

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO DÉCIMO PENAL DEL CIRCUITO ESPECIALIZADO**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de julio de dos mil veintidós (2022).

Radicación: Tutela 11001-31-07-010-2022-00021 00  
Accionante MARÍA VICTORIA PEDRERO MENDEZ  
Accionadas: EPS SANITAS, ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES  
Asunto: ACCIÓN DE TUTELA 1ª INSTANCIA  
Decisión: NIEGA POR IMPROCEDENTE

**OBJETO**

Emitir el pronunciamiento que en derecho corresponda, respecto de la acción de tutela incoada por la señora MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, identificada con cédula de ciudadanía número 41.396.604, en nombre propio, contra la EPS SANITAS, la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES, por la presunta violación de sus derechos fundamentales de petición -Art. 23 C.N.-, seguridad social– Art. 48 C.N., y salud -Art. 49 C.N.-.

**HECHOS Y PRETENSIONES**

Aducen la accionante que es beneficiaria de una pensión de sobrevivientes de su compañero Fabio José Liévano Liévano identificado con la cédula de ciudadanía 2.886.921, quien falleció el 25 de febrero de 2020 en la ciudad de Bogotá, el cual estaba afiliado a la EPS COOMEVA desde el 6 de octubre de 2003,

Indicando que desde el mes de marzo de 2020 le han venido descontado de la pensión, mes a mes la suma de \$1.840.600 a favor de la EPS SANITAS, a pesar de que el causante no se encontraba afiliado a esa EPS y ella tampoco estaba con ninguna EPS, por cuanto se retiró de la EPS SALUD TOTAL desde el 31 de enero de 2018 para lo cual aporta consulta realizada en el ADRES.

Pone de presente que acudió al FOPEP a fin de que le reintegrara los dineros descontados, los cuales le informan que debe realizar la solicitud ante la EPS SANITAS para la devolución de los aportes, afirmando que ha ido en infinidad de oportunidades a la EPS SANITAS en donde se le indica que debe solicitar el desembolso ante el ADRES, remitiéndole el formulario que debe diligenciar y la lista de documentos que se deben aportar junto con el mismo y así lo hizo desde el 21 de septiembre de 2021, pero pese a ello no ha obtenido respuesta, por lo cual reiteró la solicitud en el mes de noviembre de 2021.

Acota que al no haber obtenido contestación procedió a radicar derecho de petición ante la EPS SANITAS y el FOPEP, recibiendo respuesta de esta última quien le manifiesta que los aportes fueron girados al ADRES por haber sido reconocidos como retroactivos, sin embargo, le continúan descontando y la EPS SANITAS le manifiesta que está inscrita como cotizante pensionada en el régimen contributivo con la EPS SALUD TOTAL, pero de esa EPS se retiró desde el 31 de enero de 2018.

Indica que el FOPEP, mediante carta fechada 9 de noviembre de 2021 le indica que la EPS SANITAS debe transferir los aportes que le fueron descontados a las subcuentas del ADRES de acuerdo a los establecido en el artículo 2.6.1.1.1.4 del Decreto 780 del 2016.

Añade que el 3 de mayo de 2022, envió derecho de petición nuevamente al ADRES, esta vez dirigido al DR, Jorge Enrique Gutiérrez Sampedro, el cual le fue contestado el 21 de junio del año en curso, en donde le indican el procedimiento para la devolución de aportes ante el ADRES, donde le informan que el término es de un año, pero ella lleva desde que le fue reconocida la pensión de sobrevivientes y parte del 2022 solicitando el reintegro de la devolución de los aportes.

Pone de presente que, en el mes de febrero de 2022, después de tanto esperar, se afilió a la EPS SURA, por lo cual los dineros que le deben reintegrar van solamente desde marzo de 2020 a enero de 2022.

### **DERECHOS FUNDAMENTALES PRESUNTAMENTE VULNERADOS**

De acuerdo con el escrito de demanda la señora MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, considera vulnerados sus derechos fundamentales de petición, seguridad social y salud conforme con los artículos 23,48 y 49 de la Carta Política.

### **PRETENSIONES:**

La actora en tutela deprecia del Juez constitucional se ordene a la EPS SANITAS la devolución a su favor de la suma de \$40.304.955.70 que le descontaron desde el mes de marzo de 2020 hasta el mes de enero de 2022, es decir, 22 meses para que el ADRES le haga entrega de esos dineros a través de su cuenta de ahorros.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

El 8 de julio del año que avanza, por reparto se recibió escrito de tutela elevado por MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, identificada con cédula de ciudadanía 41.396.604, motivo por el cual en la misma fecha se avocó<sup>1</sup> conocimiento de la acción constitucional y se ordenó correr traslado del escrito de tutela a la parte demandada EPS SANITAS y ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES, para el ejercicio del derecho de defensa y contradicción, librando los oficios respectivos<sup>2</sup>.

También se dispuso vincular al trámite constitucional al Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional –FOPEP, a la Unidad de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social –UGPP y se solicitó información del estado actual de la afiliación de la señora PEDRERO MÉNDEZ a las EPS SALUD TOTAL, COOMEVA y SURA.

#### **Respuestas de las entidades accionadas e información de la oficina requerida.**

##### **• FONDO DE PENSIONES PÚBLICAS DEL NIVEL NACIONAL - CONSORCIO FOPEP 2019**

Descorre el traslado el Dr. Alfonso Robayo Molina, en su calidad de Gerente, quien informa que expedida la ley 100 de 1993, en su artículo 130, se creó el FOPEP, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo, cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario, motivo por el cual en desarrollo de la misma, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Reglamentario 1132 de 1994 el cual posteriormente fue modificado por el Decreto Reglamentario 1833 de 2016, donde se ratifica la naturaleza jurídica del fondo, como cuenta especial de la nación, sin personería jurídica cuyos recursos se administran mediante encargo fiduciario.

---

<sup>1</sup> Documento 4 archivo digital

<sup>2</sup> Documento 5-32 ibídem.

Con lo cual, el Ministerio de Trabajo a través del contrato de encargo fiduciario N° 483 de 2019 pactó la administración de los recursos del FOPEP.

Destaca que el FOPEP únicamente cumple funciones de pagador de las pensiones reconocidas por los fondos insolventes del sector público y las cajas de previsión nacional en virtud del contrato de encargo fiduciario, pero no asumió trámites o actividades de CAJANAL, ni es su sustituto procesal, por lo que no tiene como competencia el estudio, reconocimiento, expedición de actos administrativos, liquidación, reliquidación de pensiones, reajuste pensional, reporte de inclusión en nómina, suspensión o reincorporación de los pensionados, determinación de valores o actividades afines; dichas funciones se encuentran hoy exclusivamente en cabeza de la UGPP según lo establecido en el Decreto Único Reglamentario 1833 de 2016.

Agrega que, una vez consultada la base de datos del Fondo se logró establecer que la señora MARÍA VICTORIA PEDRERO MENDEZ, identificada con la cédula de ciudadanía 41.396.604, se encuentra activa en nómina de pensionados del FOPEP desde el mes de marzo de 2021, devengando una mesada pensional por concepto de sustitución nacional, reconocida mediante la Resolución 2217 del 2 de febrero de 2021 expedida por la UGPP (entidad administradora de la nómina de pensionados de CAJANAL), en calidad de beneficiaria de la mesada pensional que venía percibiendo el señor FABIO JOSÉ LIEVANO LIEVANA, quien en sus días de identificación con la cédula de ciudadanía 2.886.921.

Acota que, la precitada prestación le fue reconocida a la señora PEDRERO MÉNDEZ desde el mes de marzo de 2021, con efectos retroactivos desde el mes de febrero de 2020, razón por la cual resulta evidente que sobre los valores reconocidos y los que en el futuro se lleguen a causar la entidad reconocedora en este caso la UGPP reporte los descuentos correspondientes en salud con el fin de financiar el régimen contributivo del sistema general de seguridad social en salud, de conformidad con lo previsto en los artículos 143, 157 y 203 de la Ley 100 de 1993.

Resalta que junto con el reporte de ingreso en nómina de pensionados del FOPEP, la UGPP informa la EPS a la cual se encuentra afiliado el pensionado y a la que se le deben realizar los respectivos pagos, todo esto mediante entrega de un archivo magnético en el que el administrador fiduciario del FOPEP no tiene ninguna injerencia, siendo una función exclusiva de dicha entidad el diligenciamiento y reporte del mismo.

Pone de presente que se pudo corroborar que la entidad reportadora por la UGPP fue la EPS SANITAS, a quienes les fue realizado el pago correspondiente a los aportes en salud de la señora PEDRERO MÉNDEZ desde el mes de marzo de 2021 y hasta el mes de octubre del mismo año,

cuando la accionante mediante petición radicada el 5 de noviembre de 2021, informó no encontrarse afiliada a dicha entidad, por lo que los aportes comenzaron a ser girados a la ADRES (Anteriormente FOSYGA) durante los meses de noviembre de 2021 a enero de 2022, fecha en la cual la accionante realizó la correspondiente afiliación a la EPS SURA, quien actualmente le presta los servicios de salud.

