

**JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD  
CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**



*Bogotá D. C., ocho (8) de mayo de dos mil veinte (2020).*

Proceso:	<b>ACCIÓN DE TUTELA</b>
Radicación:	<b>11001-33-35-013-2020-00086</b>
Demandante:	<b>OLGA LANDAZABAL QUINTERO</b>
Demandado:	<b>ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)</b>
Vinculada:	<b>UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD</b>
Asunto:	<b>FALLO TUTELA</b>

*Procede el Despacho a resolver la acción de tutela impetrada por la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO**, a través de apoderada judicial, contra la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-**, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales, dentro de la cual se vinculó a la **UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD**.*

### **ANTECEDENTES**

#### **1. Petición.**

*La apoderada judicial de la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO**, en ejercicio de la acción de tutela, solicita el amparo de los derechos fundamentales de petición y debido proceso de su representada, que estima vulnerados por la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD** (en adelante **ADRES**), al no haber resuelto la reclamación de indemnización por muerte y gastos funerarios por el fallecimiento del señor **RICARDO URIBE LANDAZABAL** (Q.E.P.D.) radicada el **25 de julio de 2019**, ni emitido contestación concreta y de fondo a la petición formulada el **25 de octubre de ese año**, para que se diera respuesta definitiva a aquella. En consecuencia, pretende que se ordene a la entidad accionada resolver de inmediato esa reclamación y, se reconozca y pague la respectiva indemnización.*

#### **2. Situación fáctica**

*En síntesis, la apoderada de la accionante fundamenta la tutela en los siguientes hechos:*

*- Que el 5 de mayo de 2019 falleció el señor **RICARDO URIBE LANDAZABAL** (q.e.p.d.), y las circunstancias del accidente de tránsito en las que perdió la vida*

otorga a sus beneficiarios el derecho para solicitar ante **ADRES** el reconocimiento de indemnización por muerte y gastos funerarios.

- Que el 25 de julio de 2019 bajo el No. E54250719110820R0051018330-00, radicó ante la ADRES solicitud de reconocimiento de la indemnización por muerte del señor URIBE LANDAZABAL y los respectivos gastos funerarios.

- Que el 25 de octubre de 2019 con radicado E11510251019114443E000034027400, solicitó a la entidad accionada se resolviera la anterior reclamación y, en consecuencia, reconociera y pagara la indemnización por muerte del señor RICARDO URIBE LANDAZABAL y los gastos funerarios a los beneficiarios del mismo.

- Que 26 de diciembre de 2019 ADRES con oficio No. 0000340264 dio respuesta al citado derecho de petición informando el procedimiento que esa entidad debe efectuar para resolver la reclamación y, de la existencia del conflicto por incumplimiento contractual de la Unión Temporal Auditores en Salud, por lo que la solicitud de la señora LANDAZABAL se encontraba en revisión.

- Que a la fecha de interponerse la presente tutela, el reconocimiento de la indemnización por muerte del señor URIBE y los respectivos gastos funerarios, no ha sido resuelto, reconocido ni pagado a sus beneficiarios.

### **3. Actuación Procesal**

Mediante auto del 23 de abril de 2020, este Despacho avocó el conocimiento de la presente acción de tutela, ordenó notificar al presunto responsable de la entidad accionada, esto es, al director general de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, remitiéndole el traslado de la demanda y sus anexos para que ejerciera su derecho de defensa y, como pruebas, solicitó a la accionada un informe del asunto, y a la apoderada de la accionante allegar copia de la petición radicada ante ADRES el día 25 de julio de 2019, bajo No. E5425719110820R1018330-00.

**3.2. ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES-**. Mediante memorial enviado el 27 de abril de 2020 al correo institucional del Juzgado, el apoderado judicial de la Oficina Asesora Jurídica de ADRES contestó la tutela.

*Explicó que conforme al artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, artículo 21 del Decreto 1429 de 2016 y artículo 1º del Decreto 546 de 2017, a partir del 1o. de agosto de 2017, esa entidad empezó a operar, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, y es la encargada de administrar los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía -“FOSYGA”-. Que a partir de la entrada en funcionamiento de ADRES debe entenderse suprimido el FOSYGA y, por ende, la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social - “DAFPS”- de dicho ministerio, por lo que cualquier reclamación al FOSYGA, a sus subcuentas o a la DAFPS debe entenderse a nombre de la nueva entidad. A su vez, que de acuerdo al artículo 17 del Decreto 1429 de 2016, el reconocimiento y pago de las prestaciones por concepto de los servicios de salud relacionadas con accidentes de tránsito corresponde a ADRES actualmente.*

*Indicó que la Subcuenta de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT tiene por objeto, entre otros, establecer las condiciones de cobertura, ejecución de recursos, funcionamiento y aspectos complementarios para el reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito.*

*Que en virtud del artículo 167 de la Ley 100 de 1993 y de los artículos 190 y siguientes del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero “(...) las víctimas de siniestros viales, tienen derecho al cubrimiento de gastos médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios por lesiones; indemnización por incapacidad permanente, gastos de transporte y movilización al establecimiento hospitalario o clínico, indemnización por muerte y gastos funerarios en las cuantías señaladas en la normativa vigente”.*

*A su vez, refirió que el artículo 9 de la Resolución 1645 de 2016, estableció las etapas del procedimiento para reclamaciones ante la subcuenta ECAT del FOSYGA, las cuales son: 1) pre—radicación; 2) radicación; 3) auditoría integral; 4) comunicación del resultado de auditoría y respuesta al mismo; y/o 5) pago, cuando proceda.*

*Que en la etapa de auditoría integral se realiza la validación del cumplimiento de los aspectos mínimos de verificación mediante el análisis de la información suministrada por el reclamante en las etapas de pre-radicación y radicación y se desarrolla dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre del periodo de radicación.*

*En relación con el caso concreto, luego de hacer mención al contrato No. 080 de 2018 suscrito con la Unión Temporal Auditores de Salud para la auditoría integral de cobros y reclamaciones del sistema de salud, así como a las diferentes multas impuestas a dicho contratista por incumplimientos en la ejecución del mismo de septiembre a diciembre de 2019, a la suspensión o cesión de este solicitada por la Procuraduría y a la inhabilidad sobreviniente que surgió a las empresas de esa Unión por razón de tales multas, que le imposibilitaron continuar ejecutando el contrato, expresa que ello implicó una situación imprevisible para ADRES y, por esa razón se estaban tomando las medidas para superar el atraso y dar solución a las solicitudes que estaban a cargo de UT y a las nuevas reclamaciones, encontrándose así la mora administrativa plenamente justificada.*

*Que por lo anterior debía tenerse en cuenta que en este caso, existía un problema estructural conforme a lo descrito en la Sentencia T-760 de 2008 relativo a las fallas de la regulación que afectan el flujo de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Además que de conformidad con el Acuerdo 11526 del 22 marzo de 2020 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura en virtud de la declaratoria de emergencia económica y social, lo términos judiciales se encontraban suspendidos y dentro de las excepciones se contemplaban las tutelas diferentes a salud como la presente.*

*Por otra parte, expresó 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. Que debía aclararse que el No. E54250719110820R0051018330-0 hacía referencia a la radicación de la reclamación por muerte y gastos funerarios mas no a un derecho de petición, pues el trámite y términos de la reclamación objeto de estudio estaban regulados en la Resolución 1645 de 2016.*

*Que la reclamación interpuesta por la señora OLGA LANDAZABAL QUINTERO, con No. 51018330, no había podido ser auditada, debido a que no se contaban con las imágenes para ello; y no obstante las gestiones adelantadas para auditar la totalidad de las reclamaciones presentadas por personas naturales entre el 2019 y 2020, esto quedaba condicionado a la remisión de los documentos que se encontraban en poder de la UT, lo cual no se ha realizado y, sin lo que no se podía realizar la auditoría.*

Y con oficio No. S11510261219032432S0000034026400 del 26 de diciembre de 2019, se había dado respuesta a la petición formulada por la accionante el 25 de octubre de 2019 bajo el radicado No. E115102510191144443E00000340027400; la cual fue remitida a la calle 24 A No 59. 69 Oficina 904 Torre 7 – Avenida Parque Salitre de la ciudad de Bogotá, y que tiene acuse de recibido de fecha 28 de diciembre de 2019.

Por último solicitó que 1) se declarara improcedente la presente acción constitucional, por existir un problema estructural que es objeto de seguimiento por parte de la Corte Constitucional; 2) de no accederse a tal solicitud, se negara el amparo solicitado por la accionante frente a ADRES, por no haberse vulnerado los derechos fundamentales de la actora, pues su reclamación se encontraba en trámite de auditoría; y 3) se declare la existencia de una mora administrativa justificada y se otorgue un plazo razonable para atender el volumen de reclamaciones, debido al incumplimiento de la firma auditora UT AUDITORES EN SALUD; y 4) se exonerara de responsabilidad a ADRES por el incumplimiento al contrato 080 de 2018, de no haber adelantado la auditoría presentada por la accionante, y por ende, invocaba la vinculación de UT al presente trámite tutelar.

**3.3.** Con auto del **30 de abril de 2020**, se ordenó vincular a la presente acción, por tener interés en las resultas del proceso a la **UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD (UT en adelante), ordenado su notificación.** Como pruebas se ordenó a esta vinculada, rendir informe sobre el trámite dado a la reclamación la accionante y de las gestiones realizadas por ADRES ante esa UT para la devolución de los documentos respectivos; y al **ADRES informar de lo actuado ante UT para el mismo efecto.**

**3.4.** La vinculada **UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD, por intermedio de su representante legal,** con memorial enviado el 5 de mayo de 2020 al correo electrónico del Juzgado, dio contestación a la presente tutela expresando que en virtud del contrato No. 080 de 2018 suscrito con la ADRES, la **UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD** tenía la obligación contractual de avocar el conocimiento y realizar el trámite de las auditorías integrales de las solicitudes de reclamaciones y recobros, pero que por diferentes situaciones en el desarrollo de la ejecución del contrato, se le declaró en inhabilidad sobreviniente a esa UT y a las empresas que la integran, lo cual configuraba la imposibilidad jurídica para atender la reclamación que es objeto de tutela desde el 20 de enero de 2020 que se le comunicó de tal inhabilidad.

