



**JUZGADO QUINCE ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
JUDICIAL DE BOGOTÁ  
SECCIÓN SEGUNDA**

Bogotá D. C., veinticinco (25) de abril de dos mil veintitrés (2023)

**JUEZ: MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO.**

**REFERENCIA: ACCIÓN DE TUTELA N°  
11001-33-35-015-2023-00128-00**

**DEMANDANTE: LUZ STELLA MUÑOZ RENDON**

**DEMANDADO: ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA  
GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD –  
ADRES**

Procede este Despacho Judicial a resolver sobre la solicitud de tutela presentada por la señora **LUZ STELLA MUÑOZ RENDON**, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, y en consecuencia se le concedan las siguientes:

**PRETENSIONES**

Pretende la accionante lo siguiente:

1. Ordenar a la accionada dar respuesta de forma clara, congruente y de fondo al derecho de petición presentado el 09 de marzo de 2023.
2. Dar respuesta de manera clara a su situación, referente a la materialización del pago de la indemnización por amparo de muerte y gastos funerarios reconocida mediante acto administrativo con radicado 20221601357961 de 22 de agosto de 2022.
3. En subsidio de lo anterior, ordenar todo lo que el despacho considere pertinente para garantizar el restablecimiento del derecho fundamental de petición y debido proceso.

**FUNDAMENTOS FÁCTICOS**

La accionante señaló como hechos que fundan la acción de tutela, los que a continuación se sintetizan:

El día 08 de octubre de 2019, el señor JOSE DORMED MUÑOZ BETANCOURT, padre de la accionante, falleció como víctima de un accidente de tránsito. Con ocasión a dichos hechos, el día 04 de mayo de 2021, la accionante presentó ante la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, indemnización por muerte y gastos

funerarios, frente a lo cual, la entidad le informó que contaba con dos meses para la etapa de auditoría integral.

El 11 de enero de 2022 presentó nuevo derecho de petición indagando en qué etapa se encontraba la solicitud, ya que no volvió a tener noticias de la entidad, a lo cual, ocho meses después recibió respuesta donde se le informó que el resultado de la solicitud fue no aprobada y se le informaron las glosas que debía subsanar. Posteriormente, el 16 de junio de 2022 subsanó las glosas informadas por la entidad, allegando la totalidad de la documental en PDF al correo electrónico de la accionada. El día 01 de septiembre de 2022 la entidad informó a la actora que la solicitud de indemnización fue aprobada, por lo que el 02 de septiembre de 2022 la accionante remitió a través de empresa de mensajería la documental física que le fue requerida para efectuar el pago.

Mediante comunicación de 12 de diciembre de 2022, la entidad informó a la actora que ya fueron recibidos los documentos físicos remitidos, no obstante, además debía remitir físicamente los documentos que había allegado por correo electrónico en el año 2021. Dando cumplimiento a lo indicado por la entidad, la accionante allegó los documentos físicos solicitados el día 16 de diciembre de 2022, a través de la empresa Servientrega.

El día 09 de febrero de 2023, la accionante elevó derecho de petición a la entidad indicando cuáles han sido los diferentes mecanismos a través de los cuales ha remitido la información requerida, solicitando le informaran por qué no se ha hecho el pago de la indemnización, se le informara la fecha de pago, y se le indicara qué gestiones adicionales se requieren para el efecto.

El 06 de marzo de 2023, la entidad dio respuesta solicitándole nuevamente la información que ya había sido radicada, pues indicó que *"se encuentra pendiente de giro debido a la falta de radicación física de los documentos mediante los cuales fue aprobada su reclamación"*, por lo que le solicitaron radicar físicamente los documentos que habían sido radicados por correo electrónico en el año 2021.

Considera la accionante, que dicha respuesta vulnera sus derechos fundamentales de petición y debido proceso, pues ya ha radicado en diferentes ocasiones y por diversos medios, la documental requerida por la entidad. Además, nadie está obligado a lo imposible, pues no puede volver a enviar los documentos físicos que ya había remitido anteriormente a la entidad, con lo que se están imponiendo trabas administrativas para poder lograr la resolución definitiva a su solicitud.

Por lo anterior, la accionante radicó nuevo derecho de petición el 09 de marzo de 2023, solicitando: i) si los documentos remitidos físicamente fueron recibidos o no; ii) se le informe si los documentos remitidos físicamente corresponden o

no con los enviados por correo electrónico; iii) en caso que no correspondan, indicar las razones; iv) indicar qué dependencia fue la encargada de tramitar la documental remitida físicamente por correo certificado; v) informar si la documental remitida cumple o no con lo solicitado por el ADRES; vi) en caso que no cumpla con lo requerido por la entidad, informar de forma detallada y específica por qué no cumple lo requerido; vii) en caso que la documental si cumpla lo solicitado, se le informe por qué no se ha realizado el pago; viii) se le informe la fecha en que se realizará el pago; ix) se le informe si existe algo adicional pendiente por parte de la accionante para que se pueda realizar el pago.

