (tanto en el contrato de aprendizaje como en el contrato laboral) de la señora Viviana Andrea, ella adujo estar afiliada, en calidad de beneficiaria, al sistema de salud de la Policía Nacional y que su deseo era continuar allí, razón por la que los aportes al sistema fueron consignados al Fosyga.
- Que cuando se recibió por parte de Sanidad Bogotá la respuesta a un derecho de petición en el que se informó que se desvincularía del régimen exceptuado a la demandante, se inició el trámite de afiliación a la EPS Sanitas, sin embargo el mismo no pudo culminar exitosamente porque la Policía Nacional no había notificado al ADRES la desafiliación de su sistema de salud.
- Que durante el proceso de gestación de la accionante la Policía Nacional tuvo conocimiento de la vinculación laboral que tenía con la empresa porque incluso le entregaron un documento con indicaciones en su espacio de trabajo, el cual debía entregar a su empleador.
- Que en virtud del artículo 6 de la Ley 1751 de 2001, era deber de la Policía Nacional continuar prestando el servicio de salud, pues una vez iniciado el mismo no podía ser interrumpido por razones administrativas o económicas.

Finalmente, indicó que con su actuar protegió los derechos fundamentales a la vida y seguridad social, pues actuó de conformidad con la ley vigente al aportar las

cotizaciones de salud al Fosyga, y cotizar a los sistemas de pensiones, riesgos profesionales y caja de compensación.

Por su parte la **Dirección de Sanidad de la Policía Nacional** informó que la señora Andrea Viviana Ruíz no cumplía con los requisitos mínimos para ser beneficiaria del sistema de salud de la Policía, por cuanto no dependía económicamente de Duver Enrique Gutiérrez dado su vínculo laboral con la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A., razón por la que se había ordenado la desafiliación a partir del 30 de diciembre de 2019, pero con cobertura hasta el 30 de enero de 2020.

Adicionalmente, adujo que de conformidad con la Directiva Administrativa Permanente N° 033 del 23 de noviembre de 2010, son obligaciones de los usuarios del sistema de salud de la Policía informar oportunamente la ocurrencia de un hecho que extinga la calidad de beneficiario y aportar documentos con información veraz, por lo se debió informar a la entidad la falta de dependencia económica de la beneficiaria respecto de su cónyuge, so pena de acarrear consecuencias disciplinarias, civiles y penales.

Indicó que según el Decreto 027 de 2015, cuando una persona afiliada como cotizante a un régimen de excepción o su cónyuge o compañero permanente tengan una relación laboral o ingresos adicionales sobre los cuales esté obligado a cotizar al sistema general, el aportante deberá efectuar la respectiva cotización al Fosyga, no obstante si el régimen especial no contempla la posibilidad de afiliar cotizantes distintos de su propio régimen, el cónyuge del cotizante deberá permanecer obligatoriamente en el Régimen contributivo y los beneficiarios quedaran cubiertos por el régimen especial.

Por lo anterior, consideró que la demandante debía permanecer como cotizante al sistema general de salud, pues el régimen de la Policía Nacional no contempla la posibilidad de aceptar cotizantes diferentes a los del régimen exceptuado.

## **PROBLEMA JURÍDICO**

El Despacho deberá establecer quién debe asumir la atención en salud de la señora Viviana Andrea Ruiz y de su hijo por nacer, teniendo en cuenta que por error de los accionantes, de la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur y de la misma Policía Nacional se mantuvo de manera irregular su afiliación como beneficiaria del régimen de esta última cuando ha debido cotizar como trabajadora al régimen general de salud.

## **CONSIDERACIONES**

### **1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

La acción de tutela, según el artículo 86 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y el Decreto 306 de 1992, se ejerce para reclamar de la jurisdicción, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales cuando se vean amenazados o vulnerados por cualquier acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

El Despacho encuentra que en el presente caso, respecto de la presunta vulneración del derecho de petición y del debido proceso, se satisface el requisito de procedibilidad, en tanto se trata de la omisión de una entidad pública al presuntamente no responder de fondo una petición elevada por la accionante.

