

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



JUZGADO CINCUENTA Y CINCO (55) ADMINISTRATIVO
DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
SECCIÓN SEGUNDA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

ACCIÓN:	TUTELA
PROCESO N°.	11001-33-42-055-2021-00350-00
ACCIONANTE:	ANDRÉS FELIPE RUGELES MONTOYA
ACCIONADA:	SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD
VINCULADAS:	FUNDACIÓN CLÍNICA DEL NORTE (BELLO ANTIOQUIA) y UNIDAD PRESTADORA DE SALUD TOLIMA DE LA DISAN DE LA POLICÍA NACIONAL
TERCERO CON INTERÉS DIRECTO:	JAVIER ENRIQUE RUGELES MAHECHA
ASUNTO:	SENTENCIA DE TUTELA N°. 143

Procede el despacho a proferir sentencia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Andrés Felipe Rugeles Montoya, identificado con cédula de ciudadanía N°. 1.128.427.792, obrando en nombre propio, en contra de la Superintendencia Nacional de Salud y los vinculados: Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia, Unidad Prestadora de Salud Tolima de la DISAN de la Policía Nacional; y el señor Javier Enrique Rugeles Mahecha, identificado con cédula de ciudadanía N°.10.167.355, en condición de tercero con interés directo, al considerar vulnerados los derechos fundamentales de: petición y debido proceso.

I. Objeto

Las pretensiones de la acción, son:

1. Que en un término no mayor a 48 horas **se proceda a iniciar de manera adecuada y oportuna el trámite pertinente que para el presente caso se debe surtir con el animo de verificar lo denunciado, actuando de manera activa y no pasiva.**
2. Que en un término no mayor a 48 horas, **proceda a dar respuesta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado.**

II. Hechos

Los hechos narrados por el accionante:

1. Para el día 05 de septiembre del año que avanza, **llegue con mi señor padre Javier Enrique Rugeles Mahecha C.C 10.167.355 a urgencias de la IPS Clínica del Norte situada en el municipio de Bello Antioquia** por cuanto me venía presentando al parecer un nuevo episodio de isquemia transitoria (ACV), suceso que se repetía cada vez con un tiempo más prolongado al anterior y del cual le hizo perder el habla y deterioro de su movilidad de la parte derecha de su cuerpo. Así mismo, mi padre es un ciudadano que tiene 60 años de edad y que desde el 12 de agosto de este año viene presentando deterioro en su salud, al punto que el 27 de agosto le realizaron una cirugía a corazón abierto (cirugía revascularización miocárdica) en la clínica especializada EMMSA ubicada en el municipio de Bello Antioquia, ya que tenía unas arterias del órgano tapadas, aunado a esto, es un ciudadano hipertenso entre otras patologías.

2. No obstante a lo anterior, **me negaron la atención con el único pretexto que la EPS a la cual está afiliado mi padre (Policía Nacional) no tiene convenio con la clínica**, sugiriéndome que por las patologías de mi papá y por su reciente operación lo trasladara lo más pronto posible a urgencias de la clínica de la Policía, que además queda situada en el municipio de Envigado Antioquia, a más de 30 minutos de donde estaba, eso, sin contar con el tráfico que en el momento pudiese haber.

3. En consecuencia, me vi en la necesidad de trasladarme hasta la clínica de la Policía, donde una vez estando allí y por la gravedad de mi padre lo hospitalizaron, hasta el punto que por su misma complejidad fue trasladado posteriormente a la clínica León XIII de Medellín Antioquia, egresando de allí el 21 de septiembre de 2021.

4. Por lo enunciado en los numerales 1, 2 y 3 de la presente acción constitucional, **el 06 de septiembre procedí a obtener comunicación con la Superintendencia Nacional de Salud a través del abonado telefónico 018000513700, con el ánimo de instaurar la respectiva PQRS, solicitando que se investigue lo sucedido; asignándosele el radicado # 21 – 1007395.**

5. A raíz de lo anterior, el día 08 del mismo mes a través de mi correo electrónico andres25153@hotmail.com se me remitió comunicado oficial por parte de la EPS de la Policía Nacional en donde se me indicó entre otras cosas, lo siguiente: “...Se le informó a la IPS del Norte de Bello que si bien es cierto que no se cuenta con convenio vigente en el caso donde se presente una urgencia vital, ellos se encuentran en el deber de atender al paciente y si el caso se puede manejar de manera ambulatoria si deben direccionar al paciente para que solicite el servicio en la Unidad Prestadora de salud más cercano...”

6. Desde el 08 de septiembre he solicitado en múltiples oportunidades a la Superintendencia Nacional de Salud a través del abona telefónico 018000513700 que no estaba de acuerdo con la respuesta emitida por parte de la EPS, máxime que ellos en mi sentir no tienen nada que ver con lo que solicite, que en sí, **es que se proceda a investigar el actuar negligente de la IPS Clínica del Norte del municipio de Bello Antioquia**, pero los diferentes asesores que me contestan de la entidad accionada, manifiestan que se remitió el desacuerdo de a respuesta a la EPS sin que a la fecha haya un nuevo pronunciamiento.

