

**REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO
PALMIRA VALLE DEL CAUCA**

Palmira, veinticinco (25) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Sentencia TUTELA 1a. Instancia No. 35
Rad. 76-520-31-03-002-2020-00068-00

OBJETO DE LA PROVIDENCIA

Procede el despacho a resolver la Acción de **TUTELA** formulada por la señora **ESTRELLA DE JESÚS BLACKBURNS de APARICIO** identificada con la cédula de ciudadanía **No. 31.156.423** expedida en Palmira (V.) contra la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN** representada por la Dra. **IVHON ADRIANA FLÓREZ PEDRAZA** en su calidad de Superintendente delegada para la función jurisdiccional y el doctor **FABIO ARISTIZÁBAL ÁNGEL** Superintendente Nacional de Salud. Fueron vinculados a la parte pasiva **NUEVA EPS** en cabeza del doctor **CESAR ALFONSO GRIMALDO DUQUE** en su calidad de Director de Prestaciones Económicas y la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD SGSSS-ADRES** en cabeza de la doctora **CRISTINA ARANGO OLAYA**.

DERECHOS FUNDAMENTALES INVOCADOS

Se solicita el amparo del derecho fundamental al **DEBIDO PROCESO** y **PETICIÓN**.

FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN

A folios 3-10 del cuaderno de primera instancia manifiesta que, desde el 20 de septiembre de 2018 presentó demanda a través de apoderada, de reconocimiento económico por unas incapacidades que canceló a su trabajador José Daniel Nupan, como quiera que la Nueva EPS se negó a cancelarlas, mencionando que, según la Ley, la entidad cuenta con

10 días para emitir fallo, sin embargo, han transcurrido dos años sin obtener fallo, por lo que han vulnerado sus derechos constitucionales.

Indica que su apoderada **ha solicitado información** sobre el estado del proceso, sin obtener respuesta favorable, y por la Pandemia COVID-19 sus derechos se han visto vulnerados, pues requiere el pago reclamado para cubrir pagos que tiene atrasados.

Menciona que la actitud omisiva de la entidad, la ha perjudicado y considera que los dineros deberían reconocerse con intereses, y también deberían reconocerle los honorarios de su apoderada, pues un proceso que debía durar 10 días, no ha sido fallado en dos años, razón por la que también menciona que la tutela es el mecanismo ideal para la protección de sus derechos.

Por lo expuesto, solicita se protejan sus derechos y que en consecuencia se ordene a la accionada que de manera inmediata proceda a dictar fallo y contesta la solicitud de reconocimiento económico por incapacidades pagadas a su extrabajador, y que reconozca los intereses de mora causados.

PRUEBAS

La parte accionante con su escrito de tutela aporta fotocopia de escrito de solicitud de reconocimiento económico (fol. 11-14) y poder (fol. 15-16).

TRÁMITE Y RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

Este despacho por medio de Auto Interlocutorio del 19 de noviembre de 2020 (fol. 18-20), asumió el conocimiento de la presente acción, ordenó la notificación a la accionante, al accionado y vinculados, para que previo traslado del escrito de tutela se pronunciaran sobre los hechos en que se sustenta y ejerciera su derecho de defensa de sus intereses, remitiéndose los oficios de notificación, como obra a folio 21-24.

A folio 25-32 **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD - ADRES**, manifestó que, es una entidad encargada de administrar los recursos que hacen parte del FOSYGA, del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud - FONSAET, con los que se financian el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la UGPP.

También dijo que de las solicitudes elevadas por la accionante, se desprende que ADRES no se legitima en la causa por pasiva, dado que no es la responsable del agravio, pues no le corresponde decidir asuntos administrativos a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud, por lo que solicitó ser desvinculada de la presente acción de tutela.

A su turno la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD** a folios 33-42, solicitó se deniegue la acción de tutela, por cuanto la delegada para la función Jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud no ha trasgredido los derechos fundamentales alegados por la accionante.