## 2. DERECHOS RECLAMADOS POR EL ACCIONANTE

### 2.1. El derecho fundamental a la salud

Respecto a la naturaleza fundamental del derecho a la salud, la Corte Constitucional ha considerado:

*Por su parte, en la sentencia C-463 de 2008, la Corte explicó que en consideración del artículo 49 de la Constitución, el principio de universalidad conforme al cual el Estado debe garantizar la prestación de los servicios de salud, permite concluir que el derecho a la salud es un derecho fundamental, como quiera que “el rasgo primordial de la fundamentabilidad de un derecho es su exigencia de universalidad, esto es, el hecho de ser un derecho predicable y reconocido para todas las personas sin excepción, en su calidad de tales, de seres humanos con dignidad.”<sup>1</sup>*

Así mismo, respecto a la continuidad del servicio, la Corte Constitucional<sup>2</sup> ha sostenido que:

*Como se deriva de la norma transcrita, la garantía del derecho a la salud no se circunscribe a la existencia de un plan específico de coberturas que brinde acceso a medidas de promoción, diagnóstico, tratamiento, rehabilitación y paliación de las personas, sino que también exige que su prestación se haga de manera “oportuna, eficaz y con calidad”, de conformidad con los principios de continuidad e integralidad.*

*Precisamente, en lo que hace referencia al principio de continuidad, el literal d) del artículo 6 de la Ley 1751 de 2015, dispone que: “Las personas tienen derecho a recibir los servicios de salud de manera continua. Una vez la provisión de un servicio ha sido iniciada, este no podrá ser interrumpido por razones administrativas o económicas”.*

*Entre los argumentos que desde el punto de vista constitucional justifican la continuidad en la prestación de este servicio, se encuentra el respeto al principio de la buena fe (CP art. 83). Sobre el particular, la Corte ha dicho que el citado mandato sirve de fundamento a la confianza legítima, por virtud de la cual una persona tiene una expectativa válida y exigible de que no se le suspenda un tratamiento luego de haberse iniciado.*

*Por ello, este Tribunal ha dicho que el principio de continuidad opera como un auténtico derecho constitucional, cuya protección refuerza la satisfacción en el acceso a los servicios de salud, como ya se dijo, en términos de oportunidad, eficacia y calidad. Sobre el particular, en la Sentencia T-760 de 2008, se indicó que:*

*“Desde el inicio de su jurisprudencia la Corte Constitucional ha defendido el derecho que a toda persona se le garantice la continuidad del servicio de salud, una vez éste haya sido iniciado. Se garantiza pues, que el servicio de salud no sea interrumpido, súbitamente, antes de la recuperación o estabilización del paciente. (...)*

*El derecho constitucional de toda persona a acceder, con continuidad, a los servicios de salud que una persona requiere, no sólo protege el derecho a mantener el servicio, también garantiza las condiciones de calidad en las que se accede al mismo”.*

*De esta manera, la continuidad como derecho y principio a la luz del cual se debe prestar el servicio de salud, se traduce en las siguientes reglas: En primer lugar, las entidades que tienen a su cargo la prestación del servicio no pueden realizar actuaciones u omitir el cumplimiento de sus obligaciones, cuando ellas conduzcan a la interrupción injustificada de los tratamientos que reciben sus usuarios; y en*

<sup>1</sup> Sentencia T-607 de 2009

<sup>2</sup> Sentencia T 505 del 10 de agosto de 2015. Al respecto ver sentencias T 214 y 545 de 2013 y T 067 de 2015.

segundo lugar, los conflictos administrativos, económicos o contractuales que se presenten entre entidades, o en su interior, no pueden constituir una justa causa para impedir que los afiliados o beneficiarios obtengan y finalicen los procedimientos que ya han sido iniciados.