7. Ahora bien, el día 03 de noviembre hogao, obtuve una vez más comunicación con la Superintendencia Nacional de Salud a través del abonado telefónico 018000513700, contestándome en esta ocasión la asesora Sofía Giraldo, a quien, una vez haberle manifestado que me comunicaba para hacerle seguimiento a la PQRS # 21 – 1007395, argumento que aún no hay un nuevo pronunciamiento por parte de la EPS y que de igual forma la PQRS se encontraba archivado, situación que me llamó la atención y por lo cual manifesté mi desacuerdo. En conclusión, la funcionaria indicó que iba a solicitar el desarchivo.

8. **Es notorio su señoría, que a la fecha no se ha dado una solución de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo peticionado, pues la Superintendencia Nacional de Salud ha actuado de forma indolente y pasiva con lo denunciado.**

III. Actuación Procesal

Mediante proveído de 8 de noviembre de 2021, el despacho admitió la presente acción, y ordenó notificar al Superintendente Nacional de Salud o quien hiciera sus

veces, al Gerente de la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia o quien hiciera sus veces y al Jefe de la Unidad Prestadora de Salud Tolima de la DISAN de la Policía Nacional o quien hiciera sus veces. Notificaciones que se efectuaron el 9 de noviembre de 2021.

IV. Respuestas de los Accionados

Superintendencia Nacional de Salud

Señaló que dentro de las actuaciones administrativas adelantadas, se requirió al área de Protección al Usuario; dependencia que indicó que a través de correo electrónico dio traslado de la queja a la entidad aseguradora de la Policía Nacional, a la cual se encuentra adscrito el padre del actor, quien en respuesta afirmó que si bien no se cuenta con convenio con la IPS del Norte de Bello, esta última en caso de una urgencia se encuentra en el deber de atender al paciente; y si el caso se puede manejar de manera ambulatoria deben direccionar al paciente. Asimismo, precisó que el usuario se encuentra zonificado en el Municipio de la Dorada Caldas.

De igual forma, indicó que se exhortó a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional mediante radicado N°. 20212200001527141 de 10 de noviembre de 2021, a desplegar las acciones necesarias con el fin de garantizar la prestación efectiva de los servicios de salud al usuario y que brindó respuesta al accionante, mediante consecutivo N°. 20212200001529391, de la misma fecha.

Posteriormente, en alcance a la respuesta inicial, dijo que de acuerdo a lo manifestado por el tutelante, se requirió a la Dirección de Protección al Usuario, quienes mediante correo electrónico anexaron carpetas con las actuaciones adelantadas por la entidad, en un total de 4 archivos.

Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia

En respuesta a esta acción, adujo que la institución el pasado 11 de septiembre de 2021, recibió petición del actor, frente a la cual brindó respuesta oportuna el 30 de septiembre del mismo año.

Por lo anterior, solicitó la desvinculación de la entidad prestadora de salud, por cuanto no se vulnerado ningún derecho fundamental al accionante.

Unidad Prestadora de Salud Tolima – DISAN de la Policía Nacional

En contestación, narró que los hechos fueron presentados en la IPS Clínica del Norte, situada en el Municipio de Bello Antioquia, por lo cual, de acuerdo al organigrama para la prestación del servicio de atención médica a los usuarios del sistema de salud de la Policía Nacional, esa entidad no hace parte de la red externa contratada.

A la par, afirmó que si bien es cierto el usuario aparece situado en el Municipio de la Dorada Caldas, no quiere decir que la unidad prestadora de servicios de salud ha sido equívoca con la atención de salud del paciente. De igual forma, aclaró que se le brindó el 7 de septiembre de 2021, respuesta de fondo sobre la queja al señor Javier Enrique Mahecha Rugeles.

Por último, solicitó negar por improcedente la presente acción de tutela o hecho superado, pues no ha vulnerado derecho fundamental alguno al accionante.

Regional de Aseguramiento en Salud N°. 6

La citada dependencia pese a no ser parte dentro de estas diligencias, en respuesta manifestó que la respuesta a la petición radicada ante la Superintendencia Nacional

de Salud, se cristalizó el día 16 de noviembre de 2021, a la dirección de correo electrónico indicada en el escrito de petición.

De otra parte, afirmó que el señor Javier Enrique Rúgeles Mahecha, en la actualidad se encuentra hospitalizado en la IPS Universitaria, recibiendo tratamiento hospitalario por parte de la especialidad de Neurocirugía.

V. Manifestación del accionante

En primer lugar, a través de memorial de 10 de noviembre de 2021, manifestó que el 8 de noviembre de 2021, siendo las 05:30 a.m., su progenitor volvió a presentar los mismos síntomas que exteriorizó el 5 de septiembre de 2021, siendo necesario trasladarlo a la Clínica de la Policía del Municipio de Envigado Antioquia, con el ánimo de salvaguardar su vida, encontrándose actualmente en la Unidad de Cuidados Especiales (UCE) de dicho centro médico, a esperas de ser trasladado hacia la IPS Universitaria – Clínica León XIII.