Informó que la accionante, presentó demanda jurisdiccional y no un derecho de petición, solicitando el reconocimiento y pago de las incapacidades generadas en favor de su trabajador JOSÉ DANIEL NUPAM. Que la demanda fue radicada el 20 de septiembre de 2018 y se le asignó el número de expediente: **J-2018-2475, la cual fue admitida el 19 de marzo de 2019, y notificado el día 23 de abril de 2019**, al correo electrónico suministrado en la demanda. Manifestó que la demanda se encuentra en curso de proferir sentencia, acto que se encuentra sujeto al orden de reparto, dado que existen procesos que han sido radicados con anterioridad, y de no tenerse en cuenta, se atentaría contra los derechos de las demás personas.

Indicó que la actora hizo uso del derecho de acción, el cual faculta a cualquier individuo a presentar ante la jurisdicción competente una demanda o acción judicial encaminada al reconocimiento, la declaración o el pago de un derecho económico. Manifestó que conforme al artículo 41 de la ley 1122 de 2007, modificado y adicionado por los artículos 126 y 127 de la ley 1438 de 2011, las demandas jurisdiccionales por reconocimiento de prestaciones económicas generadas por los actores del S.G.S.S.S., es competencia de esa entidad y que si bien, dicho procedimiento tiene la connotación de ser preferente y sumario, existe imposibilidad de cumplir con el término procesal de 10 días para proferir decisión de fondo, por la gran cantidad de asuntos, y la complejidad de los mismos, y como quiera que solo existe un Despacho a nivel nacional, indicando que solo en 2018 se instauraron 3.465 demandas.

Expuso que la entidad contrató 4 abogados adicionales a los 4 abogados de planta, para dedicarse exclusivamente a la proyección de dichos asuntos, pues el rezago ascendía a la suma de 3500 procesos desde el año 2016. Añadió que actualmente tiene pendiente de sustanciación 1100 demandas, entre las cuales está la presentada por la señora BLACKBURNS DE APARICIO, la cual se proyectará en el orden que le corresponde, aclaró que la demora en la expedición del fallo correspondiente, no obedece a un capricho de

la entidad, sino a una imposibilidad material, máxime a que se debe respetar el turno de los demás expedientes.

Dijo que para que se configure violación del debido proceso se debe analizar y tener en cuenta las circunstancias especiales de cada caso, a saber: (i) el volumen de trabajo y el nivel de congestión de la dependencia, (ii) el cumplimiento de las funciones propias de su cargo por parte del funcionario, (iii) complejidad del caso sometido a su conocimiento y (iv) el cumplimiento de las partes de sus deberes en el impulso procesal, por lo que reiteró que se trata de una situación de congestión, donde no se cuenta con el personal de planta suficiente para resolver, por lo que solicitó resolver desfavorablemente el amparo solicitado.

La **NUEVA EPS** a folio 43-46 manifestó que no se encuentra legitimada para dar cumplimiento a las pretensiones elevadas, pues lo pedido es que la Superintendencia de Salud proceda a dictar el fallo y la contestación a la solicitud de la demanda, por lo que solicitó la desvinculación del trámite constitucional y declarar la falta de legitimación de la EPS.

CONSIDERACIONES

LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA: La accionante es persona natural;, se encuentra legitimada por activa para hacer uso de esta acción constitucional, y quien actúa como peticionaria en la presente, en donde se endilga la vulneración de los derechos invocados. De igual manera, en la medida en que la entidad accionada en este caso representa al Estado en lo relativo a su función de administrar justicia ante quien se presentó demanda jurisdiccional, en donde se endilga vulneración, resultan legitimados para ser parte en este trámite.

LA COMPETENCIA: Le asiste al despacho de conformidad con el artículo 1º numeral 2º del Decreto 1382 de 2000.

EL PROBLEMA JURÍDICO. Le corresponde a esta instancia entrar a determinar si la situación fáctica narrada constituye una vulneración a los derechos fundamentales invocados por la parte accionante?; ¿Si procede el amparo constitucional ante la aducida falta de contestación a la petición o resolución de la demanda en el proceso jurisdiccional adelantado en la entidad accionada, del cual dice no ha obtenido respuesta por parte de la Superintendencia y por ende determinar si es procedente conceder la protección constitucional solicitada? A lo cual se contesta desde ya en sentido **negativo** por las siguientes razones.