*Aduce que existe falta de legitimación en la causa por pasiva de la Unión Temporal Auditores de Salud pues no recibió el derecho de petición formulado por la señora accionante el 25 de octubre de 2020 ya que fue radicado directamente ante ADRES y esta entidad tampoco puso en conocimiento de su representada la existencia de dicha petición .*

*Además que no resultaba claro que la UT deba realizar un trámite (Auditoría) cuando la misma ADRES a consecuencia de la inhabilidad les cerró todos los canales de comunicación, y les hizo devolución de todas la auditorías realizadas (sin aprobar), informándoles que ya no podían ejecutar el contrato desde el 27 de diciembre de 2019, siendo que por esas circunstancias ADRES la única encargada de realizar la auditoria de la reclamación de la accionante.*

*Que de conformidad con la Resolución 1645 de 2016 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, se podía deducir que existe un término legal y un procedimiento especial para tramitar la reclamación por accidentes de tránsito y solicitar la respectiva indemnización, no siendo por ende la tutela el mecanismo legal o adecuado para ello, pues la accionante tenía a su disposición mecanismos legales a los cuales podía acudir.*

*Finalmente, solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela por no encontrarse probada ninguna vulneración a los derechos fundamentales de la reclamante por parte de la Unión Temporal y, a su vez, que se requiriera a ADRES por ser la entidad que actualmente puede dar respuesta de fondo a la solicitud de la accionante y, en consecuencia de le desvinculara del presente trámite constitucional, dado que en este momento el único responsable de dar respuesta de fondo a la solicitud de reclamación es la ADRES.*

*Con el anterior memorial la UT contestó la tutela pero no remitió la información solicitada por el Juzgado en el auto de vinculación, del 30 de abril de 2020.*

**3.5.** *Con auto del 5 de mayo de 2020 se ordenó requerir tanto al representante legal de la UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD UT para que informara el destino o ubicación actual de los documentos radicados ante esa Unión el 25 de julio de 2019 por la accionante y se remitieran de inmediato a ADRES de tenerlos en posesión, como al director de ADRES informa sobre lo solicitado en auto del 30 abril de 2020.*

**3.6 ADRES** a través del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, remitió el 5 de mayo de 2020 al correo electrónico del Juzgado, el informe solicitado por este Despacho en auto del 30 de abril de 2020, sobre la gestiones realizadas ante la UT para la auditoria y/o devolución de documentos de la accionante, adjuntando las comunicaciones elevadas ante la UT.

**3.7. La UT** por intermedio del representante legal atendió el requerimiento efectuado por este Despacho en auto del 5 de mayo del mismo año, y envió al día siguiente (6) las diferentes comunicaciones cruzadas con ADRES para el envío de los archivos de las reclamaciones recibidas.

#### **4. Pruebas.**

Como pruebas relevantes obrantes en el expediente, se relacionan, entre otras, las siguientes:

**4.1.** Informe escrito rendido el 26 de abril de 2020 por la apoderada de la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO**, a solicitud del Juzgado conforme a auto del 23 de abril de 2020, donde en referencia a la petición del 25 de julio de 2020, manifiesta que en esta no se puso sello de recibo, sino que se efectuó a una comunicación que se le entregó al presentar la reclamación de indemnización por muerte y gastos funerarios.

**4.2.** Copia de la comunicación No. E54250719110820R0051018330-0 del 25 de julio de 2019, suscrito por YENNY PATRICIA CARRANZA GUEVARA, Directora de Operaciones de la Unión Temporal Auditores en Salud y dirigida a la señora OLGA LANDAZABAL QUINTERO y a su apoderada RUTH MARCELA FUENTES LESMES en la que figura como asunto: "(...) Resultado de verificación requisitos de presentación de reclamación -Persona Natural, reclamante C.C 63494778. (...)", y le informan que la reclamación formulada el 25 de julio de 2019 cumplía con lo establecido en el artículo 12 la Resolución No. 1645 2016, y que por lo tanto era factible continuar con el respectivo proceso. Y en constancia se le notificaba el recibo de 39 folios incluidos el formulario FURPEN, que serían objeto de auditoría integral cuya reclamación quedaba registrada con el número 51018330-00 para realizar las consultas pertinentes.

**4.3.** Copia del pagaré No. 164992 suscrito por la señora Olga Landazábal Quintero, para el pago solidario, irrevocable e incondicionalmente a favor del CONSORCIO EXEQUIAL S.A.S. de la suma de \$4'140.580, y con imposición de su firma y huella.

**4.4.** *Copia de la petición radicada ante ADRES el 25 de octubre de 2019 bajo el No. E115102510191144443E00000340027400, mediante la cual la apoderada judicial de la accionante, solicitó que de manera inmediata se resolviera la reclamación de indemnización por muerte y gastos funerarios del señor Ricardo Uribe Landazábal (q.e.p.d.) del 25 de julio de 2019, pues los 2 meses siguientes al período de radicación, según lo dispuesto en el artículo 2.6.1.4.3.12 del Decreto 780 de 2016<sup>1</sup>, ya se encontraban vencidos.*

**4.5.** *Copia del oficio No. S11510261219032432S0000034026400 del 26 de diciembre de 2019, suscrito por la doctora Claudia Patricia Fernández asesora de la Dirección General de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –ADRES y dirigido a la apoderada judicial de la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO**, informándole del trámite establecido en la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016 para las reclamaciones ante la subcuenta ECAT del FOSYGA y de las etapas surtirse.*

*Igualmente le comunicó del contrato de consultoría No. 080 de 2018 firmado entre ADRES y la Unión Temporal Auditores de Salud para la realización de la auditoría integral en salud, jurídica y financiera a las reclamaciones de los eventos del artículo 167 de la ley 100 de 1993, con fecha de inicio del 31 de julio de 2018, así como del incumplimiento de la obligación 31 del contrato 080 2018 por parte del contratista en cuanto al establecimiento de las reglas auditoría integral de las reclamaciones, y de las acciones conminatorias frente a la UT para el cumplimiento de las obligaciones contractuales, que incluían multas, cuyos actos administrativos estaban publicadas en las páginas electrónicas del SECOP*

*Y respecto de las reclamaciones gestionadas ante él FOSYGA hoy ADRES, le expresó que se hallaban en trámite de auditoría 21 reclamaciones dentro de las que estaba de la señora Olga Landazábal Quintero, por lo que vez se efectuara el proceso de auditoría integral, el resultado le sería comunicado a la dirección aportada en el formulario (FURPEN).*

**4.6.** *Copia del contrato de consultoría No. 080 del 12 de julio de 2018, aportado tanto por ADRES como por la Unión Temporal Auditores en Salud, que tiene por objeto realizar la auditoría integral en salud, jurídica y financiera, en otras, a las*

---

<sup>1</sup> por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector salud y protección social

reclamaciones por eventos de que trata el artículo 167 de la ley 100 de 1993, con cargo a los recursos del FOSYGA hoy ADRES.

**4.7.** Correo electrónico remitido el 5 de mayo de 2020 al Juzgado por ADRES, con el cual rinde el informe solicitado con auto del 30 de abril de 2020, manifestando que en diferentes oportunidades requirió tanto a la UT como a las empresas que la conforman (Interventoría de Proyectos S.A.S, Gestión y Auditoría Especializada S.A.S, Hagggen Audit LTDA y Gerencia Interventoría y Consultoría S.A.S), para que allegaran toda la información, insumos y/o documentos de las reclamaciones que se encontraran en su poder a fin de proceder a continuar con el trámite que le corresponda a la ADRES, sin embargo a esa fecha, la documentación no se había entregado en su totalidad. Y que de ello daban cuenta los siguientes documentos que se anexaban:

-Copia del oficio No. 0000034655 el 5 de noviembre 2019 dirigido por los supervisores del contrato 080 de ADRES a la UT solicitándole en otros aspectos, informe detallado del estado actual de cada una de las reclamaciones recibidas, y del plan de contingencia para cumplir con el objeto contractual, en razón a la incertidumbre en la ejecución de dicho contrato.

-Copia del oficio No. 0000035312 del 19 de noviembre 2019 enviado por los citados supervisores al representante legal de UT, donde atendiendo lo informado con oficio No. E000031115900 de esa UT sobre la ausencia de recursos económicos para seguir operando y la reunión del 30 de septiembre de 2019, les solicitó efectuar inventario de documentos físicos y magnéticos que serían entregados al ADRES de acuerdo con las tablas de retención documental definidas por el contratista, y de paso les recuerda la responsabilidad de la UT de cumplir con la obligación contractual (21) de administrar, custodiar y conservar en forma clasificada y organizada los archivos de correspondencia y documentación de solicitudes del 1° de noviembre de 2018 hasta el 31 de agosto de 2019, dada las inconsistencias presentadas en dichos archivos.

-Copia del oficio No. 0000037779 del 20 de enero de 2020 del director administrativo y financiero de ADRES al representante legal de la UT informándole de la inhabilidades de reportadas por 3 años sobre las empresas que conformaban esa UT con ocasión de la multas impuestas por incumplimiento del contrato, y de la no continuidad del contrato.

**4.8.** Correo electrónico enviado el 6 de mayo de 2020 al Juzgado por el representante legal de UT, en respuesta a la información solicitada con auto del 5 de mayo de 2020, sobre la ubicación de los documentos de la accionante, con el cual informó que los archivos de los documentos de la señora OLGA LANDAZABAL QUINTERO se encontraban en custodia de la sociedad Memory Corp SAS, en virtud del contrato de prestación de servicios de outsourcing suscrito desde el 22 de enero de 2019 por esa UT para el almacenamiento y administración de archivos físicos inactivos. Que ADRES tenía conocimiento de tal ubicación de los archivos y documentos originales de las diferentes reclamaciones de recobros, porque desde el mes de agosto de 2019 se le había requerido para que aceptara la entrega de los mismos, incluso como prueba de ello se adjuntaba el correo electrónico del 23 de abril de 2020, donde se establecían los lineamientos y requisitos para efectivizar la entrega de los archivos.