Solicitar tener en cuenta que los valores consignados a la EPS SANITAS, artículo 2.6.1.1.4 y ss del Decreto 780 de 2016, estableció el proceso de compensación al que están obligadas las EPS y las EOC en los casos en que una vez consolidado los reportes de recaudo, se requiera la compensación de los recursos, los cuales deberán ser entregados directamente a la ADRES, remite el soporte de los períodos compensados en el que evidencia que la EPS SANITAS no ha compensado los aportes correspondientes a los meses de marzo a octubre de 2021 girados por el FOPEP.

Esgrime la improcedencia de la acción constitucional por ausencia de vulneración de los derechos de la accionante por esa entidad, pues en este caso y a las solicitudes generadas, estas deben ser atendidas por la EPS SANITAS y el ADRES, deprecando su desvinculación de la acción constitucional. Allega copia del derecho de petición que le radicó la accionante, así como de la respuesta que dieron al mismo el 9 de noviembre de 2021 radicado S2021018331, los certificados de aportes al sistema de protección social, consulta al ADRES, certificación valor pensión.

• **UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y PARAFISCALES DE LA PROTECCIÓN SOCIAL -UGPP**

Se pronuncia a través de la Doctora MARCELA GÓMEZ MARTÍNEZ, Directora Jurídica y Apoderada Judicial de la UGPP, quien informa que la accionante mediante radicado 2021200501563932 del 15 de julio de 2021 elevó derecho de petición a esa entidad, el cual fue trasladado el 2 de agosto de esa misma anualidad al FOPEP con comunicación 2021180002192091, para que se resolviera de fondo la solicitud impetrada, por carecer de competencia para atender la misma, lo cual le fue comunicado a la señora PEDREDO MÉNDEZ.

Pone de presente la falta de legitimación en la causa por pasiva y solicita su desvinculación del trámite constitucional, toda vez que esa entidad no es responsable de la posible amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante, ni podrá llegar a serlo, pues sus funciones no guardan relación alguna con la causa que dio origen a la acción de tutela, pues tiene a su cargo facultades que articulan el sistema de la protección social completo y oportuno de las Contribuciones Parafiscales, ejerciendo funciones de fiscalización a las personas naturales o jurídicas responsables de pago de los aportes; de estandarización del sistema. Estas facultades fueron establecidas por el

legislador en el artículo 156 de la Ley 1151 de 2007, Decreto Ley 169 de 2008, Decreto 575 de 2013, los artículos 178, 179 y 180 de la Ley 1607 y lo previsto en el libro V títulos I,IV,V y VI del estatuto tributario nacional. Allega copia de la comunicación del 2 de agosto de 2021 por medio de la cual corrió traslado por competencia de la solicitud al FOPEP y dio respuesta a la demandante.

#### • EPS SANITAS

Descorre el traslado el Dr. JERSON EDUARDO FLÓREZ ORTEGA, Representante Legal para temas de salud y acciones de tutela, quien informa que consultada el área de operaciones en lo correspondiente a gestión de la afiliación se informa que los señores FABIO JOSÉ LIEVANO LIEVANO C.C. 2886921 y MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ C.C. 41396604, no están ni han estado afiliados en EPS SANITAS.

Destaca que, esa EPS una vez evaluada la solicitud de devolución del pago cancelado a nombre de MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, para los períodos de cotización de abril a noviembre de 2021, en calidad de trabajador dependiente se evidencia que:

“De acuerdo con la información registrada en la página de la administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en SALUD- ADRES, el afiliado María Victoria Pedrero Méndez CC 41396604 se encuentra inscrito como cotizante en el régimen contributivo con la EPS SALUD TOTAL S.A. para el período de cotización abril a noviembre de 2021.

De acuerdo a lo anterior y a lo establecido en el marco legal vigente, EPS SANITAS procedió con el giro de los pagos realizados por concepto de cotización de aportes a salud a la EPS SALUD TOTAL S.A., del período abril de 2021 a noviembre 2021 por valor c/u de \$1.840.600.

Aclara que los períodos que superan el año con relación a la fecha de pago o los seis meses con relación a la fecha de compensación por la Administradora de los recursos del sistema general de seguridad social en salud (ADRES), no es procedente de acuerdo con lo establecido en el Decreto 780 de 2016, modificado por la Ley 265 de 2017, artículo 2.6.4.3.1.1.8 – Subproceso de devolución de aporte y Ley 2265 de 2017, Artículo 2.6.4.3.1.1.6 Subproceso de corrección de registros aprobados.

Acota que EPS SANITAS, realiza la verificación de cada solicitud, clasificándola de acuerdo a lo descrito en la norma la inclusión de la solicitud del aportante en el proceso de devolución de aportes (12 meses a partir del pago del aporte) o en proceso de corrección de registros aprobados (6 meses a partir de la compensación del aporte). Con lo cual demuestran que procedieron a la devolución de los

aportes que realizó la AFP en nombre del accionante, con lo cual demuestran que en el presente caso no existe responsabilidad alguna atribuible a esa EPS.

Esgrime que las entidades llamadas a responder son salud total y el Adres, pues esa EPS ha actuado de manera diligente y en cumplimiento de sus obligaciones legales y constitucionales como entidad prestadora de servicios de salud y por ello solicita su desvinculación del trámite constitucional. Aporta copia de la comunicación enviada a MARÍA VICTORIA PEDRERO el 13 de julio de 2022.

• **ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**

Se pronuncia a través del Dr. JULIO EDUARDO RODRÍGUEZ ALVARADO, en su calidad de apoderado de ADRES, quien informa que, el Decreto 780 de 2016, regula el proceso de compensación, respecto de devolución de aportes en salud erróneamente efectuados, por tanto son las EPS – EOC las que cuentan con los mecanismos para efectuar la devolución de las cotizaciones al aportante; en el evento que estas se encuentren en el ADRES o hayan sido compensadas por la EPS, de acuerdo a la normatividad vigente. Una vez recibida la solicitud de devolución por parte del aportante o del cotizante independiente y verificada la procedencia de la solicitud, la EPS-EOC debe remitir la misma ante el ADRES conforme a los procesos y términos establecidos en el Decreto antes mencionado adicionado por el Decreto 2265 de 2017.

Destacando la improcedencia de la acción constitucional, pues se trata de una controversia netamente económica, la devolución de aportes, no tiene trascendencia ni relación con la protección inmediata del derecho fundamental al mínimo vital, ni existe material probatorio que evidencia la vulneración al mismo, donde se está desconociendo el principio de subsidiariedad, pues la accionante no ha demostrado que el mecanismo judicial ordinario no es idóneo, o la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Reitera que el análisis de la procedencia de la devolución de la cotización le corresponde en primer lugar a la EPS –EOC que haya recibido el aporte objeto de solicitud de devolución, una vez verificada la procedencia, la EPS debe remitir la misma a la ADRES, quien validará su pertinencia y efectuara el pago a dicha entidad para que esta a su vez realice la devolución al aportante.

Señala que los pagos de enero a agosto de 2020 se encuentran en estado no compensado, por lo cual debe dirigirse a SANITAS EPS a solicitar la devolución de los recursos, pues esa EPS la competente para estudiar esa devolución.

Añade que existe falta de legitimación en la causa por pasiva frente al ADRES, así como la improcedencia de la acción, por cuanto por parte de la EPS involucrada no se ha interpuesto ningún tipo de solicitud de devolución de aporte al accionante ante esa entidad, situación que es contraria al principio de subsidiariedad del que está revestido la tutela, por lo cual solicita declarar improcedente el amparo constitucional y en subsidio negar las pretensiones de la misma y en consecuencia desvincular al ADRES de la acción de tutela por no haber desplegado ningún tipo de conducta que vulnere los derechos fundamentales de la actora.

#### • SALUD TOTAL EPS

Descorre el traslado la Dra. IRMA CAROLINA PINZÓN RIBERO, quien solicita desvincular a esa EPS del trámite constitucional teniendo en cuenta que la accionante dirige la acción contra SANITAS EPS, por lo cual hay falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de esa entidad.

Añade que, la presente acción es improcedente pues la tutela protege derechos fundamentales y no de otra naturaleza, como en este caso de naturaleza netamente económica, que no son susceptibles de ser amparados por esta vía constitucional, aunado que no se demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable, por lo cual solicita se deniegue por improcedente por cuanto no han vulnerado ningún derecho fundamental a la demandante, no existe legitimación en la causa por pasiva y como consecuencia de ello se le desvincule de esta acción.

#### • EPS SURAMERICANA

Se pronuncia a través de la Dra. Jessica Alexandra Cárdenas Castaño, en su calidad de Representante Legal Judicial, quien informa que la accionante se encuentra vinculada al plan de beneficios de salud (PBS) de la EPS SURA desde el 1 de febrero de 2022 en calidad de cotizante activo y tiene derecho a cobertura integral.