1. El **debido proceso** es un derecho de carácter constitucional fundamental consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, extensivo a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas; definido además como el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico que buscan la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia, significa que en éste se impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, para preservar las garantías a ambas partes.

En orden a hacer efectivo el amparo de esos derechos fundamentales, fue estatuida la figura de la acción de tutela, creada exclusivamente como medio de defensa contra transgresiones o amenazas de esos derechos que surgen de actos u omisiones, de autoridades públicas o particulares en determinados casos, cuando se busca evitar un perjuicio irremediable, o los mecanismos previstos no tienen el alcance o la eficacia que brinda esta acción, pero que en todo caso debe estar de por medio la inminencia, urgencia y gravedad que sean de tal entidad que requiera la intervención del juez constitucional, pues, cuando el medio previsto en el sistema jurídico no tiene la suficiente entidad de lograr la protección del derecho, procede **excepcionalmente** este mecanismo constitucional.

2. Sabido es que, este mecanismo constitucional tiene un carácter subsidiario, además se contempla para su procedencia unos requisitos generales de procedibilidad¹, como son los requisitos de subsidiariedad e inmediatez, así como la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, el que para el caso en concreto estaba y está representado en que la accionante **presentó desde el 20 de septiembre de 2018 demanda**, de reconocimiento económico por unas incapacidades que canceló a su extrabajador, es decir, se trata de una demanda jurisdiccional y no un derecho de petición, demanda adelantada ante la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN.

Lo anterior conlleva a decir que en el presente asunto no se debate alguno de esos defectos, sino la omisión de pronunciamiento lo que nos ubica en otra temática y es la relativa a que la Corte Constitucional ha establecido que frente a las autoridades de carácter judicial los usuarios pueden realizar dos clases de solicitudes las cuales son diferentes, una de carácter administrativo de acuerdo con el Código Contencioso

¹ Corte Constitucional, sentencia T-102 de 2009 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

Administrativo, y otra que tienen carácter judicial sobre las cuales prevalecen las reglas del proceso. Para mayor claridad se transcribe en lo pertinente lo que la jurisprudencia al respecto tiene sentado²:

La Corporación ha establecido que el trámite de las peticiones ante las autoridades judiciales son de dos tipos, las de asuntos administrativos cuyo trámite debe darse en los términos del derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución y el Código Contencioso Administrativo, dentro de las cuales se pueden mencionar la solicitud de copias; y las de carácter judicial o jurisdiccional, que deben tramitarse de conformidad con los procedimientos propios de cada juicio, por lo que la omisión del funcionario judicial en resolver las peticiones formuladas en relación con los asuntos administrativos constituirán una vulneración al derecho de petición, en tanto que la omisión de atender las solicitudes propias de la actividad jurisdiccional, configuran una violación del debido proceso y del derecho al acceso de la administración de justicia, en la medida en que dicha conducta, al desconocer los términos de ley sin motivo probado y razonable, implica una dilación injustificada dentro del proceso judicial, la cual está proscrita por el ordenamiento constitucional.

3. Observa el despacho que la accionante **ESTRELLA DE JESÚS BLACKBURNS de APARICIO** presentó demanda de reconocimiento económico por unas incapacidades que canceló a su trabajador, desde el 20 de septiembre de 2018, por lo que ha solicitado a la entidad su reembolso, empero la entidad no ha emitido decisión al respecto, a pesar de que contaba con 10 días hábiles para proferir una decisión de fondo sobre el asunto.

De lo expuesto, claramente se aprecia que esta acción constitucional trata de una controversia de carácter económico, por lo cual, definida como se encuentra el origen o causa de la supuesta vulneración de los derechos fundamentales, se debe recordar que, la tutela es un mecanismo subsidiario, preferente y sumario, que procede ante la inexistencia de otros mecanismos de defensa judicial (art. 6 numeral 1 del decreto 2591 de 1991), **salvo que se trate de evitar un perjuicio irremediable**, situación que en la presente no fue acreditada por la accionante, por lo que se torna improcedente su solicitud.