Además que mediante mensaje de email del 27 de abril de 2020, el Coordinador de Sistemas de Gestión y Calidad de la empresa MEMORY CORP S.A.S, en respuesta a lo solicitado por parte del Grupo Supervisor de ADRES, informó del estado de cartera adeudada por parte de la Unión Temporal y, a su vez elevó requerimiento solicitando autorización por parte de ADRES, por ser una entidad que se encuentra dentro de las excepciones planteadas por el Gobierno Nacional para realizar actividades dentro del marco de emergencia social y sanitaria por el Covid-19, con el fin de coordinar tanto la entrega del número de cajas en las cuales se encuentra todo el archivo físico de las solicitudes de reclamación como la fecha en la cual se realizaría dicha gestión.

Con dicho informe se anexaron, entre otros, documentos:

-Copia del “CONTRATO DE PRESTACIÓN DE OUTSOURCING PARA DESARROLLAR EL ALMACENAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS FÍSICOS INACTIVOS”, suscrito el 22 de enero de 2019 entre la UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD y la sociedad MEMORY CORP S.A.S, de los documentos que la Unión Temporal entregaría al proyecto de auditoría de ADRES.

-Copia del oficio de fecha 11 de octubre de 2019, del representante legal de la UT al director administrativo y financiero de ADRES, donde le solicita definir el plan de entrega de archivo documental lo más pronto posible, conforme al documento contentivo del estado de inventario y entrega del archivo físico de los documentos en custodia por la UT, radicado el 2 de octubre de 2019 ante ADRES.

*-Copia del oficio de fecha 5 de noviembre de 2019 del representante legal de la UT al director administrativo y financiero de ADRES, que contiene el informe consolidado del archivo documental de las reclamaciones recibidas por esa UT durante el período de noviembre 2018 agosto de 2019, el cual incluía tanto el inventario de archivo que se encontraba en custodia de la firma Memory Corp S.A.S como en poder de esa UT. Y donde se indica toda la documentación estaba disponible para entrega a la ADRES en el momento en que se autorizara, pues entendía la necesidad de contar con esa documentación para atender procesos de acciones de cumplimiento y tutelas.*

*-Copia del pantallazo del correo electrónico enviado el 23 de abril de 2020 por la ADRES y remitido a la empresa MEMORY CORP S.A.S, con el asunto: "SOLICITUD INVENTARIO ARCHIVO UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD", mediante el cual se solicitó la remisión de unos documentos por parte de esa empresa con el fin de gestionar la entrega de la documentación dada en custodia por la UT, en el marco de la ejecución del Contrato 080 de 2018 y de propiedad de ADRES, y se puso en conocimiento del interés del Grupo Supervisor y de Gestión Documental ADRES de realizar visita asistida al lugar de almacenamiento de la documentación, con previa información de la fecha.*

*-Copia del pantallazo del correo electrónico enviado el 27 de abril de 2020 por el área de Calidad de la empresa MEMORY CORP S.A.S a ADRES, con el cual se adjuntaba los documentos solicitados por esta última y, sobre la visita le informó de la necesidad de que ADRES remitiera una autorización a esa sociedad para que fuesen exceptuados de la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional para poder trabajar en su requerimiento, y una vez se recibiera dicho permiso, se podrá remitir la información relativa al número de cajas a recuperar para su consulta y la fecha de la misma. Por último indicó sus bodegas estaban ubicadas de la zona industrial de Montevideo de la ciudad de Bogotá.*

### **CONSIDERACIONES**

*1. De conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela.*

*La acción de tutela fue instituida en el artículo 86 de la Constitución Política, con la finalidad de proteger los derechos constitucionales fundamentales de todas*

las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en la forma señalada por la ley.

No obstante lo anterior, la acción de tutela, conforme se ha reiterado, no es un mecanismo capaz de reemplazar las actuaciones rituales preestablecidas, como que tampoco las desplaza, sino que se trata, por el contrario y en razón de su naturaleza misma, de una actuación residual, precisamente cuando los afectados estén desprovistos de cualquier otro medio de defensa judicial.

Este remedio extraordinario de protección de los derechos fundamentales de rango de constitucional, tiene operancia mediante un procedimiento preferente y sumario, con la intervención del aparato jurisdiccional a través de cuyos pronunciamientos deben tomarse las medidas necesarias para su efectiva protección.

## **2. Problema jurídico.**

Corresponde determinar si la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES-** y la **UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD –UT-** vulneraron los derechos fundamentales de petición y debido proceso de accionante al no tramitar la solicitud de indemnización por muerte y de reconocimiento de los gastos funerarios en que incurrió por el fallecimiento de su esposo, dentro de los términos establecidos para ello, ni tampoco haber dado respuesta concreta y de fondo a una petición donde solicitó la resolución definitiva a dicha reclamación.

### **2.1. Derecho al debido proceso.**

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 de la Constitución Política<sup>2</sup>, el derecho al debido proceso, se aplicará tanto a las actuaciones judiciales como a las administrativas, lo que implica que los procedimientos y actuaciones de las autoridades públicas queden sujetas a los preceptos y mandatos constitucionales y legales que correspondan según el caso.

---

<sup>2</sup> **ARTICULO 29.** El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.

Toda persona se presume inocente mientras no se la haya declarado judicialmente culpable. Quien sea sindicado tiene derecho a la defensa y a la asistencia de un abogado escogido por él, o de oficio, durante la investigación y el juzgamiento; a un debido proceso público sin dilaciones injustificadas; a presentar pruebas y a controvertir las que se alleguen en su contra; a impugnar la sentencia condenatoria, y a no ser juzgado dos veces por el mismo hecho.

Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso.

*Según interpretación del máximo tribunal constitucional el debido proceso “comprende una serie de garantías con las cuales se busca sujetar a reglas mínimas sustantivas y procedimentales, el desarrollo de las actuaciones adelantadas por las autoridades en el ámbito judicial o administrativo, con el fin de proteger los derechos e intereses de las personas vinculadas, pues es claro que el debido proceso constituye un límite material al posible ejercicio abusivo de las autoridades estatales”*<sup>3</sup>

*Por ello, se ha entendido que el núcleo esencial del derecho al debido proceso parte del principio de legalidad, como pilar fundamental en el ejercicio de las funciones de las autoridades judiciales y administrativas, quienes están obligadas a respetar las formas propias de cada juicio y a asegurar la efectividad de todas las garantías constitucionales básicas como son el derecho de defensa, de contradicción, de impugnación, etc.*

*Adicionalmente, se tiene sentado que las garantías que se desprenden del derecho al debido proceso en general, las constituyen: **i) la necesidad que la actuación administrativa se surta sin dilaciones injustificadas, ii) de conformidad con el procedimiento previamente definido en las normas, iii) ante la autoridad competente; iv) con pleno respeto de las formas propias de la actuación administrativa previstas en el ordenamiento jurídico; v) en acatamiento del principio de presunción de inocencia; vi) de garantía efectiva de los derechos a ser oídos, a disponer de todas las posibilidades de oposición y defensa en la actuación administrativa, a impugnar las decisiones que contra ellos se profieran, a presentar y a controvertir las pruebas y a solicitar la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.***

### **2.1.1. Del derecho al debido proceso administrativo.**

*Particularmente, este derecho se ha definido como el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, con el objeto de cumplir fines de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”*<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Sentencia C-383 de 2000

<sup>4</sup> Sentencia C-980 de 2010.

*Respecto a la concepción y las facetas que comprende al debido proceso administrativo, la Corte Constitucional en reciente sentencia T-262 de 2019*

(...)

En relación con la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo, la sentencia T-196 de 2003, señaló que este *“implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación”*.

Igualmente, **el debido proceso no solo se refiere a los actos definitivos de la administración, sino también a las actuaciones intermedias**, así las cosas la jurisprudencia ha señalado que *“la tutela del derecho al debido proceso no se dirige a proteger el riguroso seguimiento de reglas de orden simplemente legal, sino el manejo de reglas procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal”*<sup>46</sup>.

Por ello, la órbita del derecho fundamental al debido proceso se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento, **la primera, la relacionada con la garantía de ser juzgado por el juez natural, de conformidad con las normas propias de cada juicio, haciendo uso del derecho de contradicción y defensa, obteniendo decisiones ceñidas al ordenamiento jurídico y que las mismas sean tomadas en un plazo razonable**<sup>47</sup>, esto es, teniendo en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de la autoridad. (...)

Y **la segunda**, busca que el ciudadano conozca el procedimiento de los actos intermedios y que los mismos no dependan de la discrecionalidad de la administración, de tal suerte que tenga claridad sobre los trámites y los requisitos dentro del procedimiento que enfrentará.

(...)

Sobre este particular, la Sentencia C-640 de 2002 estableció *“partir de una concepción del **procedimiento administrativo** que lo entiende como un **conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso**. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad.*

(...)” - Negrilla fuera de texto.

*En tal sentido, se puede concluir que el procedimiento administrativo considerado un conjunto de actos independientes pero a la vez conectados para producir una decisión administrativa definitiva, en sus facetas de obligatorio cumplimiento, ya sea desde la óptica interna de las garantías propias y básicas que comprende el mismo, o desde la externa referida al conocimiento de los procedimientos por parte de los destinatarios, debe respetar en cada acto*

*necesariamente los postulados procesales del derecho constitucional al debido proceso, y los principios que regula función pública.*

*Por consiguiente, se concluye que cuando dichas pautas fundamentales son inobservadas se está frente a un ejercicio arbitrario del poder que traduce en afectación al contenido esencial de la garantía al debido proceso administrativo, pues con ello se desconocen los parámetros impuestos por el ordenamiento constitucional.*

### **2.1.2. Procedimiento para la reclamación de indemnización por muerte en accidente de tránsito.**

*Conforme a lo establecido en el artículo 192 del **Decreto 663 de 1993**, todos los vehículos que circulen en el territorio nacional deben contar con el Seguro Obligatorio en Accidentes de Tránsito - SOAT- para cubrir los daños que se puedan causar a las personas en un eventual accidente de tránsito.*

*Entre los objetivos del SOAT están “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”; así como “la atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo”.*

*Por su parte, el **Decreto 056 del 14 de enero de 2015** “Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud; indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural, eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, por parte de la Subcuenta ECAT del FOSYGA y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT” , enlistó las diferentes reclamaciones por indemnización que se podían formular ante esa subcuenta, dejando allí cubiertos los accidentes de tránsito donde se produjeran fallecimientos de personas con vehículos no asegurados o dados a la fuga.*

Posteriormente, a través de la Ley **1753 del 9 de junio de 2015** "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018", con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea en el artículo 66 una "**Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS)**"- **ADRES**- de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, cuyo objeto consistía en administrar, entre otros, los recursos del FOSYGA, con destino al reconocimiento y pago de la indemnización por muerte de accidentes de tránsito y gastos funerarios.