Agrega que, desde el área af, se le informa que la señora PEDRERO MÉNDEZ con CC 41396604 se encuentra afiliada a la PBS de la EPS Sura en calidad de pensionada cotizante por parte del CONSORCIO FOPEP 2019 des del 1 de febrero de 2022 con aportes al día y por parte del consorcio FOPEP 2015 desde el 1 de febrero de 2022, a la fecha no le han efectuado aportes, actualmente cuenta con cobertura integral.

Destaca que EPS SURA ha garantizado todas las prestaciones en salud requeridas por la usuaria y ha ajustado su actuar a las normas legales vigentes sin vulnerar derecho fundamental alguno, por lo cual solicita se declare hecho superado.

### **ACERVO PROBATORIO**

- 1.- Demanda presentada por la accionante MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ. (En cuatro folios).
- 2.- Derechos de petición elevados ante la ADRES, FOPEP, SANITAS Y UGPP (En 7 folios).
- 3.- Respuesta a derecho de petición emitida por la ADRES (En 3 folios)
4. Respuesta emitida por la EPS SANITAS al derecho den petición calendada 11 de septiembre de 2021 (En 1 folio)
5. Documentos aportado por la demandante a la EPS SANITAS para la devolución de aportes en septiembre de 2021.

### **CONSIDERACIONES DEL DESPACHO**

#### **COMPETENCIA**

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Nacional, en armonía con los Decretos 2591 de 1.991, 1382 de 2.000 y 333 de 2021 artículo 1 numeral 2, este despacho es competente para conocer la demanda de tutela interpuesta en contra del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, el cual es un organismo del sector central de la administración pública nacional, pertenece a la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional y en tanto el EJÉRCITO NACIONAL, es una entidad pública del orden nacional.

#### **DE LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

##### **Legitimación por activa.**

Recae sobre la accionante MARÍA VICTORIA PEDREROS MÉNDEZ, quien es titular del derecho de petición, salud y seguridad social invocados como conculcados.

##### **Legitimación por pasiva**

Los artículos 5°, 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991, prevén que la acción de tutela se puede promover contra autoridades y contra particulares respecto de quienes el solicitante se halle en situación de subordinación e indefensión. De esta forma, este requisito se encuentra acreditado puesto que la solicitud de tutela se dirige contra la ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD -ADRES, entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente que está legitimadas en la causa por pasiva de conformidad con el numeral 8 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

Esta acción, es un medio con el que cuenta todo individuo sin distingo alguno y puede ser promovida por sí mismo o por interpuesta persona y, sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

#### **Requisito de inmediatez.**

Al respecto, se ha precisado que la protección de los derechos fundamentales, vía acción constitucional, debe invocarse en un plazo razonable y oportuno contado entre la ocurrencia del hecho generador de la transgresión y la interposición del amparo. Lo anterior, en procura del principio de seguridad jurídica y de la preservación de la naturaleza propia de la acción de tutela.

Conforme lo expuesto, en este caso, el requisito de inmediatez se encuentra cumplido dado que la actora en tutela en término prudente y razonable expuso ante el juez constitucional el hecho o la conducta que encontró era causa de la vulneración de derechos fundamentales en busca de su protección constitucional.

#### **Requisito de subsidiariedad.**

El artículo 86 de la Carta establece de manera clara que:

*“(...) Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la **protección inmediata** de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.*

*(...)*

*Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable (...).”*

Al respecto, a través de la jurisprudencia constitucional se ha advertido, de existir otro medio de defensa judicial, el presupuesto de subsidiariedad que rige la acción de tutela debe analizarse en cada

caso concreto con el fin de determinar la idoneidad y eficacia del referido medio para lograr la protección pretendida en el contexto en el que se encuentra el sujeto activo de la acción.

Así, en los eventos en que el amparo proceda como mecanismo definitivo, ha precisado que la ineficacia y falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa con que cuente el accionante deben ser estudiados atendiendo el contexto del caso y las especiales condiciones del afectado, pues solo así, será posible determinar si tales mecanismos ofrecen una solución integral desde una dimensión constitucional y no meramente formal.

En palabras de la Corte “(...) el medio de defensa ordinario debe estar llamado a proteger el derecho fundamental conculcado y, además, a hacerlo de manera oportuna, toda vez que, como ya ha sido señalado por esta Corporación, el Juez de tutela, al interpretar constitucionalmente asuntos laborales, no persigue la solución de un conflicto o diferencia entre el trabajador y el empresario para hallar la solución correcta, sino pretende, la definición de campos de posibilidades para resolver controversias entre derechos o principios fundamentales (...)”<sup>3</sup>.

Por eso, en el evento en que la acción constitucional proceda como mecanismo transitorio, se requiere la configuración de un perjuicio irremediable, el cual, jurisprudencialmente se ha reiterado, debe ser *inminente* y *grave*, de allí que, las medidas para evitar su consumación obedezcan a los criterios de urgencia e impostergabilidad<sup>4</sup>. Sobre esa base, ha agregado la Corte que: “(...) (ii) el estado de salud del solicitante y su familia; y (iii) las condiciones económicas del peticionario del amparo (...)” constituyen criterios orientadores al momento de determinar la existencia o no de un perjuicio irremediable<sup>5</sup>. En este último escenario, la decisión de amparo constitucional tiene un alcance transitorio, en el sentido de que solo se mantiene vigente mientras la autoridad judicial competente decide de fondo sobre la acción ordinaria instaurada por el afectado.

### **Problema jurídico:**

**Con base en lo anterior, corresponde al despacho dar solución al siguiente problema jurídico:**

1. Determinar si se vulneró el derecho fundamental de petición alegado por la señora MARIA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, quien adujo que LAS ENTIDADES accionadas no le dieron respuesta a su petición de devolución de aportes.

---

<sup>3</sup> Sentencia T- 064 de 2016 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

<sup>4</sup> Respecto de la urgencia precisó la Corte desde sus inicios que: “(...) hay que instar o precisar (...) su pronta ejecución o remedio”. Las medidas urgentes deben adecuarse a la inminencia del perjuicio y a las circunstancias particulares del caso. Y en cuanto a la impostergabilidad ha referido que “las medidas de protección (...) deben responder a condiciones de oportunidad y eficacia, que eviten la consumación del daño irreparable”. Sentencias T-225 de 1993, T-107 de 2017, T- 064 de 2017, entre otras.

<sup>5</sup> Sentencia T- 064 de 2017 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

2. Si se vulnera el derecho fundamental a la salud y seguridad social, por no haber obtenido pronunciamiento respecto a su solicitud de devolución de aportes en salud.

Para la resolución de dichos asuntos se analizarán los siguientes tópicos: *i)* el derecho fundamental de petición en general *ii)* derecho fundamental a la seguridad social y salud.

#### • Derecho Fundamental de Petición

La demandante MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, en nombre propio, interpuso la acción al considerar que la actuación desplegada por la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD ADRES y la EPS SANITAS, han vulnerado su derecho fundamental de petición, por no haber dado respuesta de fondo a la solicitud de devolución de los aportes en salud que le fueron descontados de su mesada pensional de sobrevivientes radicada el 21 de septiembre de 2021 y 21 de junio de 2002, respectivamente, por medio de los cuales allegó el formulario de devolución de aportes con los documentos requeridos para tal fin.

Teniendo en cuenta la realidad fáctica y probatoria enunciada, se procede a estudiar si emerge o no la vulneración al derecho fundamental de petición reclamado por MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, el cual se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, como: *“la facultad que tienen todas las personas de acudir ante las autoridades y presentar solicitudes respetuosas, de carácter general o particular, para obtener de ellas una pronta y adecuada respuesta”*.

El artículo 14 del Código Contencioso Administrativo señala el término dentro del cual se deben resolver las peticiones así: *“salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción...”*

Igualmente, la jurisprudencia constitucional ha reconocido su carácter fundamental en los siguientes términos:

*“Se trata de uno de los derechos fundamentales cuya efectividad resulta indispensable para el logro de los fines esenciales del Estado, particularmente el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución y la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas (artículo 2º C.P.)”*<sup>6</sup>

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha decantado que:

**“4.5.1. Caracterización del derecho de petición.** El artículo 23 de la Constitución dispone que “[t]oda

---

<sup>6</sup>Sentencia del 12 de mayo de 1992, M.P José Gregorio Hernández Galindo.

*persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.” Esta garantía ha sido denominada derecho fundamental de petición, con el cual se promueve un canal de diálogo entre los administrados y la administración, “cuya fluidez y eficacia constituye una exigencia impostergable para los ordenamientos organizados bajo la insignia del Estado Democrático de Derecho”<sup>7</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta garantía tiene dos componentes esenciales: (i) la posibilidad de formular peticiones respetuosas ante las autoridades, y como correlativo a ello, (ii) la garantía de que se otorgue respuesta de fondo, eficaz, oportuna y congruente con lo solicitado. Con fundamento en ello, su núcleo esencial se circunscribe a la formulación de la petición, a la pronta resolución, a la existencia de una respuesta de fondo y a la notificación de la decisión al peticionario.*

**4.5.2. Formulación de la petición.** En virtud del derecho de petición cualquier persona podrá dirigir solicitudes respetuosas a las autoridades, ya sea verbalmente, por escrito o por cualquier otro medio idóneo (art. 23 CN y art. 13 CPACA). En otras palabras, la petición puede, por regla general, formularse ante autoridades públicas, siendo, en muchas ocasiones, una de las formas de iniciar o impulsar procedimientos administrativos. Estas últimas tienen la obligación de recibirlas, tramitarlas y responderlas de forma clara, oportuna, suficiente y congruente con lo pedido, de acuerdo con los estándares establecidos por la ley<sup>8</sup>. En tratándose de autoridades judiciales, la solicitud también es procedente, siempre que el objeto del requerimiento no recaiga sobre procesos judiciales en curso<sup>9</sup>.