Petición que, a la fecha asegura la accionante no ha sido resuelta.

### **TRÁMITE PROCESAL**

Avocado el conocimiento de la acción de tutela, se ordenó la admisión (archivo 004 del expediente digital) y notificación a la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**, entidad que fue notificada de la tutela mediante correo electrónico del 17 de abril de 2023.

Vencido el término de traslado, la entidad no dio respuesta al requerimiento efectuado por parte de este despacho.

### **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela como mecanismo de defensa de derechos fundamentales, se encuentra estatuida en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, y a su vez reglamentada mediante Decreto 2591 de 1991, cuyo artículo 1º reitera su existencia como mecanismo a través del cual se busca la protección de aquellos derechos que son de naturaleza fundamental; sin embargo, el artículo 6º del referido Decreto, establece que no procederá cuando existan otros recursos o mecanismos de defensa judicial, considerando, en todo caso, la eficacia de los mismos a la hora de brindar la protección reclamada. De ahí que, para el caso de autos, sea necesario realizar un análisis detallado frente a la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho alegado como vulnerado.

#### **Planteamiento del Caso:**

En el caso que nos ocupa, la señora LUZ STELLA MUÑOZ RENDON indica que ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES ha vulnerado su derecho fundamental de petición y debido proceso, al no emitir respuesta de manera oportuna, clara y congruente frente a la petición radicada el 09 de marzo de 2023, tendiente a que se aclare

qué requisitos se encuentran pendientes para proceder con el pago efectivo de la indemnización que le fue reconocida por la entidad mediante acto administrativo.

### **1. Problema Jurídico:**

Corresponderá a esta sede judicial determinar si la entidad demandada ha desconocido los derechos fundamentales de petición y debido proceso invocados por la parte actora al no resolver de fondo su solicitud.

### **2. Del Derecho de Petición:**

El fundamento constitucional del derecho de petición en términos del artículo 23 de la Carta Política radica en que *"Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales"*.

Ahora bien, el artículo 14<sup>1</sup> de la Ley 1755 de 2015 *"Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo"*, establece que se dará respuesta a los requerimientos dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha en la cual se recibió la petición, indicando a su vez que si existiere la imposibilidad de dar cumplimiento al término anterior, deberá informársele tal circunstancia al peticionario dándole a conocer los motivos de la misma y la fecha en que se surtirá efectivamente la respuesta a su requerimiento.

A su vez, es procedente traer a colación la sentencia del 2 de julio de 1996 de la H. Corte Constitucional, que puede hacerse extensivo para el caso de autos, en la que precisa:

*"En todo caso, la respuesta debe ser oportuna, porque las decisiones tardías vulneran el derecho de petición y, fuera de oportuna, la contestación que en realidad satisface plenamente el derecho de petición tiene que abordar el fondo de lo pedido, desatando la inquietud que el particular pone en conocimiento de la administración.*

*No es otro el significado de la "resolución" que el artículo 23 de la Constitución exige. La Corte ha hecho énfasis en la necesaria relación entre lo decidido y lo planteado a la administración y ha puesto de presente que "el derecho de petición no tendría sentido si se entendiera que la autoridad ante quien se presenta una solicitud respetuosa apenas formal en la que no se resuelva sobre el asunto planteado". De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación "El derecho de petición lleva implícito un concepto de decisión material, real y verdadero, no apenas aparente, por tanto, se viola cuando, a pesar de la oportunidad de la respuesta, en ésta se alude a temas diferentes a los planteados o se evade la determinación que el funcionario deba adoptar".*

Así mismo esta Alta Corporación consideró que la obligación de dar respuesta a los requerimientos de los administrados está planteada bajo tres parámetros mínimos, a saber: i) la manifestación de la administración debe corresponder a la petición, ii) debe dar solución al requerimiento planteado y iii) debe ser oportuna, señalando la Corte Constitucional en sentencia T- 220 de 1991, Magistrado Ponente Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

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

En todo caso, se advierte que la contestación que emita la entidad debe resolver la solicitud particular del peticionario, no en términos generales sino concretos y congruentes con lo pedido, lo cual no implica que la respuesta a la solicitud deba ser positiva; y adicionalmente, dicha decisión deber ser puesta en conocimiento del interesado, so pena de tenerse por no satisfecho su derecho de petición. Así las cosas, y conforme la jurisprudencia analizada en precedencia, por regla general las entidades cuentan con quince (15) días hábiles para dar respuesta a las solicitudes elevadas por los usuarios, so pena de incurrir en vulneración del derecho fundamental de petición.