En desarrollo del Decreto 056 de 2015, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante **Resolución No. 1645 del 3 de mayo de 2016**<sup>5</sup> estableció el procedimiento y los términos para adelantar las reclamaciones con cargo a la subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del FOSYGA, hoy ADRES, tales como la de reconocimiento de indemnización por muerte y gastos funerarios.

En el artículo 9 de la citada resolución se encuentran previstas las diferentes etapas que comprenden dicho procedimiento administrativo:

"(...)

**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.**

(...)" Resaltado fuera de texto-

Por su parte, los artículos del 10 al 27 *ibidem*, definen los límites, actividades y términos correspondientes a cada etapa:

"(...)

#### **ETAPA DE PRERRADICACIÓN**

##### **ARTÍCULO 10. ALCANCE. (...)**

**En el caso de 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.

---

<sup>5</sup> Por la cual se establece el procedimiento para el trámite de las reclamaciones, con cargo a la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, o quien haga sus veces, y se dictan otras disposiciones

(...)

**ARTÍCULO 12. DESARROLLO DE LA ETAPA DE PRE RADICACIÓN.** Durante esta etapa y de manera previa a la presentación de la reclamación, **los reclamantes diligencian el formulario correspondiente y gestionan el alistamiento documental de los soportes exigibles en cada caso.** (...)

#### **ETAPA DE RADICACIÓN.**

**ARTÍCULO 13. ALCANCE.** 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.

**ARTÍCULO 14. CIERRE DEL PERIODO DE RADICACIÓN.** (...) En el caso de reclamaciones presentadas por personas naturales, **la fecha de cierre será el último día calendario de cada mes.**

**ARTÍCULO 15. DESARROLLO DE LA ETAPA DE RADICACIÓN.** Durante esta etapa, el Fosyga o quien haga sus veces, **realizará la digitalización y tipificación de los soportes físicos de las reclamaciones que superaron la etapa de pre radicación,** posterior a lo cual se realizará en el caso de reclamaciones presentadas por persona jurídica, el cotejo de la información suministrada en el medio físico respecto de la entregada en el medio magnético (...)

En el caso de **personas naturales**, el Fosyga o quien haga sus veces **realizará la captura y cargue al mencionado aplicativo de la información aportada en el formulario** que para el efecto adopte este Ministerio a través de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social.

(...)

#### **ETAPA DE AUDITORÍA INTEGRAL**

**ARTÍCULO 16. ALCANCE.** Inicia con el cargue de la información de las reclamaciones al sistema de información del Fosyga o quien haga sus veces y **concluye con la certificación de cierre del paquete en el mismo.**

**ARTÍCULO 17. DESARROLLO DE LA ETAPA DE AUDITORÍA INTEGRAL.** Durante esta etapa, que **se desarrolla dentro de los dos (2) meses siguientes al cierre del periodo de radicación,** el Fosyga o quien haga sus veces **realiza la validación del cumplimiento de los aspectos mínimos de verificación** consignados a continuación, mediante el análisis de la información suministrada por el reclamante en las etapas de pre radicación y radicación:

(...)

**C.: Aspectos mínimos de verificación para reclamaciones de indemnización por muerte y gastos funerarios**

1. Que el formulario que adopte para el efecto este Ministerio a través de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social esté completa y correctamente diligenciado de acuerdo al Instructivo correspondiente.
2. Que la Subcuenta ECAT del Fosyga sea competente para reconocer y pagar la reclamación presentada.
3. Que la reclamación se presente dentro del término establecido en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015 o la norma que le resulte aplicable.
4. Que los ítems reclamados no hayan sido reconocidos o pagados por el Fosyga o por otra entidad, en los términos del Decreto número 056 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya.
5. Que la muerte de la víctima guarde relación directa con el evento.
6. Que la condición de víctima se encuentre acreditada según lo establecido en el Decreto número 056 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya y en la presente resolución.
7. Que el fallecimiento de la víctima se genere dentro del año siguiente a la fecha de ocurrencia del accidente de tránsito.
8. Que el beneficiario exista y se acredite su condición en los términos del Decreto número 056 de 2015 o la norma que lo modifique o sustituya y de la presente resolución.
9. Que la información presentada por el reclamante sea consistente.

(...)

**ARTÍCULO 18. RESULTADO DE LA ETAPA DE AUDITORÍA INTEGRAL.** Producto de la auditoría integral de las reclamaciones, el Fosyga o quien haga sus veces, aplicará uno de los siguientes estados:

**Aprobado:** Cuando todos los ítems de la reclamación cumplen con los criterios señalados en la normativa vigente.

**Aprobado parcial:** Cuando alguno o algunos de los ítems de la reclamación cumple(n) con los criterios señalados en la normativa vigente.

**No aprobado:** Cuando todos los ítems de la reclamación no cumplen con los criterios señalados en la normativa vigente.  
(...)

**ARTÍCULO 19. CERTIFICACIÓN DE CIERRE EFECTIVO.** Posterior a las validaciones de calidad, los paquetes conformados serán objeto de certificación de cierre efectivo en el Sistema de información del Fosyga o quien haga sus veces.  
(...)

#### **ETAPA DE COMUNICACIÓN DEL RESULTADO DE AUDITORÍA Y RESPUESTA AL MISMO.**

**ARTÍCULO 20. ALCANCE.** Inicia con la certificación del paquete de reclamaciones en el Sistema de información del Fosyga o quien haga sus veces y culmina con la custodia o devolución de las reclamaciones con estado definitivo.

**ARTÍCULO 21. DESARROLLO DE LA ETAPA.** Esta etapa se desarrolla de manera paralela a la etapa de pago tratándose de reclamaciones con resultado de auditoría aprobado o aprobado parcial y en ella el Fosyga o quien haga sus veces comunica al reclamante el resultado de la auditoría integral practicada a sus reclamaciones.

**ARTÍCULO 22. COMUNICACIÓN DEL RESULTADO DE AUDITORÍA A LOS RECLAMANTES.** El Fosyga o quien haga sus veces comunicará el resultado de la auditoría integral efectuada a cada una de las reclamaciones, **durante los diez (10) días calendario siguientes a la emisión de la certificación de cierre efectivo del paquete, a través del correo electrónico previamente habilitado y autorizado** o, en su defecto, mediante comunicación remitida a través de correo certificado a la dirección registrada en el formulario o en la base de datos del Fosyga según corresponda.  
(...)

Adicionalmente, el Fosyga o quien haga sus veces, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de certificación de cierre efectivo, comunicará a los reclamantes mediante publicación en su página web que el resultado de la auditoría a las reclamaciones del paquete correspondiente al periodo de radicación respectivo se encuentra disponible para su consulta.

**ARTÍCULO 23. RECIBO DE LA COMUNICACIÓN DEL RESULTADO DE AUDITORÍA.** Para los efectos de los procesos de reclamación que se adelanten con cargo a la Subcuenta ECAT del Fosyga, o quien haga sus veces, **se entenderá comunicado el resultado de auditoría al reclamante, en la fecha en la cual este recibe tal comunicación.** A partir de esta fecha se contabilizará el término para dar respuesta al resultado de auditoría y/o para que la reclamación adquiera un estado definitivo.

En todo caso, si no se recibe constancia de recibo de la comunicación por correo certificado, el resultado de auditoría se entenderá recibido por el reclamante un mes después de la publicación en la página web del Fosyga de que trata el artículo anterior.

**ARTÍCULO 24. RESPUESTA AL RESULTADO DE AUDITORÍA.** El reclamante podrá dar respuesta al resultado de auditoría, subsanando u objetando en una única oportunidad la totalidad de glosas aplicadas, **dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la comunicación del resultado de la auditoría integral, aportando los documentos que correspondan o sustentando en forma concreta los motivos de objeción a la glosa.** La objeción no puede versar sobre nuevos hechos ni debatir argumentos diferentes a los contenidos en el resultado de la auditoría.  
(...)

Si el reclamante no da respuesta al resultado de auditoría en el término de dos (2) meses contado a partir del recibo de la comunicación, se entenderá que aceptó la glosa impuesta, con lo cual, el respectivo ítem adquiere con carácter definitivo el estado “no aprobado”.

(...)

#### ETAPA DE PAGO.

**ARTÍCULO 26. ALCANCE.** Inicia con la certificación de cierre del paquete en el Sistema de información del Fosyga o quien haga sus veces, y culmina con el giro al beneficiario de los valores aprobados en el mencionado paquete o con la extinción del derecho a recibir dicho pago, según corresponda.

**ARTÍCULO 27. CONDICIONES PARA EL PAGO.** El giro o pago de las reclamaciones aprobadas total o parcialmente que se radiquen ante la Subcuenta ECAT del Fosyga, se efectuará directamente al beneficiario debidamente identificado, a través de una cuenta bancaria a nombre de este, en una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, dentro del mes siguiente a la fecha del cierre efectivo.

(...)” - Negrillas y subrayas fuera de texto.

*Mediante el Decreto 1429 del 1º de septiembre de 2016* “Por el cual se modifica la estructura de la **Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-** y se dictan otras disposiciones”. se estableció que le corresponde “(...) adoptar las metodologías e impartir los lineamientos para adelantar las auditorías al proceso de liquidación, reconocimiento y pago de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el Fosyga y las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos y terroristas (...)” – Resaltado fuera de texto.