Debe tenerse presente cómo, aún en la Acción de tutela cuya naturaleza procedimental es breve y sumaria dado que se trata de amparar los derechos básicos inherentes a todo ser humano, y en algunos inherentes a las personas jurídicas, se ha previsto que **se debe cumplir con un principio de carga probatoria básica**, de modo que si bien el artículo 20 del decreto 2591 de 1991 prevé una presunción en contra de quien guarda silencio dentro de esta clase acción judicial, **la misma no es de derecho y sí admite prueba en contrario**, por tanto resulta razonable considerar otra norma a saber el

² Corte Constitucional, Sentencia T-215A/11. M.P. Mauricio González Cuervo.

artículo 22 de dicho decreto, sobre el cual al ocuparse del tema probatorio, la Corte Constitucional mediante su sentencia T-131 de 2007³ **reiteró**:

*"el juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas. Pero esta disposición no puede entenderse como una autorización legal para que **el juez resuelva sin que los hechos alegados o relevantes para conceder o negar la protección hayan sido probados**, cuando menos en forma sumaria dadas las características de este procedimiento. **Su determinación no puede ser adoptada con base en el presentimiento, la imaginación o el deseo, sino que ha de obedecer a su certidumbre sobre si en efecto ha sido violado o está amenazado un derecho fundamental, si acontece lo contrario, o si en el caso particular es improcedente la tutela**. A esa conclusión únicamente puede arribar el fallador mediante la evaluación de los hechos por él establecidos con arreglo a la ley y sin desconocer el derecho de defensa de las partes". Negrillas del despacho.*

Aunado a lo anterior se debe señalar que la respuesta emitida por la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN, cuya función jurisdiccional deriva de la ley 1122 de 2007 artículo 41, modificada por el artículo 6 de la ley 1949 de 2019⁴, indicó que la demanda presentada por la accionante, fue radicada el 20 de septiembre de 2018 y se le asignó el número de expediente: J-2018-2475, la cual fue admitida el 19 de marzo de 2019, y notificada el día 23 de abril de 2019, también manifestó que la demanda se encuentra en curso de proferir sentencia, lo cual está sujeto al orden de reparto, dado que existen procesos que han sido radicados con anterioridad, que aumentó su personal pero aún tiene pendientes más de 1.000 demandas por decidir.

Que bajo este contexto lo que se pretende por vía de tutela implicaría alterar el orden de los procesos radicados ante la autoridad accionada, lo cual resulta inviable dado que aunque se excedió en gran modo el lapso legal previsto, se ha aclarado la sobrecarga laboral judicial, a lo cual se suma el tener en cuenta que en este expediente de tutela no obra prueba alguna por la cual se amerite dar una orden de prevalencia, la cual de darse en forma injustificada lesionaría los derechos de quienes antes esa autoridad accionaron primero y sería contrario al principio de independencia que como autoridad judicial le asiste a la Superintendencia Nacional de Salud cuando desempeña tal competencia.

Al respecto es oportuno tener en cuenta el precedente contenido en la sentencia T-156-13, M.P. Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, en la que se dijo:

³ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

⁴ Por la cual se adicionan y modifican algunos artículos de las leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011, y se dictan otras disposiciones.