### 3. Del caso concreto

Revisadas las contestaciones a la presente acción de tutela, el Despacho considera pertinente hacer las siguientes precisiones:

- En cuanto a la afiliación al sistema exceptuado de salud de la Policía Nacional, el Despacho no tiene duda que por ser un régimen especial, para que los afiliados o beneficiarios pertenezcan a él deben cumplir una serie de requisitos. Así, tratándose del cónyuge de los miembros de la Institución, quien ingresa en calidad de beneficiario, es menester que al momento de la afiliación se presente una declaración juramentada rendida por el cotizante en la que conste que el beneficiario no está afiliado al Sistema General de Salud o disfrutando de una pensión y que depende económicamente de él.

Adicionalmente, es deber del cotizante informar a la entidad si la situación del beneficiario cambió durante el tiempo que se encuentre vinculado al régimen exceptuado, puesto que el mismo no permite la afiliación de personas distintas de las de su propio régimen. Así las cosas, como la señora Viviana Andrea Ruiz se vinculó laboralmente desde el 10 de junio de 2018, el señor Duver Enrique Gutiérrez debió informar a la entidad que su cónyuge ya no podía ser beneficiaria del sistema, puesto que era obvia su falta de dependencia económica.

- En cuanto a la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A. empleador de la señora Ruiz, el Despacho encuentra que desde la vinculación laboral de la accionante sus aportes a salud han sido dirigidos al Fosyga (fls. 19-20) decisión que en principio es ajustada a lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 2.1.13.5 según el cual cuando la persona afiliada como cotizante a un régimen exceptuado o su cónyuge tenga una relación laboral o ingresos adicionales sobre los cuales esté obligado a cotizar al sistema general de salud deberá efectuar la respectiva cotización al FOSYGA o quien haga sus veces, sin embargo esta no era un opción válida en el caso de la señora VIVIANA ANDREA RUIZ VEGA.

Al respecto si bien es cierto que de conformidad con el parágrafo 1 del artículo 2.1.3.1. y artículo 2.1.7.1 del Decreto 780 de 2016 la escogencia de la EPS es libre por regla general, lo cierto es que el artículo 2.1.3.2 ibídem indica que la afiliación al sistema general de salud es obligatoria para todos los residentes en Colombia, salvo para aquellas personas que cumplan con los requisitos para pertenecer a un régimen especial o exceptuado; ello en armonía con el artículo 2.1.4.1 que impone pertenecer al régimen contributivo de salud, en calidad de cotizantes, las personas que se encuentren vinculadas por medio de contrato laboral, permite concluir que era deber de Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A., realizar su afiliación al sistema general de salud dada la vinculación laboral de la accionante y la imposibilidad para ser beneficiaria del régimen exceptuado.

- Finalmente, respecto al proceso de desafiliación de la señora Viviana Andrea, de conformidad con las pruebas aportadas al proceso se observa que la Policía Nacional, en aplicación del debido proceso, informó a los accionantes que evidenciado el incumplimiento de requisitos para ser beneficiaria del régimen especial, la señora Ruiz sería desafiliada del sistema a partir del 30 de diciembre de 2019 pero que continuaría con cobertura hasta el 30 de enero de 2020, lo cierto

es que dicha novedad no fue debidamente informada al ADRES, razón por la que al momento que la empleadora de la accionante intentó la afiliación a la EPS Sanitas no fue posible, en cuanto reportó: "los datos de afiliación correspondientes al número de identificación registrado, presentan a la fecha inconsistencia con una entidad del Régimen de Excepción o Especial, se sugiere dirigirse a la entidad que actualmente tiene su afiliación, para que dicha entidad realice la gestión correspondiente"<sup>3</sup>

Como quiera que en la contestación de la acción nada se dijo respecto al proceso de desafiliación de la accionada, el Despacho concluye que la señora Viviana no ha podido ser afiliada al sistema general de salud por la negligencia de la Policía en la actualización de la información suministrada al ADRES.