*Más adelante con el Decreto 2265 del 29 de diciembre de 2017, que modificó el Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social adicionando el artículo 1.2.1.10, y el Título 4 a la Parte 6 del Libro 2 en relación con las condiciones generales de operación de la ADRES - Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, se estableció:*

“(...

**Artículo 2.6.4.3.5.2.1. Reclamaciones por eventos catastróficos de origen natural o de accidente de tránsito en que participen vehículos no identificados o no asegurados con póliza SOAT.** Las condiciones de cobertura, el reconocimiento y pago de los servicios de salud, indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural y eventos terroristas, se regirán por lo dispuesto en el Capítulo 4 del Título 1 de la Parte 6 del Libro 2 del presente decreto.

Para el efecto, las reclamaciones por dichos eventos deberán presentarse a la ADRES dentro de los tres (3) años siguientes a la fecha de la ocurrencia del hecho de

conformidad con lo previsto en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, o la norma que la modifique o sustituya.

Parágrafo. **La ADRES contratará una firma auditora para la verificación del cumplimiento de los requisitos y del procedimiento que se adopte para el efecto.**

(...)” Negrillas y subrayas fuera de texto-

*En virtud de dicho mandato, ADRES suscribió el contrato 080 d 2016 con la Unión Temporal Auditores en Salud con el objeto realizar la auditoría integral en salud, jurídica y financiera, en otras, a las reclamaciones por eventos de que trata el artículo 167 de la ley 100 de 1993 con cargo a los recursos de Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, administrados por ADRES.*

## **2.2. Derecho de Petición.**

*Respecto del Derecho de Petición, consagrado en el artículo 23 de la Constitución Nacional, debe decirse que su naturaleza es la de un derecho público que faculta a las personas para acudir ante las autoridades, o las organizaciones privadas que establezca la ley, con miras a obtener pronta resolución a las solicitudes respetuosas que son de su competencia; es pues, una vía expedita de acceso directo a quienes en un momento dado llevan la representación de los intereses del Estado.*

*Así mismo, en desarrollo del artículo 23 de la Constitución Política, se expido la Ley 1755 de 2015, mediante la cual se reglamentó el derecho de petición, en cuyos artículos 13 y 14 estableció:*

“(…)

**Artículo 13. Ley 1755 de 2015 Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades.** Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma. Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos. El ejercicio del derecho de petición es gratuito y puede realizarse sin necesidad de representación a través de abogado, o de persona mayor cuando se trate de menores en relación a las entidades dedicadas a su protección o formación.

**Artículo 14. Ley 1755 de 2015 Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones.** Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se

entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes. 2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción. Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

(...)"

*Cabe anotar, además que el **derecho de petición presupone la existencia de un pronunciamiento pronto, oportuno, coherente e idóneo, que satisfaga integralmente lo reclamado por el petente, además, dicho pronunciamiento debe ser informado de forma eficaz al peticionario; si no se cumple con estos requisitos se incurre en vulneración al derecho constitucional fundamental de petición.***

*Sin embargo, **el sentido de la decisión dependerá de las circunstancias de cada caso y, en esa medida, podrá ser negativa o positiva, de donde se sigue que la obligación del Estado no es acceder estrictamente a la petición, sino resolverla.***

*En cuanto a la protección del derecho fundamental de petición, la H. Corte Constitucional en Sentencia T – 043 de 2009 dispuso:*

"(...)

**La respuesta al derecho de petición debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva. Reiteración de jurisprudencia.**

Esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que 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 peticionaria; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole al solicitante. Entonces, si emitida la contestación por el ente requerido, falla alguno 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<sup>4</sup> 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.**

(...)"-negrillas y subrayas fuera de texto-

#### **4. Caso concreto.**

##### **3.1. Cuestión preliminar.**

*En cuanto al argumento esgrimido por el apoderado judicial de ADRES, en el sentido de que el Acuerdo 11526 del 22 marzo de 2020 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, en virtud de la declaratoria de emergencia económica y social decretada por el gobierno nacional, impide el trámite de la presente tutela, por estar suspendidos los términos judiciales y no contemplar las excepciones de tutelas diferentes a salud, se debe precisar lo siguiente:*

*Aunque el en citado acuerdo 11526, por motivos de salubridad pública y fuerza mayor dado el contagio de la enfermedad denominada COVID-19, catalogada por la Organización Mundial de la salud como una emergencia de salud pública, se dispuso en el artículo 1, prorrogar la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 4 de abril hasta el 12 de abril de 2020, y, a su turno, en artículo 2, se exceptuó de dicha suspensión las acciones de tutela y de habeas corpus, enfatizando que daría prelación en el reparto a las acciones de tutela que versen sobre derechos fundamentales a la vida, la salud y la libertad, no puede interpretarse que tal mención conlleve a la exclusión del trámite de tutelas donde se invoquen derechos distintos, pues simplemente se trató de otorgar cierta prelación a tales temas, pero solo para efectos del reparto.*

*Además, cabe resaltar que no obstante que para la fecha asumirse el conocimiento de esta acción -23 de abril de 2020- no resultaba aplicable dicho acuerdo 11526 del 22 marzo de 2020, que contemplaba el lapso comprendido del el 4 de abril hasta el 12 de abril de 2020, lo cierto es que los acuerdos posteriores PCSJA20-11532 del 11 de abril y PCSJA20-11546 del 25 abril 2020, prorrogaron nuevamente la suspensión de términos, respectivamente, desde el 13 hasta el 26 de abril de 2020 y del 27 de abril al 10 de mayo de 2020, exceptuando también las tutelas en similares condiciones, incluso en el último citado ninguna referencia se hizo a prelación en el reparto.*

*Ello precisamente, encuentra consonancia con lo decidido en la Sentencia C-179/94, donde la al revisar la constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara , por el cual se regulaban los “estados de excepción en Colombia” se consideró que no le es permitido al legislador ordinario o extraordinario en ninguna época “restringir, limitar o suspender el derecho a ejercer la acción*

**de tutela”** y en consecuencia, se declaró exequible el artículo 57 de dicho proyecto, exceptuado la expresión "salvo cuando el Congreso expresamente lo autorice mediante ley estatutaria".

### **3.2. De la legitimidad por pasiva de la entidad demandada y del particular vinculado.**

Al respecto, cabe precisar que de conformidad el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 3 del Decreto 1429 de 2016, entre las funciones asignadas a ADRES, está la de “(...) adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos (...)”.

Igualmente le corresponde a esa entidad según el último decreto citado, no solo “(...) adoptar las metodologías e impartir los lineamientos para adelantar las auditorías al proceso de liquidación, reconocimiento y pago de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el Fosyga y las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos y terroristas.(...)”, sino también es la encargada de “(...) adelantar la supervisión de los contratos suscritos para adelantar la auditoría integral de otras prestaciones por concepto de los servicios de salud determinados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de las víctimas de eventos catastróficos, terroristas y de accidentes de tránsito que venía pagando el Fosyga y las indemnizaciones y auxilios a las víctimas de eventos catastróficos y terroristas”.

Así mismo, el Decreto 2265 de 2017, le impuso a ADRES la obligación de contratar una firma auditora para efectos de la verificación del cumplimiento de los requisitos y del procedimiento que se adoptara para el trámite de las reclamaciones a su cargo.

A su vez, se tiene acreditado según contrato de consultoría No. 080 del 12 de julio de 2018, que para realizar la auditoría sobre las reclamaciones de indemnización de víctimas de accidentes de tránsito, ADRES contrató a la UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD.

*De acuerdo a lo informado por ADRES en la contestación de la demanda, dicho contrato inició el 31 de julio de 2018, y durante su ejecución se conminó al contratista para su cumplimiento, pero dado los retrasos en la entrega de resultados de auditoría y otras causales, se le impuso entre multas y sanciones un valor de \$35.833.271.276 y, como consecuencia de tales incumplimientos desde el 27 de diciembre de 2019 se declaró la inhabilidad sobreviniente de esa UT y, por ende, de las empresa que la conforman. Esto impidió seguir ejecutando el contrato y obligó a ADRES a asumir los asuntos encargados a aquellas.*

*Con fundamento en la anterior situación ADRES alega que se encuentra plenamente justificada la mora administrativa. Además que la reclamación interpuesta por la señora OLGA LANDAZABAL QUINTERO, con No. 51018330, no se había podido auditar en razón a que no contaban con las imágenes; y pesar de las gestiones adelantadas para auditar la totalidad de las reclamaciones de personas naturales presentadas entre el 2019 y 2020, esto quedaba condicionado a la remisión de los documentos que se encontraban en poder de la UT, sin que ello se hubiese realizado y, sin los cuales no podía realizarse la auditoria.*

*Por su parte, la UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD, sostiene que en virtud del contrato No. 080 de 2018 suscrito con la ADRES, tenía la obligación contractual de avocar el conocimiento y realizar el trámite de las auditorias integrales de las solicitudes de reclamaciones y recobros, pero dado que se le declaró en inhabilidad sobreviniente a esa UT y a las empresas que la integran, surgió para ellos imposibilidad jurídica de atender la reclamación materia de tutela a partir del el 20 de enero de 2020, cuando se les comunicó de tal inhabilidad.*

*En tal sentido, expresa que no resulta claro que debiera realizar un trámite de Auditoría, pues ADRES por la inhabilidad les cerró todos los canales de comunicación y les devolvió sin aprobar todas las auditorías realizadas, enterándolos de que no podían ejecutar el contrato desde el 27 de diciembre de 2019. Por consiguiente, concluye que ante esas circunstancias ADRES es la única encargada de realizar la auditoria de la reclamación de la accionante.*

*Dentro de ese contexto, se puede de determinar que teniendo ADRES, la obligación de emitir directrices para la realización de los procesos de auditoria en las reclamaciones de indemnización por muerte en accidente de tránsito y de verificar el reconocimiento y pagos de estas indemnizaciones, no cabe duda que esta entidad pública funge como la principal responsable frente a la situación descrita en la acción*

de tutela, y por ende, soporta el extremo de sujeto pasivo directo en calidad demandada.