El artículo 116 de la Carta otorga al Legislador la facultad de conferir facultades jurisdiccionales a la administración, pero lo hace con un conjunto de prevenciones. En ese sentido, a la luz del texto de esa cláusula superior, y de la voluntad constituyente en ella plasmada, su desarrollo debe efectuarse cumpliendo tres condiciones o tres grupos de condiciones, así: En primer término, debe respetar un principio de excepcionalidad, asociado a (i) la reserva de ley en la definición de funciones (incluidos los decretos con fuerza de ley), (ii) la precisión en la regulación o definición de tales competencias; y (iii) el principio de interpretación restringida o restrictivita de esas excepciones. En segundo lugar, la regulación debe ser armónica con los principios de la administración de justicia, entre los que se destacan (iv) **la autonomía e independencia judicial**; (v) la imparcialidad del juzgador; y (vi) un sistema de acceso a los cargos que prevea un nivel determinado de estabilidad para los funcionarios judiciales. Y, por último, debe ajustarse al principio de asignación eficiente de las competencias, el cual se concreta en un respeto mínimo por la especialidad o la existencia de un nivel mínimo de conexión entre las materias jurisdiccionales y las materias administrativas en las que potencialmente interviene el órgano. Esa conexión debe ser de tal naturaleza, que asegure el derecho a acceder a un juez competente, y que, a la vez, brinde garantías suficientes de independencia de ese juzgador.

4. No sobra aclarar que, conforme al caso en estudio, se tiene presente con base en el artículo 86 constitucional, que en principio lo que acá se pretende como fin último es un reconocimiento de rango económico para la cual no fue prevista la acción de tutela, lo cual daría lugar a su denegación plena, pues al ocuparse de este tema la Corte Constitucional tiene señalado:

“Las discusiones de índole económica resultan ajenas a la jurisdicción constitucional, pues el ordenamiento jurídico tiene previsto instrumentos procesales especiales para su trámite y resolución. Con fundamento en lo expuesto, esta Corporación ha negado la procedencia de la acción de tutela para resolver controversias de naturaleza económica, suscitadas entre los usuarios y Empresas Prestadoras de Salud, pues la finalidad del amparo constitucional es servir de instrumento de salvaguarda iusfundamental, más no como mecanismo encaminado a resolver controversias de estirpe contractual y económico. Así, **la Corte ha estimado que el amparo deviene improcedente frente a reclamaciones estrictamente económicas**, pues el diseño constitucional de la acción de tutela permite colegir que ella no está prevista como medio paralelo y supletorio de los mecanismos legales ordinarios”⁵ Negrillas del Juzgado.

Expuestos así los hechos, considera el Despacho que no es dable conceder el amparo deprecado toda vez que esta no es la vía procesal idónea para resolver la controversia propuesta.

⁵ Sentencia T-499 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

Sin más comentarios con base en lo expuesto, **el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Palmira (V.), administrando justicia en nombre de la República de Colombia** y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NO TUTELAR los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO y PETICIÓN de la señora **ESTRELLA DE JESÚS BLACKBURNS de APARICIO** identificada con la cédula de ciudadanía **No. 31.156.423** expedida en Palmira (V.), respecto de la **SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD - DELEGADA PARA LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL Y DE CONCILIACIÓN** representada por la Dra. **IVHON ADRIANA FLÓREZ PEDRAZA** en su calidad de Superintendente delegada para la función jurisdiccional y el doctor **FABIO ARISTIZÁBAL ÁNGEL** Superintendente Nacional de Salud. Fueron vinculados a la parte pasiva **NUEVA EPS** en cabeza del doctor **CESAR ALFONSO GRIMALDO DUQUE** en su calidad de Director de Prestaciones Económicas y la **ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD SGSSS- ADRES** en cabeza de la doctora **CRISTINA ARANGO OLAYA**, por las razones expuestas en la parte considerativa.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes por el medio más expedito, conforme a lo previsto en el art. 32 del decreto 2591 de 1.991.

TERCERO: De no ser impugnada la decisión, **REMÍTANSE** estas diligencias oportunamente a la Corte Constitucional para su eventual **REVISIÓN** conforme a lo previsto en el art. 32 del decreto 2591 de 1.991

CÚMPLASE

Firmado Por:

LUZ AMELIA BASTIDAS SEGURA
JUEZ
JUEZ - JUZGADO 002 DE CIRCUITO CIVIL DE LA CIUDAD DE PALMIRA-VALLE DEL CAUCA

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **2c93721247dadb18d2671abb342c8ee61d58f8e5877e6c30c5b58590d573a0fe**

Documento generado en 25/11/2020 03:17:18 p.m.