**4.5.2.1.** Las peticiones también podrán elevarse excepcionalmente ante organizaciones privadas. En los artículos 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011, modificados por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015<sup>10</sup>, se estipula

<sup>7</sup> Sentencia T-251 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>8</sup> Artículo 5 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015: “**DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES.** En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: // 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. // Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)” Artículo 13: “**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.”

<sup>9</sup> En relación con el derecho de petición presentado ante jueces, la Sentencia C-951 de 2014 explicó: “En estos eventos, el alcance de este derecho encuentra limitaciones, por ello, se ha especificado que deben diferenciarse las peticiones que se formulen ante los jueces, las cuales serán de dos clases: (i) las referidas a actuaciones estrictamente judiciales, que por tales se encuentran reguladas en el procedimiento respectivo, debiéndose sujetar entonces la decisión a los términos y etapas procesales previstos para el efecto; y (ii) aquellas que por ser ajenas al contenido mismo de la *litis* e impulsos procesales, deben ser atendidas por la autoridad judicial en su condición, bajo las normas generales del derecho de petición que rigen la administración, esto es, el Código Contencioso Administrativo”. Por tanto, el juez tendrá que responder la petición de una persona que no verse sobre materias del proceso sometido a su competencia.”

<sup>10</sup> “**ARTÍCULO 32. DERECHO DE PETICIÓN ANTE ORGANIZACIONES PRIVADAS PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.** Toda persona podrá ejercer el derecho de petición para garantizar sus derechos fundamentales ante organizaciones privadas con o sin personería jurídica, tales como sociedades, corporaciones, fundaciones, asociaciones, organizaciones religiosas, cooperativas, instituciones financieras o clubes. // Salvo norma legal especial, el trámite y resolución de estas peticiones estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título. // Las organizaciones privadas solo podrán invocar la reserva de la información solicitada en los casos expresamente establecidos en la Constitución Política y la ley. // Las peticiones ante las empresas o personas que administran archivos y bases de datos de carácter financiero, crediticio, comercial, de servicios y las provenientes de terceros países se regirán por lo dispuesto en la Ley Estatutaria del Hábeas Data. // **PARÁGRAFO 1o.** Este derecho también podrá ejercerse ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario. // **PARÁGRAFO 2o.** Los personeros municipales y distritales y la Defensoría del Pueblo prestarán asistencia eficaz e inmediata a toda persona que la solicite, para garantizarle el ejercicio del derecho constitucional de petición que hubiere ejercido o desee ejercer ante organizaciones o instituciones privadas. // **PARÁGRAFO 3o.** Ninguna entidad privada podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas, so pena de incurrir en sanciones y/o multas por parte de las autoridades competentes. // **ARTÍCULO 33. DERECHO DE PETICIÓN DE LOS**

que cualquier persona tiene el derecho de formular solicitudes ante entidades de orden privado sin importar si cuentan o no con personería jurídica<sup>11</sup>, cuando se trate de garantizar sus derechos fundamentales. En el ejercicio del derecho frente a privados existen iguales deberes de recibir, dar trámite y resolver de forma clara, oportuna, suficiente y congruente, siempre que sean compatibles con las funciones que ejercen<sup>12</sup>. En otras palabras, los particulares, independientemente de su naturaleza jurídica, son asimilables a las autoridades públicas, para determinados efectos, entre ellos, el relacionado con el derecho de petición.

**4.5.2.2.** Teniendo en cuenta el asunto sobre el que conoce la Sala en esta oportunidad, es preciso aclarar el escenario jurídico que en esta materia resulta exigible a las empresas de servicios públicos, las cuales pueden tener una naturaleza pública, mixta o privada<sup>13</sup>. En este orden de ideas, cabe distinguir entre, por una parte, el derecho de petición como manifestación del derecho fundamental contenido en la Constitución y, por otra, la obligación de atender las peticiones que presenten los usuarios en el marco de actividades reguladas, particularmente la prestación de servicios públicos.

Frente a este último, de acuerdo con la amplia libertad de configuración por parte del legislador en virtud del artículo 365 de la Constitución<sup>14</sup>, la Ley 142 de 1994<sup>15</sup> fija normas relativas a la defensa de los usuarios o suscriptores –incluso aquellos potenciales<sup>16</sup>– del contrato de prestación del servicio<sup>17</sup>. Para ello, todas las

---

*USUARIOS ANTE INSTITUCIONES PRIVADAS. Sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, a las Cajas de Compensación Familiar, a las Instituciones del Sistema de Seguridad Social Integral, a las entidades que conforman el sistema financiero y bursátil y a aquellas empresas que prestan servicios públicos y servicios públicos domiciliarios, que se rijan por el derecho privado, se les aplicarán en sus relaciones con los usuarios, en lo pertinente, las disposiciones sobre derecho de petición previstas en los dos capítulos anteriores.”*

<sup>11</sup> Esta Corporación recogió los supuestos en los que es procedente la solicitud frente a particulares: “(i) La prestación de un servicio público o el desempeño funciones públicas: dentro de este supuesto se destacan las entidades financieras, bancarias o cooperativas, en tanto que se trata de personas jurídicas que desempeñan actividades que son consideradas servicio público. De igual forma, se traen a colación las universidades de carácter privado, las cuales prestan el servicio público de educación. Respecto de la segunda situación, se destacan las actividades de los curadores urbanos, quienes son particulares encargados de la verificación del cumplimiento de la normatividad urbanística o de edificación. // En los mencionados eventos, el derecho de petición opera como si se tratase de una autoridad pública y, por consiguiente, al ser similar la situación y la calidad del particular a una autoridad pública, tiene el deber de dar respuesta a las peticiones presentadas en virtud del artículo 23 de la Constitución Política. // (ii) El ejercicio del derecho de petición como medio para proteger un derecho fundamental; // (iii) En aquellos asuntos en los cuales exista una relación especial de poder entre el peticionario y la organización de privada, la cual puede ser reglada o de facto. A propósito de ello, la Ley 1755 de 2015, en cuya virtud se reguló el derecho fundamental de petición, dispuso que el citado derecho se podía ejercer ante personas naturales cuando frente a ellas el solicitante se encontrara en: i) situaciones de indefensión o subordinación o, ii) la persona natural se encuentre ejerciendo una función o posición dominante frente al peticionario.” Sentencia T-451 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido.

<sup>12</sup> El artículo 32 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, fue declarado exequible condicionado en su aparte “estarán sometidos a los principios y reglas establecidos en el Capítulo I de este título”, bajo el entendido que “al derecho de petición ante organizaciones privadas se aplicarán, en lo pertinente, aquellas disposiciones del Capítulo I que sean compatibles con la naturaleza de las funciones que ejercen los particulares.” Sentencia C-951 de 2014, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

<sup>13</sup> De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, las empresas de servicios públicos pueden ser: “(...) 14.5. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS OFICIAL. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o estas tienen el 100% de los aportes. // 14.6. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS MIXTA. Es aquella en cuyo capital la Nación, las entidades territoriales, o las entidades descentralizadas de aquella o éstas tienen aportes iguales o superiores al 50%. // 14.7. EMPRESA DE SERVICIOS PÚBLICOS PRIVADA. Es aquella cuyo capital pertenece mayoritariamente a particulares, o a entidades surgidas de convenios internacionales que deseen someterse íntegramente para estos efectos a las reglas a las que se someten los particulares.”

<sup>14</sup> Artículo 365 de la Constitución: “**ARTÍCULO 365.** Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. // Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.” (Se subraya fuera del original)

<sup>15</sup> “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.”

<sup>16</sup> De conformidad con el artículo 14 de la Ley 142 de 1994, se definen de la siguiente manera los conceptos de usuario, suscriptor y suscriptor potencial: “**14.31. SUSCRIPTOR.** Persona natural o jurídica con la cual se ha celebrado un contrato de condiciones uniformes de servicios públicos. // **14.32. SUSCRIPTOR POTENCIAL.** Persona que ha iniciado consultas para convertirse en usuario de los servicios públicos. // **14.33. USUARIO.** Persona natural o jurídica que se

personas que presten servicios públicos domiciliarios deberán contar con una “Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos”, “la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa.”<sup>18</sup>

En todo caso, por fuera del régimen de prestación de servicio (usuario-prestador) también cabe la formulación de peticiones. Frente a este escenario, el régimen aplicable dependerá de la naturaleza de las empresas de servicios públicos ante las que sean elevadas las solicitudes. Concretamente, cuando se trate de entidades oficiales o mixtas, las cuales hacen parte de la Rama Ejecutiva, dentro del sector descentralizado por servicios (art. 38 y 68 de la Ley 489 de 1998) y, por ende, ostentan la calidad de autoridades públicas, se encuentran sujetas a lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>19</sup>. Por su parte, si el requerimiento de un no usuario se dirige a una empresa privada, se aplicarán las reglas relativas al derecho de petición para particulares en los términos ya descritos<sup>20</sup>.