No obstante lo anterior, no puede verse de vista que si bien la **UNIÓN TEMPORAL DE AUDITORES EN SALUD** fue contratada por **ADRES** para realizar la auditorías integrales en los procesos de reclamación objeto del contrato 080 de 2018, lo cierto es que en su condición de particular-contratista para la época de radicarse la reclamación de la accionante **-25 de julio de 2019-** se encontraba en ejecución de dichas obligaciones, las cuales tuvo a su cargo hasta el **27 de diciembre de 2019**; fecha esta desde la cual se le apartó de las mismas por razón de la inhabilidad sobreviniente surgida del incumplimiento de tales actividades, sin por otra parte, aun haya concretado la entrega del archivo documental de las reclamaciones que estabas a su cargo, respecto al cual para su custodia a su vez subcontrató con sociedad **MEMORY CORP S.A.**

Por estas razones, aunque para el momento de instaurarse la tutela no se encontraba en posibilidad jurídica de ejecutar el contrato 080 de 2018 suscrito con **ADRES**, ello no es óbice para desconocer que al no haberse efectuado la entrega a **ADRES** de los documentos para auditoria correspondientes a la reclamación de la accionante y, que fueron recibidos y verificados por esa **UT**, cuya custodia actualmente ejerce la empresa **MEMORY CORP S.A.** en condición de contratista de la **UNIÓN TEMPORAL DE AUDITORES EN SALUD**, resulta claro que esta última, contrario a lo afirmado por su representante legal, también se encuentra legitimada por pasiva para comparecer a este proceso como tercero interesado por tener relación o estar involucrada con los hechos materia de tutela, y en consecuencia, ello torna inviable su desvinculación.

### **3.2. Análisis del caso.**

En el caso objeto de estudio, la apoderada judicial de la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO** invoca como vulnerados los derechos fundamentales de petición y debido proceso de su representada, por la presunta omisión de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, de no haber resuelto la reclamación de indemnización por muerte y gastos funerarios radicada el **25 de julio de 2019**, ni la petición formulada el **25 de octubre siguiente**.

Como se puede apreciar, la inconformidad de la accionante se centra básicamente en dos aspectos, el primero, por la no resolución definitiva de su reclamación indemnizatoria dentro de los términos previsto para tal efecto y, la falta de respuesta concreta y de fondo al derecho de petición elevado ante ADRES

Para abordar el problema jurídico planteado, en primer lugar se analizará el procedimiento administrativo aplicado a la reclamación de la accionante para establecer si se vulneró o nó su derecho al debido proceso, y en segundo lugar, se examinara lo relativo a la presunta vulneración del derecho de petición frente a la respuesta emitida a este.

### **3.2.1. De la transgresión del derecho al debido proceso administrativo.**

De acuerdo con lo narrado en el escrito de tutela y las pruebas recaudas en esta acción, se puede establecer que la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO**, a través de apoderada, radicó el **25 de julio de 2019** ante la **Unión Temporal Auditores en Salud** reclamación para obtener la indemnización por muerte y pago de gastos funerarios con ocasión del accidente de tránsito ocurrido el 5 de mayo de 2019, donde falleció su esposo **RICARDO URIBE LANDAZABAL**.

Según informó la apoderada de la accionante, en virtud de requerimiento formulado por el Juzgado, al momento de radicarse la anterior reclamación se generó por parte de la Unión Temporal Auditores en Salud, la comunicación No.E54250719110820R0051018330-0 del **25 de julio de 2019 dirigido a la señora OLGA LANDAZABAL QUINTERO**.

Revisado el contenido de la referida comunicación E54250719110820R0051018330-0 del 25 de julio de 2019, obrante en el expediente digitalizado, se observa que con esta se informó a la accionante no solo del resultado de la verificación de los requisitos de su reclamación radicada el 25 de julio de 2019 en el sentido de que cumplía con lo establecido en el artículo 12 la Resolución No. 1645 2016 y de la viabilidad de continuar con el proceso, sino también de la inclusión de 39 folios al formulario FURPEN, la cual quedaba registrada con el No. 51018330-00 y sería objeto de auditoría integral.

Entonces, teniendo en cuenta que la actuación objeto reproche en esta acción es la reclamación No. 51018330-00, que fue iniciada el **25 de julio de 2019** con el objeto de obtener el reconocimiento de indemnización y gastos funerarios por muerte

*en accidentes tránsito ocasionados por vehículos sin SOAT, previsto en el Decreto 056 de 2015, resulta claro que el procedimiento administrativo aplicable a la accionante es el que se encuentra regulado en la Resolución 1645 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Como ya se reseñó en precedencia, el artículo 9 de la citada resolución, establece las etapas del procedimiento de verificación y control de las reclamaciones presentadas ante la Subcuenta ECAT del FOSYGA, hoy ADRES, las cuales clasifica en pre-radicación, radicación, auditoría integral, comunicación del resultado de auditoría y respuesta, y pago de ser procedente.*

*De las pruebas recaudadas se extrae que en el caso de la accionante, su reclamación superó las etapas de **pre-radicación y radicación**, quedando concluida esta última desde el 25 de julio de 2019, es decir, el mismo día de su presentación. Esto se corrobora no solo con la comunicación E54250719110820R0051018330-0 de esa fecha expedida por la UT, donde le informaron sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 12 de la Resolución 1645 de 2016, del número de registro o radicado, de la inclusión de los documentos aportados en 39 folios al FURFEN y de su posterior auditoría, sino de la respuesta dada por ADRES con oficio No. S11510261219032432S0000034026400 del 26 de diciembre de 2019 a la petición por la accionante el 25 de octubre de 2019, sino de los informes rendidos por ADRES y UT en los que menciona se encuentra para la etapa de auditoría.*

*La etapa de **auditoría integral**, conforme a los artículos 16 y 17 de la Resolución 1645 de 2016, respectivamente, inicia con el cargue de la información de las reclamaciones al sistema de información y concluye con la certificación de cierre del paquete en el mismo, para cuyo desarrollo se fijó un **término de dos (2) meses** siguientes al cierre del periodo de radicación, con el fin de validar, cuando se trate de reclamación de indemnización por muerte y gastos funerarios en accidente de tránsito, el cumplimiento de los aspectos mínimos de verificación del literal C, con base en el análisis de la información suministrada por el reclamante en las etapas de pre radicación y radicación. El resultado de esa auditoría integral puede generar los estados de Aprobado, Aprobado parcial y No aprobado.*

*En el presente caso, se tiene que para el 25 de julio de 2019, fecha de radicación de la reclamación de la accionante, se encontraba en ejecución el contrato de consultoría No. 080 del 12 de julio de 2018, que había suscrito ADRES con la UT,*

con el fin de que esta última desarrollara, en otras actividades contractuales, la auditoría integral de las reclamaciones con cargo a la subcuenta subcuenta ECAT del FOSYGA, que paso administrar ADRES, esto es, de validar el cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos en la Resolución No. 1645 2016 para cada tipo de evento, luego de realizada la verificación documental y cargue de la información al sistema, para determinar la viabilidad de cada reclamación, o en caso contrario, desestimarla, informando al reclamante las razones por las cuales no se podía escalar su reclamación a la ADRES.

Así mismo, se advierte que no obstante que la reclamación de la demandante, quedó para el inicio de la **etapa de auditoría integral** por parte de la UT desde la fecha el **25 de julio de 2019**, transcurrió el citado término de los dos meses sin que ninguna actividad se hubiese realizado por parte de esta empresa auditora, que estuvo a cargo de dicha reclamación hasta el 27 de diciembre de ese año, debido precisamente al incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

Esta situación, la ponen de presente tanto esa UT contratista como ADRES, al contestar la demanda de tutela, pues ambas ponen de presente, los inconvenientes contractuales surgidos por el incumplimiento de distintas obligaciones de esa AT auditora que conllevaron a la imposición de multas y sanciones por parte de la entidad contratante desde septiembre a diciembre de 2019, al punto que ello genero a partir del 27 de diciembre de 2019 inhabilidad sobreviniente para todas la empresas de esa Unión, impidiendo tal circunstancia que se siguiera con la ejecución del referido contrato, y por consiguiente que ADRES se viera obligada a asumir dichos asuntos objeto del contrato una vez le comunicó a la UT el 20 de enero de 2020 de tal inhabilidad.

Por su parte, ADRES en la contestación de la tutela del 27 de abril de 2020 manifestó que la reclamación No. 51018330 formulada por la señora OLGA LANDAZABAL QUINTERO, no había podido ser auditada, por cuanto no contaban con los documentos de aquella y, aunque como medida de contingencia para afrontar la falta de auditoría originada por el incumplimiento del contrato No. 080 de 2018, había iniciado en marzo del año en curso las gestiones pertinentes para auditar la totalidad de las reclamaciones presentadas por personas naturales entre el 2019 y 2020, lo cierto es que no se encontraron las imágenes de los soportes o documentos de dicha reclamación de la accionante, los cuales estaban en poder de la Union Temporal Auditores en Salud.