## **2. 1. Caso Concreto:**

Ahora bien, en el presente caso se tiene acreditado que la señora LUZ STELLA MUÑOZ RENDON radicó múltiples peticiones ante ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, asunto frente al cual, de la prueba documental aportada al plenario se destaca la siguiente:

- Correo electrónico remitido por la accionante al ADRES el 04 de mayo de 2021 allegando documental para indemnización por muerte del señor JOSE DORMED MUÑOZ BETANCOURT (Fl. 20 del archivo 02)
- Constancia de recibido de la documental emitida por el ADRES el día 24 de junio de 2021 (Fl. 26 del archivo 02)
- Oficio emitido por el ADRES el 26 de abril de 2022, en la que la entidad informa que no fue aprobada la solicitud de indemnización por muerte, indicando los aspectos que se debían subsanar (Fl. 27 del archivo 02)

- Correo electrónico de 16 de junio de 2022 en el que la accionante subsana lo solicitado (Fl. 29 del archivo 02)
- Oficio emitido por el ADRES el 28 de agosto de 2022, en el que se informa a la accionante que después de realizada la auditoría, la reclamación fue aprobada, informándosele que la documental que había sido radicada por correo electrónico, debía ser remitida de manera física (Fl. 201 del archivo 02)
- Obra soporte emitido por Servientrega el día 02 de septiembre de 2022, no obstante, no se observa que el remitente y el destinatario correspondan a las partes en controversia dentro del presente asunto (Fl. 203 del archivo 02).
- Comunicado de 12 de diciembre de 2022, en el que el ADRES informa a la actora que el pago se encuentra pendiente de giro debido a la falta de radicación física de los documentos requeridos (Fl. 206 del archivo 02).
- Obra dentro del plenario soporte de envío por empresa de mensajería, totalmente ilegible (Fl. 209 del archivo 02).
- Memorial remitido por la accionante al ADRES el día 20 de diciembre de 2022, con sello de recibido de la entidad, en el que se hace entrega de los documentos requeridos por la accionada (Fl. 210 del archivo 02).
- Derecho de petición de 09 de febrero de 2023, en el que la accionante solicita se le informe por qué no se ha procedido con el pago de la indemnización solicitada, y se informe qué está pendiente para el efecto (Fl. 212 del archivo 02).
- Respuesta emitida el 06 de marzo de 2023 por la entidad, en la que se le informa a la actora que se encuentra pendiente de giro por falta de radicación física de los documentos que fueron enviados por correo en el año 2021. Adicionalmente, se le informa que el pago se realizará un mes después de remitida la información física (Fl. 225 del archivo 02).
- Derecho de petición en el que la accionante solicita se informe: i) si los documentos remitidos físicamente fueron recibidos o no; ii) se le informe si los documentos remitidos físicamente corresponden o no con los enviados por correo electrónico; iii) en caso que no correspondan, indicar las razones; iv) indicar qué dependencia fue la encargada de tramitar la documental remitida físicamente por correo certificado; v) informar si la documental remitida cumple o no con lo solicitado por el ADRES; vi) en caso que no cumpla con lo requerido por la entidad, informar de forma detallada y específica por qué no cumple lo requerido; vii) en caso que la documental si cumpla lo solicitado, se le informe por qué no se ha

realizado el pago; viii) se le informe la fecha en que se realizará el pago; ix) se le informe si existe algo adicional pendiente por parte de la accionante para que se pueda realizar el pago (Fl. 227 del archivo 02).

- Constancia de radicación de correo electrónico de 09 de marzo de 2023 mediante el cual la actora remitió el derecho de petición a la entidad (Fl. 240 del archivo 02).

Probado como esta que la accionante en múltiples oportunidades ha elevado derecho de petición ante la accionada, se procede por este despacho a verificar sí se dio un pronunciamiento de fondo y claro al solicitante, o si por el contrario se desconoce el núcleo esencial del derecho de petición elevado el día 09 de marzo de 2023. Petición que asegura la tutelante, no fue resuelta a la fecha.

Del análisis de la documental previamente enunciada, se observa que lo solicitado por la actora en su derecho de petición es que se le aclaren las razones por las que a pesar de que ha remitido la documental requerida por la entidad, ésta no la ha tenido en cuenta, para efectos de materializar la indemnización que ya le fue reconocida por la entidad mediante acto administrativo.

Por su parte, ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES se abstuvo de emitir pronunciamiento alguno sobre el particular dentro de la presente acción de tutela, pese a haberse notificado en debida forma como se aprecia en el archivo 006 del expediente digital.