**4.5.3. Pronta resolución.** Otro de los componentes del núcleo esencial del derecho de petición, consiste en que las solicitudes formuladas ante autoridades o particulares deben ser resueltas en el menor tiempo posible, sin que se exceda el término fijado por la ley para tal efecto.

**4.5.3.1.** El artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 dispone un término general de 15 días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud para dar respuesta, salvo que la ley hubiera determinado plazos especiales para cierto tipo de actuaciones<sup>21</sup>. Esa misma disposición normativa se refiere a dos términos especiales aplicables a los requerimientos de documentos o información, y a las consultas formuladas a las autoridades relacionadas con orientación, consejo o punto de vista frente a materias a su cargo. Los primeros deberán ser resueltos en los 10 días hábiles siguientes a la recepción, mientras que los segundos dentro de los 30 días siguientes.

De incumplirse con cualquiera de estos plazos, la autoridad podrá ser objeto de sanciones disciplinarias. Por ello, el párrafo del precitado artículo 14 del CPACA admite la posibilidad de ampliar el término para brindar

---

*beneficia con la prestación de un servicio público, bien como propietario del inmueble en donde este se presta, o como receptor directo del servicio. A este último usuario se denomina también consumidor.”* Se destaca que en la Sentencia C-513 de 2019, la Corte consideró que la regulación para el trámite de las reclamaciones ante empresas de servicios públicos domiciliarios puede variar dependiendo del tipo de servicio que se preste, como por ejemplo los domiciliarios y los de comunicaciones, dadas las diferencias de orden contractual entre los usuarios o suscriptores de cada uno de ellos.

<sup>17</sup> Artículo 152 de la Ley 142 de 1994: “**ARTÍCULO 152. DERECHO DE PETICIÓN Y DE RECURSO.** Es de la esencia del contrato de servicios públicos que el suscriptor o usuario pueda presentar a la empresa peticiones, quejas y recursos relativos al contrato de servicios públicos. // Las normas sobre presentación, trámite y decisión de recursos se interpretarán y aplicarán teniendo en cuenta las costumbres de las empresas comerciales en el trato con su clientela, de modo que, en cuanto la ley no disponga otra cosa, se proceda de acuerdo con tales costumbres.”

<sup>18</sup> Artículo 153 de la Ley 142 de 1994: “Todas las personas prestadoras de servicios públicos domiciliarios constituirán una “Oficina de Peticiones, Quejas y Recursos”, la cual tiene la obligación de recibir, atender, tramitar y responder las peticiones o reclamos y recursos verbales o escritos que presenten los usuarios, los suscriptores o los suscriptores potenciales en relación con el servicio o los servicios que presta dicha empresa. // Estas “Oficinas” llevarán una detallada relación de las peticiones y recursos presentados y del trámite y las respuestas que dieron. // Las peticiones y recursos serán tramitados de conformidad con las normas vigentes sobre el derecho de petición.”

<sup>19</sup> Artículo 3 de la Ley 1437 de 2011: “**ARTÍCULO 3o. PRINCIPIOS.** Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales. (...)”

<sup>20</sup> Artículos 32 y 33 de la Ley 1437 de 2011.

<sup>21</sup> “**ARTÍCULO 14. TÉRMINOS PARA RESOLVER LAS DISTINTAS MODALIDADES DE PETICIONES.** <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> 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.”

una respuesta cuando por circunstancias particulares se haga imposible resolver el asunto en los plazos legales. De encontrarse en dicho escenario, se deberá comunicar al solicitante tal situación, e indicar el tiempo razonable en el que se dará respuesta –el cual no podrá exceder el doble del inicialmente previsto por la ley–. Esta hipótesis es excepcional, esto es, solo cuando existan razones suficientes que justifiquen la imposibilidad de resolver los requerimientos en los plazos indicados en la ley.

Cuando se trata de peticiones relacionadas con la solicitud de documentos o de información, el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 establece un silencio administrativo positivo que opera cuando no se ha brindado respuesta dentro del término de 10 días hábiles que consagra la norma. En esos eventos, la autoridad debe proceder a la entrega de los documentos dentro de los tres días hábiles siguientes al vencimiento del plazo.

Como ya se anunciaba, el plazo para la respuesta de fondo se contabiliza desde el momento en que la autoridad o el particular recibieron la solicitud por cualquiera de los medios habilitados para tal efecto, siempre que estos permitan la comunicación o transferencia de datos. En otras palabras, los términos para contestar empiezan a correr a partir de que el peticionario manifiesta su requerimiento, (i) ya sea verbalmente en las oficinas o medios telefónicos, (ii) por escrito –utilizando medios electrónicos que funcionen como canales de comunicación entre las dos partes, o por medio impreso en las oficinas o direcciones de la entidad pública o privada–, o (iii) también por cualquier otro medio que resulte idóneo para la transferencia de datos.

**4.5.3.2.** Para el caso de las empresas de servicios públicos, como ya se anunciaba, las reglas varían dependiendo de si las peticiones y recursos son o no elevados por usuarios o suscriptores –incluso los potenciales– de las empresas de servicios públicos. Entonces, ante un marco del régimen de prestación del servicio (usuario-prestador), el artículo 158 de la Ley 142 de 1994 determina una regla especial según la cual las peticiones, quejas y recursos deberán resolverse en un término de 15 días hábiles, contados a partir de la fecha de la presentación. Cumplido dicho plazo, se configura el silencio administrativo positivo. Mientras que, cuando las solicitudes sean formuladas por no usuarios, se aplicarán las mencionadas reglas del CPACA.

**4.5.4. Respuesta de fondo.** Otro componente del núcleo esencial supone que la contestación a los derechos de petición debe observar ciertas condiciones para que sea constitucionalmente válida. Al respecto, esta Corporación ha señalado que la respuesta de la autoridad debe ser: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas ; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y además (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición formulada dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o *ex novo*, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”<sup>22</sup> (se resalta fuera del original).

La respuesta de fondo no implica tener que otorgar necesariamente lo solicitado por el interesado<sup>23</sup>, salvo cuando esté involucrado el derecho de acceso a la información pública (art. 74 C.P.<sup>24</sup>), dado que, por regla general, existe el “deber constitucional de las autoridades públicas de entregarle, a quien lo solicite,

<sup>22</sup> Sentencia T-610 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Véase también, entre otras, las sentencias T-430 de 2017, T-206 de 2018, T-217 de 2018, T-397 de 2018 y T-007 de 2019.

<sup>23</sup> Desde sus inicios, esta Corporación diferenció el derecho de petición del derecho de lo pedido. Puntualmente, se ha dicho que: “no se debe confundir el derecho de petición (...) con el contenido de lo que se pide, es decir[,] con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquél y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental. En cambio, lo que se debate ante la jurisdicción cuando se acusa el acto, expreso o presunto, proferido por la administración, alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración, es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (artículo 86 C.N).” Sentencia T-242 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Véanse también, entre otras, las Sentencias T-180 de 2001, T-192 de 2007, T-558 de 2012 y T-155 de 2018.

<sup>24</sup> Artículo 74 de la Constitución Política: “*Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley. (...)*”

informaciones claras, completas, oportunas, ciertas y actualizadas sobre cualquier actividad del Estado.”<sup>25</sup> Sobre este punto, es preciso anotar que al tratarse de una garantía fundamental que permite el ejercicio de muchos otros derechos fundamentales, así como la consolidación de la democracia, las restricciones al derecho de petición y de información deben ser excepcionales y deberán estar previamente consagradas en la ley. Al respecto, en el Título III de la Ley 1712 de 2014 se hace referencia a los casos especiales en los cuales se puede negar el acceso a la información, por ejemplo, entre otros, al tratarse de información clasificada y reservada, o que pueda causar daños a personas naturales o jurídicas en su derecho a la intimidad, vida, salud, seguridad o secretos comerciales, industriales y profesionales.

En las hipótesis en que la autoridad a quien se dirigió la solicitud no sea la competente para pronunciarse sobre el fondo de lo requerido, también se preserva la obligación de contestar, consistente en informar al interesado sobre la falta de capacidad legal para dar respuesta y, a su vez, remitir a la entidad encargada de pronunciarse sobre el asunto formulado por el peticionario<sup>26</sup>.

**4.5.5. Notificación de la decisión.** Finalmente, para que el componente de respuesta de la petición se materialice, es imperativo que el solicitante conozca el contenido de la contestación realizada. Para ello, la autoridad deberá realizar la efectiva notificación de su decisión, de conformidad con los estándares contenidos en el CPACA<sup>27</sup>. El deber de notificación de mantiene, incluso, cuando se trate de contestaciones dirigidas a explicar sobre la falta de competencia de la autoridad e informar sobre la remisión a la entidad encargada.