Hechas las aclaraciones anteriores, y toda vez que se evidencian falencias imputables tanto a las accionadas como a los propios accionantes, en aras de salvaguardar los derechos fundamentales a la salud, seguridad social y vida de la accionante, y del niño que está por nacer, los cuales se pueden ver seriamente afectados si se suspenden los servicios de salud, se amparan estos derechos fundamentales y se ordenará lo siguiente:

- De conformidad con el principio de continuidad consagrado en el artículo 6 de la ley 1751 de 2015 y la interpretación que al respecto ha hecho la Corte Constitucional en diferentes sentencias de tutela (por ejemplo ver la sentencia T 545 de 2013 y 505 de 2015), como los servicios de salud o tratamientos médicos no pueden ser interrumpidos por causas administrativas o económicas, y teniendo en cuenta que la afiliación al sistema general de salud no se pudo realizar porque no se había informado la desvinculación del régimen exceptuado, la Policía Nacional deberá continuar prestando los servicios médicos asistenciales tanto a la señora Viviana Andrea Ruiz y su menor hijo hasta tanto se efectúe la afiliación en el sistema general de salud y se hagan efectivos los servicios.

Para lo anterior, la Policía deberá realizar los trámites internos de la desafiliación de la accionante, informar de ello al Adres y a la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A.

- Por su parte, la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A. una vez informada por parte de la Policía Nacional sobre la desvinculación de la demandante, deberá reiterar la solicitud de afiliación a la EPS Sanitas. una vez estén activos los servicios de salud deberá informar de ello a la Policía Nacional para que esta a su vez suspenda la cobertura. Para ello las accionadas deberán actuar conjunta y armónicamente para evitar que la señora Ruiz y su menor hijo queden sin cobertura en salud.

- En cuanto a la licencia de maternidad y las demás prestaciones económicas derivadas de la afiliación al sistema, se deberá dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 2.1.13.5 del Decreto 780 del 2016 que regula los casos en los que el servicios de salud es prestado, exclusivamente a través del régimen exceptuado o especial, disponiendo que podrá recibirse las prestaciones económicas que reconoce el Sistema General de Seguridad Social en Salud en proporción al ingreso base de cotización por el que efectuó los aportes al Sistema. Para tal efecto, el aportante debe tramitar su pago ante el FOSYGA o quien haga sus veces. Licencia que, en todo caso, se reconocerá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.13.1 del Decreto 780 de 2016 y demás normas aplicables.

- Respecto a los recobros que la Policía Nacional pretende realizar en contra del señor Duver Enrique Gutiérrez, el Despacho considera que la acción de tutela se

---

<sup>3</sup> Folio 29

torna improcedente, pues se trata de derechos económicos que pueden ser protegidos a través de los medios de control ordinarios e idóneos, en razón a que no están en peligro derechos fundamentales ni se evidencia perjuicios irremediables que hagan procedente la intervención del juez constitucional.

En mérito de lo expuesto el **JUZGADO DOCE ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO DE BOGOTÁ, SECCIÓN SEGUNDA**, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: Amparar** el derecho fundamental a la salud y seguridad social de VIVIANA ANDREA RUIZ, y del nasciturus, por lo anteriormente expuesto.

**SEGUNDO:** En consecuencia de lo anterior:

- La Policía Nacional deberá continuar prestando los servicios médicos asistenciales tanto a la señora Viviana Andrea Ruiz y su menor hijo hasta tanto se efectúe la afiliación y se activen los servicios en el sistema general de salud.

Dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente providencia, la Policía deberá realizar los trámites internos para la desafiliación de la accionante, informar de ello al Adres y a la empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A.

- La empresa Inversiones y Operaciones Comerciales del Sur S.A. una vez informada por parte de la Policía Nacional sobre la desvinculación de la demandante, deberá, en el término de las 48 horas siguientes, reiterar la solicitud de afiliación a la EPS Sanitas, y activos los servicios de salud informar de ello a la Policía Nacional

Las accionadas deberán actuar conjunta y armónicamente para evitar que la señora Ruiz y su menor hijo queden sin cobertura en salud.

**TERCERO: NOTIFICAR** la presente sentencia en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991 a las partes.

**CUARTO: ADVERTIR** a las partes que este fallo puede ser impugnado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, sin perjuicio de su cumplimiento.

**QUINTO: REMITIR** el expediente a la Honorable Corte Constitucional, si no es apelado, para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**YOLANDA VELASCO GUTIÉRREZ**  
**JUEZ**

SR