Así mismo, expone la actora en su escrito de tutela, que la entidad accionada no ha emitido pronunciamiento alguno frente a su petición, frente a lo cual, resulta necesario dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 que señala:

*“ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”*

Lo anterior, aunado a que como quedó demostrado dentro del plenario, la actora efectivamente radicó ante la accionada la petición a que hizo alusión en los hechos del escrito de tutela.

De las pruebas previamente relacionadas, encuentra el despacho que se encuentra demostrado que, en efecto desde el año 2021 se ha venido solicitando el reconocimiento y pago de una indemnización por muerte, la cual ya fue reconocida por la entidad, pero se han presentado una serie de trabas para materializar el pago.

Esto, pues la entidad indicó que debían remitirse físicamente documentos que ya habían sido radicados por correo electrónico, lo cual la actora cumplió, tal como se acredita con el memorial remitido por la accionante al ADRES el día 20 de diciembre de 2022, con sello de recibido de la entidad, en el que se hace entrega física de los documentos requeridos por la accionada (Fl. 210 del archivo 02), y pese a ello, la entidad sigue manifestando que no se ha realizado el pago por la falta de los documentos físicos, como se desprende de la respuesta emitida por el ADRES el día 06 de marzo de 2023.

Ahora bien, resulta necesario determinar en este punto, si ya se encuentra vencido o no el término legal de la accionada para dar respuesta al derecho de petición.

Teniendo en cuenta que como quedó sentado, el derecho de petición fue radicado por la señora LUZ STELLA MUÑOZ RENDON el 09 de marzo 2023, la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES debía dar respuesta a la solicitud, a más tardar el 31 de marzo de 2023.

Conforme a lo anterior, se tiene que la accionada no acreditó haber emitido pronunciamiento alguno frente al derecho de petición radicado pese a haberse vencido el término con que contaba para el efecto, y aunado a ello, las comunicaciones que ha remitido a la actora en el pasado, no resultan coherentes, ni claras, pues no resulta de recibo que la entidad solicite una serie de documentos, por su parte la accionante los radique a la entidad, y los mismos no sean tenidos en cuenta por aquella, y con ocasión a dicha omisión de la entidad, se requiera nuevamente a la actora remitir soportes documentales que ya se habían enviado, impidiéndole a la señora LUZ STELLA MUÑOZ RENDON obtener el pago efectivo de la indemnización que ya le fue reconocida, sin razón válida aparente.

Conforme a lo anterior se puede evidenciar que, dentro del presente asunto, el silencio de la accionada ha vulnerado los preceptos y finalidad del derecho de petición, por lo que resulta procedente amparar el derecho fundamental transgredido, para que ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES proceda a pronunciarse de fondo frente a la petición de la actora.

Para tal efecto, la entidad deberá emitir pronunciamiento de manera puntual, frente a cada uno de los nueve puntos contenidos en el derecho de petición radicado mediante correo electrónico del día 09 de marzo de 2023, y deberá pronunciarse de forma expresa frente a los documentos físicos radicados por la señora LUZ STELLA MUÑOZ RENDON, incluyendo la comunicación allegada ante la entidad el 20 de diciembre de 2022.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Quince Administrativo, Sección Segunda, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley.

### **RESUELVE**

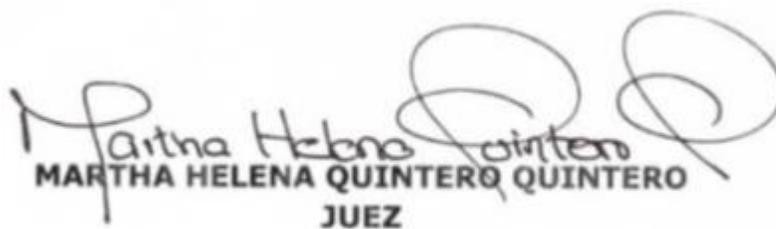
**PRIMERO: TUTELAR** el Derecho Fundamental de Petición, cuyo titular es la señora **LUZ STELLA MUÑOZ RENDON**, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de la decisión.

**SEGUNDO: ORDENAR** al Representante Legal de la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**, y/o quien haga sus veces, que en el término perentorio de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente decisión, se sirva dar respuesta de fondo al derecho de petición elevado por la accionante el 09 de marzo de 2023, atendiendo lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**TERCERO:** Notifíquese la presente decisión a las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

**CUARTO:** Si el presente fallo no fuere impugnado, envíese el expediente a la H. Corte Constitucional en el término señalado en el artículo 31 del Decreto 2591, para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE ,**



MARTHA HELENA QUINTERO QUINTERO  
JUEZ

JAGM