**4.5.6.** Agotada la anterior caracterización sobre el derecho de petición y en consideración al fondo del asunto sometido a examen de la Corte, se considera necesario puntualizar sobre las formas de canalizar o presentar las solicitudes respetuosas, las distintas manifestaciones del derecho bajo estudio y aquellas expresiones que, por regla general, no originan una obligación de respuesta.

**4.5.6.1. Formas de canalizar las peticiones.** El derecho de petición se puede canalizar a través de medios físicos o electrónicos de que disponga el sujeto público obligado, por regla general, de acuerdo con la preferencia del solicitante. Tales canales físicos o electrónicos pueden actuarse de forma verbal, escrita o por cualquier otra vía idónea que sirva para la comunicación o transferencia de datos<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> En relación con el alcance de este derecho fundamental, la Corte Constitucional ha observado que “[l]a ley que limita el derecho fundamental de acceso a la libertad de información debe ser precisa y clara al definir qué tipo de información puede ser objeto de reserva y qué autoridades pueden establecer dicha reserva. En efecto, la Constitución en este sentido rechaza las normas genéricas o vagas que pueden terminar siendo una especie de habilitación general a las autoridades para mantener en secreto toda la información que discrecionalmente consideren adecuado. Para que esto no ocurra y no se invierta la regla general de la publicidad, la ley debe establecer con claridad y precisión el tipo de información que puede ser objeto de reserva, las condiciones en las cuales dicha reserva puede oponerse a los ciudadanos, las autoridades que pueden aplicarla y los sistemas de control que operan sobre las actuaciones que por tal razón permanecen reservadas.” Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, reiterada en la Sentencia C-274 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa. Lo anterior resulta de especial importancia, por ejemplo, en el caso de las víctimas, ya que el derecho de acceso a la información es “una herramienta esencial para la satisfacción del derecho a la verdad de las víctimas de actuaciones arbitrarias y de violaciones de derechos humanos y para garantizar el derecho a la memoria histórica de la sociedad.” Cita es tomada de la Sentencia C-491 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Véanse, entre otras, las Sentencias C-274 de 2013, T-487 de 2017, C-007 de 2018 y C-067 de 2018.

<sup>26</sup> Véanse, entre otras, las Sentencias T-219 de 2001, T-1006 de 2001, T-229 de 2005 y T-396 de 2013. Cabe también hacer referencia al deber de información consagrado en el artículo 8 de la Ley 1437 de 2011, de acuerdo con el cual las autoridades han de mantener a disposición de toda persona información completa y actualizada en el sitio de atención y en la página electrónica, así como suministrarla a través de los medios impresos y electrónicos de que disponga. Dicha exigencia se da respecto de las normas que determinan la competencia de la entidad, las funciones de sus distintas dependencias y servicios que se prestan, procedimientos y trámites internos de la entidad, actos administrativos de carácter general, entre otras cosas.

<sup>27</sup> Capítulo V de la Ley 1437 de 2011, sobre PUBLICACIONES, CITACIONES, COMUNICACIONES Y NOTIFICACIONES.

<sup>28</sup> Ley 1437 de 2011: “ARTÍCULO 15. PRESENTACIÓN Y RADICACIÓN DE PETICIONES. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Las peticiones podrán presentarse verbalmente y deberá quedar constancia de la misma, o por escrito, y a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Los recursos se presentarán conforme a las normas especiales de este código. // Cuando una petición no se acompañe de los documentos e informaciones requeridos por la ley, en el acto de recibo la autoridad deberá indicar al peticionario los que falten. // Si este insiste en que se radique, así se hará dejando constancia de los requisitos o documentos faltantes. Si quien presenta una petición verbal pide constancia de haberla presentado, el funcionario la expedirá en forma sucinta. // Las autoridades podrán exigir que ciertas peticiones se presenten por escrito, y pondrán a disposición de los interesados, sin costo, a menos que una ley expresamente señale lo contrario, formularios

**4.5.6.1.1.** Ahora bien, los *medios físicos* pueden definirse como aquellos soportes tangibles a partir de los cuales es posible registrar la manifestación de un hecho o acto. Dentro de los más comunes para la presentación de solicitudes se destacan la formulación presencial –ya sea verbal o por escrito– en los espacios físicos destinados por la autoridad, y el correo físico o postal para remitir el documento a la dirección destinada para tal efecto. En cualquiera de los dos eventos, al peticionario debe asignársele un radicado o algún tipo de constancia sobre la presentación de la solicitud, de manera que sea posible hacer su seguimiento.

Por su parte, los *medios electrónicos* son herramientas que permiten la producción, almacenamiento o transmisión digitalizada de documentos, datos e informaciones, a través de cualquier red de comunicación abierta o restringida. Esta última supone un diálogo entre sujetos –al menos un emisor y un receptor– en el que se da una transmisión de señales que tienen un código común<sup>29</sup>. Estas herramientas tecnológicas se encuentran contenidas en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), que son “*el conjunto de recursos, herramientas, equipos, programas informáticos, aplicaciones, redes y medios, que permiten la compilación, procesamiento, almacenamiento, transmisión de información como voz, datos, texto, video e imágenes.*”<sup>30</sup> Dentro de estos servicios se resaltan los de telemática e informática en los que se ubica la Internet<sup>31</sup>, hoy por hoy, medio que, por excelencia, facilita la transmisión de información y comunicaciones entre la población.

**4.5.6.1.2.** De acuerdo con el artículo 5 del CPACA, la formulación de peticiones podrá realizarse por cualquier medio tecnológico disponible por la entidad pública<sup>32</sup>. Y, de manera armónica con lo anterior, el artículo 7 del mismo código establece como deberes de las entidades, por una parte, adoptar medios tecnológicos para tramitar y resolver las solicitudes, y, por la otra, gestionar todas las peticiones que se alleguen vía fax o por medios electrónicos<sup>33</sup>.

En este orden de ideas, el CPACA no se limita a unos canales específicos para permitir el ejercicio del derecho de petición, sino que, en su lugar, adopta una formulación amplia que permite irse adecuando a los constantes

---

y otros instrumentos estandarizados para facilitar su diligenciamiento. En todo caso, los peticionarios no quedarán impedidos para aportar o formular con su petición argumentos, pruebas o documentos adicionales que los formularios no contemplen, sin que por su utilización las autoridades queden relevadas del deber de resolver sobre todos los aspectos y pruebas que les sean planteados o presentados más allá del contenido de dichos formularios. // A la petición escrita se podrá acompañar una copia que, recibida por el funcionario respectivo con anotación de la fecha y hora de su presentación, y del número y clase de los documentos anexos, tendrá el mismo valor legal del original y se devolverá al interesado a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos. Esta autenticación no causará costo alguno al peticionario. // PARÁGRAFO 1o. En caso de que la petición sea enviada a través de cualquier medio idóneo para la comunicación o transferencia de datos, esta tendrá como datos de fecha y hora de radicación, así como el número y clase de documentos recibidos, los registrados en el medio por el cual se han recibido los documentos. // PARÁGRAFO 2o. Ninguna autoridad podrá negarse a la recepción y radicación de solicitudes y peticiones respetuosas. // PARÁGRAFO 3o. Cuando la petición se presente verbalmente ella deberá efectuarse en la oficina o dependencia que cada entidad defina para ese efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un plazo no mayor a noventa (90) días, a partir de la promulgación de la presente ley.”

<sup>29</sup> Véase Real Academia Española en: <https://dle.rae.es/?id=A58xn3c> y Gobierno en Línea en: <http://centrodeinnovacion.gobiernoenlinea.gov.co/es/investigaciones/los-medios-electronicos-como-herramienta-estrategica-de-la-comunicacion-publica>

<sup>30</sup> Artículo 6 de la Ley 1341 de 2009 “*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones.*”

<sup>31</sup> En la Sentencia T-013 de 2008, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, se definió el Internet como “el conjunto de redes interconectadas que permiten la comunicación y el desarrollo de numerosos servicios, como la transmisión, depósito, clasificación, almacenamiento, recuperación y tránsito de información de manera ilimitada.”

<sup>32</sup> Ley 1437 de 2011: “**ARTÍCULO 5. DERECHOS DE LAS PERSONAS ANTE LAS AUTORIDADES.** En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: // 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. // Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)”

<sup>33</sup> Ley 1437 de 2011: “**ARTÍCULO 7o. DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO.** Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: // 1. Dar trato respetuoso, considerado y diligente a todas las personas sin distinción. (...) // 6. Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5o de este Código. (...) // 8. Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos. (...)”

avances tecnológicos en materia de TIC's. En otras palabras, el marco normativo que regula el derecho de petición abre la puerta para que cualquier tipo de medio electrónico que sea idóneo para la comunicación o transferencia de datos, pueda ser tenido como vía para el ejercicio de esta garantía superior<sup>34</sup>.