*A su turno, la UT el 5 de mayo de 2020 contestó la demanda arguyendo que como a esa UT y a las empresas que la integran se les había declarado inhabilitadas, ello configuró imposibilidad jurídica para atender la reclamación de la señora LANDAZABAL QUINTERO, toda vez que la ADRES cerró los canales de comunicación con la UT y bloqueó el sistema de consulta SIIECAT y las claves de acceso que permitían en su momento realizar validaciones y auditorías.*

*Como quiera que en el anterior informe la UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD no hizo mención sobre el destino o ubicación actual de los documentos radicados ante esa Unión el 25 de julio de 2019 por la señora OLGA LANDAZABAL QUINTERO y que conforman la reclamación de recobro No. 51018330, esta dependencia judicial con auto del 5 de mayo de 2020, requirió a esa UT para que rindiera informe al respecto; asimismo, solicitó a la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES), que informara las gestiones realizadas ante la UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD para obtener la devolución o entrega de los documentos que conforman la precitada reclamación No. 51018330.*

*En respuesta a los anteriores requerimientos las entidades concernidas manifestaron lo siguiente:*

- La ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, no respondió el anterior requerimiento del 5 de mayo 2020, sin embargo en esa misma contestó el de 30 de abril e informó que en diferentes oportunidades esa entidad requirió tanto a la Unión Temporal Auditores en Salud como a las empresas que la conforman (Interventoría de Proyectos S.A.S, Gestión y Auditoría Especializada S.A.S, Hagggen Audit LTDA y Gerencia Interventoría y Consultoría S.A.S), para que allegaran toda la información, insumos y/o documentos que se encontrara en su poder respecto a las reclamaciones presentadas por personas naturales o jurídicas, sin que a la fecha de rendirse ese informe la documentación se hubiese entregado en su totalidad.*
- La UNIÓN TEMPORAL AUDITORES DE SALUD, en respuesta al requerimiento del 6 de mayo de 2020, adujo que los documentos que integraban la reclamación No. 51018330 de la señora OLGA LANDAZABAL*

*QUINTERO no estaba en poder de esa UT, pues se encontraban en custodia de la sociedad Memory Corp SAS, en desarrollo del contrato de prestación de servicios de outsourcing suscrito el **22 de enero de 2019** entre la Unión Temporal Auditores de Salud y dicha sociedad Memory Corp S.A.S. para desarrollar el almacenamiento y administración de archivos físicos inactivos. Que ADRES tenía conocimiento de tal ubicación de los archivos y documentos originales de las diferentes reclamaciones de recobros, porque desde el mes de **agosto de 2019** se le había requerido para que aceptara la entrega de los mismos, incluso como prueba de ello se adjuntaba el correo electrónico del **23 de abril de 2020**, donde se establecían los lineamientos y requisitos para efectivizar la entrega de los archivos.*

*Además que como esa UT se encontraba ilíquida y, para la entrega de los documentos que estaban en custodia de la firma Memory Corp S.A.S. era necesario pagar unas facturas que estaban en mora, se había acordado con la ADRES que esa entidad pagaría dicha deuda, pues esa administradora de recursos resultaba ser la única propietaria de la información de las reclamaciones de recobros.*

*A dichos informes rendidos tanto por la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES como por la UNIÓN TEMPORAL AUDITORES DE SALUD, se adjuntaron respectivamente los siguientes documentos:*

<b>ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD</b>	<b>UNIÓN TEMPORAL AUDITORES DE SALUD</b>
Copia del contrato de consultoría No. 80 del 12 de julio de 2018, que tiene como objeto realizar la auditoría integral en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro	Copia del contrato de consultoría No. 80 del 12 de julio de 2018, que tiene como objeto realizar la auditoría integral en salud, jurídica y financiera a las solicitudes de recobro
Copia del oficio No. 0000034655 el 5 de noviembre 2019 suscrito por los supervisores del contrato de consultoría No.080 2018 de la ADRES a través del cual le solicitó a la UT informar detalladamente el estado actual de cada una de las reclamaciones de personas naturales y jurídicas recibidas	Copia del oficio de fecha 11 de octubre de 2019, donde la UT solicitó a la ADRES información sobre el resultado de la evaluación efectuada por el grupo supervisor al documento de entrega de inventario radicado en esa entidad el 2 de octubre de 2019, para definir el plan de entrega del archivo documental.
Copia del oficio No. 0000035312 del 19 de noviembre 2019 con el cual la ADRES le solicitó a la UT efectuar inventario de los documentos que serían entregados al ADRES, y le reiteró la entrega de la documentación radicada en sus instalaciones desde el 1° de noviembre de 2018 hasta el 31 de agosto de 2019 cumpliendo a cabalidad con los lineamientos establecidos en el protocolo de	Copia del oficio de fecha 5 de noviembre de 2019 mediante el cual la UT presentó ante la ADRES informe del archivo documental de las reclamaciones recibidas por esa UT durante el período de noviembre 2018 agosto de 2019, el cual incluía tanto el inventario de archivo que se encontraba en custodia de la firma Memory Corp S.A.S como en poder de esa UT.

entrega de datos e imágenes de correspondencia que reposaba en los anexos del contrato No. 080 de 2018	
Copia del oficio No. 0000037779 del 20 de enero de 2020 a través del cual la ADRES informó a la UT que en la plataforma RUES se había observado que las empresas que la conforman aparecen registradas como inhabilitadas por el término de 3 años, razón por la cual no podían continuar con la ejecución del contrato de consultoría No. 080 de 2018.	Copia del “CONTRATO DE PRESTACIÓN DE OUTSOURCING PARA DESARROLLAR EL ALMACENAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN DE ARCHIVOS FÍSICOS INACTIVOS”, suscrito el 22 de enero de 2019 entre la UNIÓN TEMPORAL AUDITORES EN SALUD y la sociedad MEMORY CORP S.A.S.
	Pantallazo del correo electrónico enviado el 23 de abril de 2020 por la ADRES a la sociedad MEMORY CORP S.A.S., con el cual le solicitó allegar unos documentos a fin de gestionar la devolución del archivo documental y magnético que fue entregado para custodia y almacenamiento a la empresa MEMORY CORP S.A.S por parte de la UT .
	Pantallazo del correo electrónico enviado el 27 de abril de 2020 por la empresa MEMORY CORP S.A.S y dirigido a ADRES, informándole que se adjuntaban los documentos requeridos en el correo que antecede. Y sobre la visita le informó de la necesidad de que ADRES remitiera una autorización a esa sociedad para que fuesen exceptuados de la cuarentena decretada por el Gobierno Nacional para poder trabajar en su requerimiento, y una vez se recibiera dicho permiso, se podrá remitir la información relativa al número de cajas a recuperar para su consulta y la fecha de la misma. Por último indicó sus bodegas estaban ubicadas de la zona industrial de Montevideo de la ciudad de Bogotá.

*Con fundamento en lo anterior, el Despacho evidencia que la reclamación de indemnización por muerte fue **radicada el 25 de julio de 2019** por la señora OLGA LANDAZABAL QUINTERO ante la UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD, es decir, cuando aun no se había declarado la inhabilidad sobreviniente sobre esa UT, dado que tal figura contractual tuvo ocurrencia el 27 de diciembre de 2019, y fue comunicada por la ADRES a la UT el 20 de enero de 2020.*

*Por consiguiente, se advierte que dicha UNION TEMPORAL fue la primera que inobservó el término de dos (2) meses establecido en la Resolución 1645 de 2016 para surtir la etapa de auditoria integral, y si bien actualmente se encuentra en imposibilidad jurídica para realizar la respectiva auditoria por estar incurso en inhabilidad desde diciembre de 2019, no puede perderse de vista que para el momento que estuvo a cargo de esa concreta actividad contractual ninguna gestión realizó para ello, y por el contrario, su incumplimiento respecto a dicha obligación le generó sanciones.*

*Además aunque UT alega que ha estado presta a hacer la entrega de la documentación cuyas reclamaciones estaban a su cargo y en varias oportunidades requirió para tal fin a ADRES, se observa que en este aspecto también denotó una actitud negligente, pues pese a que el contrato estaba en ejecución para el segundo semestre de 2019, mostró total un desinterés por los tramites de las reclamaciones a su cargo, procurando hacer devolución de las mismas, pero sin cumplir con las normas de archivo de documentos físicos y magnéticos y, de retención documental, lo que precisamente generó reconvención de la entidad contratante para que acatara los lineamientos técnicos en ese sentido y, que también hacia parte de las obligaciones contractuales. Esto se puede extraer del cruce de comunicaciones que se presentó entre ADRES y UT.*

*Tampoco puede desconocer UT, que si bien aduce que los documentos de las reclamaciones que hacen parte del contrato de consultoría No. 080 de 2018, están en custodia de la empresa MEMORY CORP S.A.S en virtud del contrato que a su vez suscribió con esta para el almacenamiento y administración de archivos de las citadas reclamaciones, no puede pretender desligarse por completo de cumplir con la entrega efectiva de los documentos que le fueron encomendados para la ejecución, máxime cuando en su doble condición de contratante de la referida empresa y de excontratista de ADRES, tiene por una parte, la obligación de exigirle al subcontratista la entrega de los archivos documentales a ADRES en los términos de referencia que correspondan, dentro de los cuales reposan los documentos que integran la reclamación de la aquí accionante, y por otra, asumir la responsabilidad de garantizar que la documentación física y digital que haya tenido en custodia a través de MEMORY CORP sea devuelta a ADRES en debida forma.*

*De otro lado, se evidencia que pese a estar demostrado que ADRES antes de suspenderse la ejecución del contrato 080 por inhabilidad, con oficio del 19 de noviembre de 2019, solicitó a la UT efectuar inventario de los documentos que tenía en su poder, la verdad es que sólo en virtud del trámite de esta tutela volvió a gestionar vía correo electrónico el 23 de abril de 2020 un nuevo requerimiento para la devolución de tales archivos.*

*Además, aunque ADRES contrató a la UT para realizar la auditoría sobre las reclamaciones de indemnización de víctimas de accidentes de tránsito, para el Despacho es claro conforme a lo señalado en el Decreto 1429 de 2016, que ADRES en su calidad de entidad pública encargada de administrar los recursos de la*

*subcuenta ECAT, y fijar los lineamientos para la realización de dichas auditorías, es la principal responsable velar porque se tramiten y resuelvan de manera definitiva tales reclamaciones.*

*Por consiguiente, ante la inhabilidad sobreviniente de la UNION TEMPORAL DE AUDITORES EN SALUD, le correspondía a la ADRES emitir directrices para garantizar la oportuna y debida culminación de cada una de las etapas intermedias que conllevan a la adopción de la decisión definitiva, o en su defecto, reasumir de manera directa el trámite de las etapas correspondientes a las reclamaciones con cargo a los recursos de la subcuenta del antes FOSYGA hoy ECAT, con observancia de los plazos dispuestos para ello, máxime si desde comienzos desde del segundo semestre empezó a detectar continuos incumplimientos de la contratista UT.*