**4.5.6.1.3.** Sin duda, los cambios tecnológicos han planteado retos en la actualización de los ordenamientos jurídicos, de manera que las facilidades que proveen puedan impactar de manera positiva la vida de la sociedad, así como el accionar de la administración pública. El régimen normativo nacional ha venido mutando para darle cabida a las TIC's en el ejercicio de funciones públicas, por ejemplo, (i) en el reconocimiento de efectos jurídicos de los mensajes de datos (Ley 527 de 1999<sup>35</sup>), (ii) haciendo parte de los deberes del Estado la utilización de canales digitales y (iii) flexibilizando los trámites ante la administración con la incorporación de herramientas tecnológicas (Ley 962 de 2005<sup>36</sup>). Estos cambios han impactado el ejercicio del derecho de petición, como pasa a explicarse.<sup>37</sup>

Sin olvidar que en el marco de la emergencia sanitaria (extendida por el Gobierno Nacional), se expidió el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 mediante el cual se amplió a treinta (30) días el tiempo en el cual las entidades, autoridades o particulares pueden proferir respuesta frente a las peticiones reguladas en el artículo 14 de la ley 1437 de 2011 y que hubieren sido radicadas o presentadas en el marco de la emergencia sanitaria; como es este el caso.

Precisado lo anterior, del caudal probatorio allegado a la foliatura se colige, que la ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD- ADRES, no vulneró el derecho fundamental de petición de la accionante, pues esta les radicó una solicitud el 3 de mayo de 2022, la cual fue atendida por esa entidad el 21 de junio del año en curso, por medio de la cual se le informó cual era el trámite a seguir para la devolución de aportes, las normas que lo reglamentan, indicándole que una vez la EPS o EOC en donde estén los aportes verifique el cumplimiento de los requisitos de la solicitud, deberá remitirla al ADRES, quien validara su pertinencia y de ser procedente efectuara el pago a la EPS- EOC, para que esa a su vez realice la devolución al aportante; en caso tal que tal solicitud no cumpla los requisitos y términos, la ADRES negará la solicitud, informando el resultado a la respectiva entidad reclamante, esto es, que se atendió la solicitud en término, además se atendió no de fondo, porque no se habían cumplido los presupuestos legales para ello, pues la EPS en la cual están los aportes no ha radicado solicitud de devolución, pero si se resolvió la pretensión de la demandante en lo que para ese momento esa procedente según el ámbito de competencia de la entidad.

---

<sup>34</sup> En la Sentencia C-951 de 2014, este Tribunal indicó que cualquier otro medio idóneo para el ejercicio del derecho de petición se determina por su utilidad "para comunicar o transmitir información con una redacción abierta y dúctil, **[lo] que permite que la disposición se actualice con las distintas tecnologías que puedan llegar a crearse para la comunicación y transferencia de datos y sea válido su uso para ejercer el derecho de petición**, sin que esas herramientas innovadoras pero idóneas para el efecto se conviertan en espacios vedados para ejercer el derecho de petición" (se resalta por fuera del original).

<sup>35</sup> "Por medio de la cual se define y reglamenta el acceso y uso de los mensajes de datos, del comercio electrónico y de las firmas digitales, y se establecen las entidades de certificación y se dictan otras disposiciones."

<sup>36</sup> "Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos."

<sup>37</sup> Sentencia T- 230-2020, M.P., Luís Guillermo Guerrero Pérez

Ahora bien en cuanto al otro accionado directo EPS SANITAS, indica la demandante que radicó la solicitud ante el accionado el 21 de septiembre de 2021 y reiteró el 5 de noviembre de la misma anualidad, este trámite constitucional registra que esa EPS emitió una respuesta fechada 11 de septiembre de 2021 mediante la cual le informó a MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, cuál era el procedimiento y los documentos que debía aportar para atender solicitud de devolución de aportes, lo cual allegó la misma en la solicitud el día 21 de ese mismo mes y año, luego el 13 de julio de 2022 le remitió una comunicación en la cual le indicó que los aportes en salud del período abril a noviembre de 2021 los había girado a la EPS SALUD TOTAL, por estar inscrita como cotizante en esa EPS giró que hizo con las siguientes planillas:

| NÚMERO PLANILLA | COD_ EPS | PERÍODO | FECHA DE GIRO |
|-----------------|----------|---------|---------------|
| 49661967        | EPS002   | 04/2021 | 05/10/2021    |
| 50350550        | EPS002   | 05/2021 | 05/10/2021    |
| 50975129        | EPS002   | 06/2021 | 05/10/2021    |
| 51745957        | EPS002   | 07/2021 | 05/10/2021    |
| 52355372        | EPS002   | 08/2021 | 05/10/2021    |
| 52930905        | EPS002   | 09/2021 | 20/10/2021    |
| 53738981        | EPS002   | 10/2021 | 20/10/2021    |
| 54429538        | EPS002   | 11/2021 | 08/02/2021    |

Asimismo, se le informó que los períodos que superen el año con relación a la fecha de pago o los seis meses con relación a la fecha de compensación por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud ADRES, no es procedente de acuerdo con lo establecido en el Decreto 780 de 2016, modificado por la ley 2 265 de 2017, Artículo 2.6.4.3.1.1.8 – subproceso de devolución de aportes y Ley 2265 de 2017, Artículo 2.6.4.3.1.1.6 subproceso de corrección de registros aprobados.

Lo anterior indica, que a pesar de que SANITAS EPS no atendió el derecho de petición dentro de los términos establecidos en la Constitución y la Ley, vulnerando este derecho fundamental, sin embargo, en el transcurso del trámite constitucional y antes de la emisión del fallo, la empresa promotora de salud resolvió de fondo, de forma clara, completa y congruente a lo solicitado, lo cual le fue notificado a la aquí accionante, por ello, surge claro que lo pretendido a través de esta acción se encuentra satisfecho.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sostenido que en aquellos eventos en los cuales la pretensión ha sido satisfecha, la acción de tutela pierde eficacia y, por ende, total

justificación constitucional, debiéndose proceder a negar el amparo solicitado. Al respecto la sentencia T-495 de 2001, M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil:

*“El objetivo de la acción de tutela, conforme al artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, al Decreto 2591 de 1.991 y a la doctrina constitucional, es la protección efectiva y cierta del derecho constitucional fundamental, presuntamente vulnerado o amenazado por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos expresamente señalados por la ley.*

*“En virtud de lo anterior, la eficacia de la acción de tutela radica en el deber que tiene el juez, en caso de encontrar amenazado o vulnerado un derecho alegado, de impartir una orden de inmediato cumplimiento orientada a la defensa actual y cierta del derecho que se aduce.*

*“No obstante lo anterior, si la situación de hecho que origina la violación o la amenaza ya ha sido superada en el sentido de que la pretensión erigida en defensa del derecho conculcado está siendo satisfecha, la acción de tutela pierde su eficacia y su razón de ser.”<sup>38</sup>.*

Como corolario de lo anterior, se negará el amparo del derecho fundamental de petición reclamado respecto a SANITAS EPS por carencia actual de objeto por hecho superado, pues de la lectura de la comunicación enviada el 22 de julio de 2022, se pudo corroborar que se atendió la solicitud de devolución de aportes en su integridad, ya que se le informó cuales habían sido girados desde el año 2021 a la EPS SALUD TOTAL y cuales no era procedente hacerlo de períodos que superaban un año.

En cuanto a los derechos de petición radicados ante el Consorcio Fopep y la UGPP, se pudo verificar que la primera de estas entidades, recibió la solicitud el 5 de noviembre de 2021 y el día 9 de ese mismo año, emitió contestación indicándole a la demandante, la cual le informó que la deducción de aportes por concepto de salud sobre la mesada pensional es de carácter obligatorio, así le hayan sido reconocidas retroactivamente, por lo cual no era procedente dar curso a la solicitud de reintegro de aportes relacionada en el requerimiento y los aportes que fueron deducidos para el mes de marzo de 2021 (períodos de cotización comprendidos entre abril de 2020 y marzo de 2021), fueron girados al ADRES por haber sido reconocidos como retroactivos.

Asimismo, le comunicó que los aportes en salud estaban siendo girados a la EPS SANITAS desde el período abril de 2021, debido a que fue la entidad reportada por la UGPP en el momento de inclusión en nómina, sin embargo observan que no se encuentra vinculada a ninguna EPS y se le advirtió que por ese motivos los períodos de cotización en salud a partir del mes de diciembre empezarían a girarse al ADRES, y en relación con los demás períodos por no estar compensados debían ser por la EPS al ADRES, con lo cual se demuestra que no ha existido vulneración a este derecho fundamental por acción u omisión.

---

<sup>38</sup> Sentencia T-495 de 2001 Magistrado Ponente Dr. Rodrigo Escobar Gil

En cuanto a la UGPP, el 2 de agosto de 2021, remitió por competencia la solicitud de la señora MARIA VICTORIA PEDRERO al Consorcio FOPEP, atendiendo lo dispuesto en el Decreto N° 169 del 23 de enero de 2008, lo cual le fue comunicado a la aquí accionante el día 5 de agosto de esa misma anualidad, esto es, que tampoco ha existido vulneración al derecho de petición de la demandante por parte de esa entidad.

- **Derecho a la salud en Conexidad con la Seguridad Social**

Considera la demandante MARÍA VICTORIA PEDRERO que se ha vulnerado su derecho fundamental a la salud, respecto del cual ha reiterado el máximo Tribunal Constitucional:

**4. El derecho fundamental a la salud y su goce efectivo. Reiteración de jurisprudencia**

4.1. El artículo 49 de la Constitución Política dispone que la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. En tal sentido, es este quien tiene la responsabilidad de organizar, dirigir y reglamentar la prestación de dicha garantía bajo los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad<sup>[49]</sup>.

4.2. Al respecto, es preciso mencionar que hace más de dos décadas la salud fue catalogada como un derecho prestacional cuya protección, a través de acción de tutela, dependía de su conexidad con otra garantía de naturaleza fundamental<sup>[50]</sup>. Más tarde, la perspectiva cambió y la Corte afirmó que la salud es un derecho fundamental, autónomo e irrenunciable, que protege múltiples ámbitos de la vida humana<sup>[51]</sup>. Esta misma postura fue acogida en el artículo 2 de la Ley 1751 de 2015, mediante la cual se reguló el derecho fundamental a la salud y cuyo control previo de constitucionalidad se ejerció a través de la sentencia C-313 de 2014<sup>[52]</sup>.

4.3. Sobre la base del contenido de la Ley 1751 de 2015<sup>[53]</sup> y la jurisprudencia constitucional en la materia<sup>[54]</sup>, el derecho a la salud es definido como “la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser”<sup>[55]</sup>.

4.4. Con todo, el derecho a la salud adquiere una doble connotación<sup>[56]</sup>, como garantía fundamental y como servicio público a cargo del Estado. Esto conlleva la observancia de determinados principios consagrados en la Ley 1751 de 2015<sup>[57]</sup> que orientan la prestación de los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y de calidad<sup>[58]</sup> y que se materializan a través del establecimiento del denominado Sistema de Salud.<sup>39</sup>

Respecto al derecho a la seguridad social en Colombia, la jurisprudencia constitucional ha dicho que:

*“La seguridad social, concebida como un instituto jurídico de naturaleza dual, esto es, que tiene la condición tanto de derecho fundamental, como de servicio público esencial bajo la dirección, coordinación y control del Estado; surge como un instrumento a través del cual se le garantiza a las personas el ejercicio de sus derechos subjetivos fundamentales cuando se encuentran ante la materialización de algún evento o contingencia que mengüe su estado de salud, calidad de vida y capacidad económica, o que se constituya en un obstáculo para la normal consecución de sus medios mínimos de subsistencia a través del trabajo”<sup>40</sup>*

---

<sup>39</sup> Sentencia T- 017-2021

<sup>40</sup> Sentencia T-690 de 2014.

Por su parte, otros instrumentos internacionales han reconocido el derecho a la seguridad social, como parte de los derechos humanos reconocidos a la persona. Esta normatividad, integra la Constitución Política, formando el bloque de constitucionalidad estricto sensu y por mandato expreso del artículo 93 de la misma. La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 16, que:

*“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilidad física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.”*

De igual manera, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, prescribe en su artículo 9, que:

***“Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.”***

De las prueba allegada al trámite constitucional se pudo determinar que no ha existido vulneración al derecho fundamental a la salud y seguridad social de la señora MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ, pues, como lo señalaron los accionados la pretensión de este amparo constitucional es de naturaleza netamente económica, pues lo que se intenta es que se devuelvan los aportes en salud descontados a la mesada pensional de sobreviviente por ella devengada, al haberse remitido a una EPS a la cual no estaba afiliada – SANITAS, y comunicársele este hecho a la EPS, procedió a remitirlos o girarlos a – SALUD TOTAL, desde el mes de octubre de 2021, al considerar que era en esa entidad prestadora de salud en donde estaba afiliada la petente, pues ella, a pesar de tener la calidad de pensionada de la UGPP y CONSORCIO FOPEP, al haber sido beneficiaria de pensión de sobrevivientes y estar devengando mesada pensional desde marzo de 2020, no se había afiliado a ninguna EPS y solo lo hizo hasta el mes de febrero de 2022 a la EPS SURA, esto es, que por su voluntad no había decidido afiliarse a ninguna EPS, lo cual no es atribuible a las aquí accionadas ni vulnera sus derechos fundamentales.

Ahora bien, pretende la accionante que a través de esta acción que se ordene el reintegro de unos aportes en salud, desconociendo el carácter subsidiario de este amparo constitucional, pues a pesar de que se le informó que los mismos habían sido girados a la EPS SALUD TOTAL desde octubre de 2021, no elevó petición a esta para que estudiara la viabilidad de su reintegro, sino que decidió acudir directamente a esta acción, sin permitirle a la entidad promotora de salud conocer su pretensión y entrar a analizar su procedencia, conforme se establece en el Decreto 780 de 2016, lo cual conocía pues el ADRES se lo informó.

Radicado n°: TUTELA 2022-00021  
Accionante: MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ  
Accionados: ADRES Y SANITAS EPS  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

Aunado a que no demostró la demandante la ocurrencia de un perjuicio con carácter de irremediable que tornara procedente esta acción de manera transitoria, al contar con otros mecanismos judiciales para debatir su pretensión de carácter económico de devolución de aportes en salud, pues tampoco está vulnerado su mínimo vital, pues devenga una mesada pensional de más de trece millones de pesos.

Por otro lado, también es importante destacar que no solo la ADRES, sino SANITAS EPS, le informaron que debía realizar la petición ante la EPS donde se giraron los aportes para que esta validara la procedencia de la devolución dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud, pero pese a ello no ha elevado petición alguna a SALUD TOTAL EPS, esto es, que no puede trasladar su descuido a las aquí demandadas, cuando a pesar de señalar que ha realizado todas las labores a su cargo para obtener la devolución de las cotizaciones, está demostrado que ello no es así, pues Salud Total no tenía conocimiento de la pretensión de la actora para el momento que este Juzgado le corrió traslado del escrito de tutela, precisamente porque esta nunca le ha elevado solicitud, por ello, no puede esta Juez constitucional entrar a ordenarle a esa entidad prestadora de salud que emita contestación a una petición que nunca le ha sido radicada, pues ello constituiría una vulneración al derecho al debido proceso de esta EPS.

Como tampoco se puede dar orden alguna a la ADRES, pues para que esta pueda realizar la validación debe recibir de la EPS SALUD TOTAL la solicitud detallada de devolución de cotizaciones, pero para que ello ocurra debe MARIA VICTORIA PEDRERO MENDEZ radicar petición en ese sentido a la EPS.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Décimo Penal del Circuito Especializado de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Constitución,

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** No tutelar el derecho fundamental de Petición reclamado por la ciudadana **MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ** identificada con la cédula de ciudadanía 41.396.604, en contra de la **ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-ADRES** y la **EPS SANITAS**, con fundamento en las consideraciones plasmadas en este proveído.

**SEGUNDO:** Declarar **IMPROCEDENTE** el amparo constitucional respecto de los derechos a la salud y seguridad social deprecados por **MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ**, en contra de la **ADMINISTRADORA DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD-ADRES**, la **EPS SANITAS** y los vinculados EPS SALUD TOTAL, CONSORCIO FOPEP, SURAMERICANA

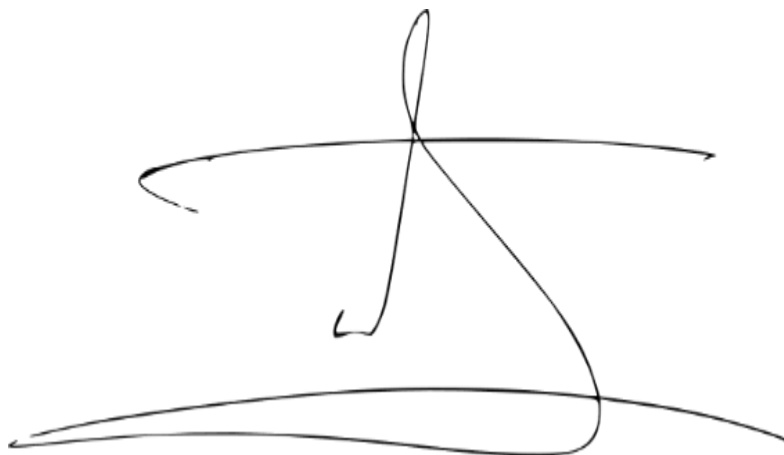
Radicado n°: TUTELA 2022-00021  
Accionante: MARÍA VICTORIA PEDRERO MÉNDEZ  
Accionados: ADRES Y SANITAS EPS  
Asunto: FALLO DE TUTELA 1ª INSTANCIA

EPS, COOMEVA EPS y UNIDAD DE GESTIÓN PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES – UGPP, de conformidad a lo analizado en la parte considerativa de este fallo.

**TERCERO:** Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del decreto 2591 de 1991.

**CUARTO:** Remítase la actuación original ante la Corte Constitucional para su eventual revisión, en caso de ser seleccionada y en el evento que no sea impugnada.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'M' and 'A' with a horizontal line crossing through the middle.

**MARTHA CECILIA ARTUNDUAGA GUARACA**

**Juez**