*Así las cosas, si a partir del 20 de enero de 2020 ADRES le comunicó a la Unión Temporal Auditores en Salud la inhabilidad sobreviniente que recaía sobre sus empresas, y de la imposibilidad jurídica de continuar con la ejecución del contrato de consultoría 080 de 2018, y por ende, ADRES asumió el trámite directo de las reclamaciones de indemnización por muerte en accidente de tránsito y pago de gastos funerarios, el Despacho no encuentra justificado, el por qué no se exigió de manera diligente a la UT ex contratista, la devolución en un tiempo concreto o prudencial, de los documentos físicos y magnéticos de las reclamaciones que estaban en su poder sin concluir, pues se observa que únicamente con ocasión de esta acción, retomó gestiones para determinar la entrega y recibo de las mismas, lo que refleja omisión por parte de ADRES al no haber actuado de manera adecuada en la recuperación de los archivos para evitar un mayor retraso en la resolución de esas reclamaciones.*

*Con base en lo anterior, este Despacho considera que a pesar de la ADRES tiene la obligación principal de tramitar y decidir la reclamación de indemnización por muerte y pago de gastos funerarios formulada el 25 de julio de 2019 por la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO**, dicha responsabilidad es compartida entre la ADRES y la UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD, pues ambas incurrieron en omisiones que conllevaron a la dilación injustificada del trámite de auditoría integral en la reclamación de la accionante.*

*Es de advertir que la demora en la resolución definitiva de la reclamación No. 51018330 de la accionante por situaciones administrativas y contractuales acaecidas*

entre la ADRES y la UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD, no es una carga que la administrada deba soportar y, tampoco puede servir de excusa para que se continúe dilatando indefinidamente la culminación del proceso de reclamación de la indemnización por muerte y pago de gastos funerarios por ella formulada, pues como se desarrolló líneas atrás, para dichos trámites las entidades deben ceñirse al procedimiento y términos definidos en la Resolución No. 1645 de 2016.

En ese orden de ideas, comoquiera que el procedimiento administrativo para resolver la referida reclamación establece el término de 2 meses para realizar etapa de auditoría integral, y a la fecha de proferirse el presente fallo la entidad accionada y la vinculada no han logrado materializar la devolución de los documentos que integran la reclamación No. 51018330 correspondiente a la accionante a fin de que se pueda efectuar la auditoría de dicha reclamación, se concluye que con tales omisiones se vulneró evidentemente el derecho al debido proceso de la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO**, y por ende, surge procedente conceder su amparo, conforme se ordenará más adelante.

### **3.2.2 De la vulneración al derecho de petición.**

Está acreditado, que con petición radicada ante ADRES el **25 de octubre de 2019**, la apoderada judicial de la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO** solicitó que resolviera la precitada reclamación de indemnización radicada el **25 de julio de 2019**, dado que los 2 meses para que se efectuara la auditoría integral de los documentos correspondientes a aquella se encontraban vencidos.

Igualmente, está probado que en respuesta a la anterior petición ADRES con oficio No. S11510261219032432S0000034026400 del 26 de diciembre de 2019, le relacionó a la accionante la etapas que debían surtirse previo a resolver de fondo la reclamación por ella efectuada, le brindó información relativa a los incumplimientos que se estaban generando con contrato de consultoría No. 80 del 12 de julio de 2018 suscrito con la UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD, le informó del trámite establecido en la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016 para las reclamaciones ante la subcuenta ECAT del FOSYGA y de las etapas surtirse, así como de los inconvenientes que se estaban presentando con contrato 080 de 2018, y por último, que se hallaban en trámite de auditoría 21 reclamaciones, dentro de la cual estaba la suya, por lo que una vez culminado este le sería comunicado el resultado correspondiente a la dirección aportada en su reclamación.

Con base en esta contestación y su respectiva comunicación ADRES considera que no se transgredió el derecho fundamental de petición, ya que se le brindó una respuesta de fondo a la accionante.

Por su parte, la UT alega la existencia de falta de legitimación en la causa por pasiva también respecto a esta petición formulada por la accionante el 25 de octubre de 2020, argumentando que este fue radicado directamente ante ADRES y esta entidad tampoco puso en conocimiento de su representada la existencia de dicha petición.

De acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso y lo informado por las partes, se establece que efectivamente la anterior solicitud fue radicada ante ADRES y no ante la UT, y que la misma se elevó por la apoderada judicial de la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO**, con derecho de petición del **25 de octubre de 2019** solicitando se resolviera la referida reclamación No. 51018330. Asimismo que aunque ADRES dio una contestación extemporánea con oficio del 26 de diciembre de 2019 a la peticionaria, es decir, por fuera del término establecido en el artículo 1º de la Ley 1755 de 2015, - por el cual se sustituyó el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, informándole lo reseñado en precedencia, de todas maneras no le brindó una respuesta concreta ni tampoco de fondo.

Nótese que si bien le informó detalladamente el trámite que debía surtir su reclamación de indemnización por muerte y gastos funerarios en accidente de tránsito, la problemática de incumplimiento que para ese momento se estaba presentado con la ejecución de contrato 080 de 2018, y de encontrarse pendiente de auditoría integral aquella, y pese a que se estaba solicitando se emitiera una respuesta de fondo ante el vencimiento de los términos previstos para ello en la Resolución 1645 del 3 de mayo de 2016, ninguna información le suministró del tiempo estimado o plazo razonable en que se llevaría a cabo esta etapa dadas la dificultades advertidas y ante el retraso ya evidenciado, pues simplemente se dejó a la peticionaria en incertidumbre, sometiéndola a una espera indefinida no solo respecto al tiempo en que tramitaría la etapa de auditoría integral prevista en el procedimiento administrativo establecido en la Resolución 1645 de 2016, sino en relación con el tiempo en que se emitiría respuesta de fondo a su reclamación.

*En virtud de lo anterior, se concluye que con la omisión, de no informar concretamente a la accionante sobre el tiempo razonable o estimado en que se daría inicio a la etapa de la auditoría integral para resolver de manera definitiva la reclamación de indemnización por muerte y pago de gastos funerarios, se vulneró igualmente el derecho de petición de la interesada; máxime cuando desde la radicación de la reclamación - **25 de julio de 2019**, a la fecha de emitirse esa contestación -**26 de diciembre de 2019** habían transcurrido más de seis (6) meses, sin que aquella presentara gestión alguna.*

### **3.3. Decisiones.**

*Corolario de lo anterior, en el caso sub examine se procederá amparar los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso administrativo y de petición de la accionante, en virtud de lo cual se ordenará a la **UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD** que a través de la empresa **MEMORY CORP S.A.S**, y por el medio más expedito y adecuado, coordine con **ADRES** la entrega de los documentos físicos y magnéticos de la reclamación No. 51018330 correspondiente a la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO** identificada con C.C. 63.494.778, de ser posible y, previo cumplimiento de los protocolos de manejo de archivos documentales expedida por el Ministerio de Salud y demás entidades competentes, dada la actual situación de salubridad que se vive en país por la pandemia del COVID-19, o en su defecto, se remitan debidamente digitalizados a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)** con el fin de que esta pueda continuar con el trámite respectivo. Para tal efecto, se les concede un término no mayor a cuarenta y ocho horas (48) contados a partir de la notificación del presente fallo.*

*Así mismo, se ordenara al gerente general de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)**, que una vez se reciba la documentación completa de la reclamación No. 51018330, de indemnización por muerte y gastos funerarios correspondiente a la accionante **OLGA LANDAZABAL QUINTERO** identificada con C.C. 63.494.778, se sirva dar inicio a la etapa de auditoría integral con el fin que su solicitud sea estudiada de fondo y se le dé una respuesta en un lapso no superior a dos (2) meses, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Resolución 1645 de 2016.*

*En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TRECE (13) ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ D. C.**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,*

### **RESUELVE**

**PRIMERO. TUTELAR** los derechos constitucionales fundamentales al debido proceso administrativo y de petición de la accionante **OLGA LANDAZABAL QUINTERO** identificada con C.C. 63.494.778, por lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** al representante legal de la **UNION TEMPORAL AUDITORES EN SALUD**, que en **un término no mayor a cuarenta y ocho horas (48) contados a partir de la notificación del presente fallo**, a través de la empresa **MEMORY CORP S.A.S.** y por el medio más expedito y adecuado, coordine con **ADRES** la entrega de los documentos físicos y magnéticos de la reclamación No. 51018330 correspondiente a la señora **OLGA LANDAZABAL QUINTERO** identificada con C.C. 63.494.778, de ser posible y, previo cumplimiento de los protocolos de manejo de archivos documentales expedida por el Ministerio de Salud y demás entidades competentes, dada la actual situación de salubridad que se vive en país por la pandemia del COVID-19, o en su defecto, se remitan debidamente digitalizados a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)** con el fin de que esta pueda continuar con el trámite respectivo.

**TERCERO: ORDENAR** al gerente general de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (ADRES)** que una vez se reciba la documentación completa de la reclamación No. 51018330, de indemnización por muerte y gastos funerarios correspondiente a la accionante **OLGA LANDAZABAL QUINTERO** identificada con C.C. 63.494.778, se sirva dar inicio a la etapa de auditoría integral con el fin que su reclamación sea estudiada de fondo y se le brinde respuesta en un lapso **no superior a dos (2) meses, de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la Resolución 1645 de 2016.**

**CUARTO: INFORMAR** al Despacho por el medio más expedito, al vencimiento de dichos términos, por parte de la entidad accionada, del cumplimiento

de las anteriores órdenes, remitiendo los soportes documentales que acrediten las acciones desplegadas para tal fin.

**QUINTO: NOTIFICAR** esta providencia a las partes en la forma establecida en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, advirtiéndoles que el mismo podrá ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, acorde con lo previsto en el artículo 32 *ibidem*.

**SEXTO: REMITIR** a la H. Corte Constitucional el expediente, para su eventual revisión, en caso de no ser impugnada esta decisión, dentro del término establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1995.

**SEPTIMO: LIBRAR** por Secretaria, las comunicaciones respectivas; **DESANOTAR** las presente actuación dejando las constancias a que haya lugar y; **ARCHIVAR** el expediente una vez regrese al Juzgado.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE;**



**YANIRA PERDOMO OSUNA**  
**JUEZ**