Finalmente, por medio de memorial de 18 de noviembre de 2021, indicó que en atención a queja instaurada, recibió respuesta por parte de la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia, en la que le indicaron que si atendieron a su padre y que como quiera que lo clasificaron en TRIAGE IV no era necesario dejarlo hospitalizado y por ende, lo direccionaron a otro centro hospitalario; situación que no del todo es cierto, pues efectivamente si lo atendieron en una oficina de TRIAGE, pero esta lo que manifestó, fue que como la EPS a la cual estaba afiliado no tenía convenio con ellos, no lo podían dejar hospitalizado a pesar de las patologías.

Por lo expuesto, reiteró su solicitud de investigar el actuar de la Fundación Clínica del Norte.

VI. Pruebas

• Accionante

1. Copia del oficio N°. GS-2021-094013 DETOL/UPRES-GUPAS-1.10 de 7 de septiembre de 2021, expedido por el Jefe Unidad Prestadora de Salud Tolima, en respuesta a PQRS 110497 PQRD 21-1007395.

2. Copia de registro civil del accionante.

3. Copia de informe de epicrisis, emitido por la Clínica Especializada EMMSA, respecto del señor Javier Enrique Rugeles Mahecha.

4. Copia de informe de epicrisis emitido por la Clínica León XIII, respecto del señor Javier Enrique Rugeles Mahecha.

5. Copia de informe de epicrisis emitido por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, respecto del señor Rugeles Mahecha.

6. Copia de cédula de ciudadanía del accionante.

7. Copia de historia clínica del señor Javier Enrique Rugeles Mahecha, emitida por la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional.

8. Copia de oficio radicado 20212200001529391 de 10 de noviembre de 2021, expedido por la Superintendencia Nacional de Salud, con respuesta a la queja radicada: PQRD-21-1007395.

9. Copia del oficio de 30 de septiembre de 2021, emitido por la Fundación Clínica del Norte, en respuesta a la queja instaurada.

- **Accionada**

Superintendencia Nacional de Salud

1. Copia de oficio con número de radicado 20212200001527141 de 10 de noviembre de 2021, con requerimiento a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional - DISAN.

2. Captura de pantalla de certificación de entrega con acuse de recibido del citado requerimiento.

3. Copia de oficio con número de radicado 20212200001529391 de 10 de noviembre de 2021, con respuesta a la queja radicada por el actor: PQRD-21-1007395.

4. Captura de pantalla de certificación de entrega con acuse de recibido de la aludida respuesta.

5. Captura de pantalla de documento: Gestión PQRD – PQRD -21-1007395 de 11 de noviembre de 2021.

6. Copia del oficio de 15 de septiembre de 2021, con comunicación al accionante respecto a la PQRD radicada.

7. Copia del oficio de 6 de septiembre de 2021, con requerimiento efectuado a la Policía Nacional.

Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia

Captura de pantalla de correo electrónico de 30 de septiembre de 2021, con adjunto de respuesta a queja radicada por el actor.

Unidad Prestadora de Salud Tolima de la Disan de la Policía Nacional

No allegó pruebas.

VII. CONSIDERACIONES

7.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el Decreto 1983 de 2017, el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, y teniendo en cuenta la naturaleza jurídica de las entidades accionadas, este despacho es competente para conocer de la presente acción de tutela.

7.2. Problema Jurídico

Estudiado el expediente, el despacho advierte que se centra en determinar: si la Superintendencia Nacional de Salud, está vulnerando los derechos fundamentales al accionante, al debido proceso y petición: *i.)* al no adelantar las actuaciones administrativas de inspección, vigilancia y control, conforme a la ley, respecto a la queja instaurada el 6 de septiembre de 2021 y *ii.)* al no dar respuesta a la misma.

7.3. Acción de Tutela

Es preciso indicar que, el artículo 86 de la Constitución Política, consagró la acción de tutela como un mecanismo preferente y sumario para la protección inmediata de

los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991¹, establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

7.3.1. Procedencia

La acción de tutela tiene carácter residual, vale decir, que procede en tanto el accionante no disponga de otros medios de defensa judicial para lograr la protección de sus derechos, en tal sentido, el inciso 3° del Artículo 86 de la Constitución dispone: *“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”*.

A su vez, el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, señala que la acción de tutela no procederá: *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable...”*

Acentuando la anterior norma, la Corte Constitucional en Sentencia T-177 de 2011, establece:

*En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia constitucional, al respecto, ha indicado que el perjuicio ha de ser inminente, esto es, que amenaza o está por suceder prontamente; las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; **no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona**; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.”*
Negritillas fuera de texto

La norma y jurisprudencia citada, nos indica que, para amparar los derechos de una persona por medio de la acción de tutela, es necesario que exista una amenaza real, que no se disponga de otro medio, y/o que se encuentre en un estado de especial protección por parte del Estado.

7.3.2. Subsidiariedad

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T- 076 de 2009, ha señalado reiteradamente que la acción de tutela no procede cuando el peticionario disponga de otro medio para la defensa judicial de su derecho, a menos que intente la acción

¹ “Por el cual se reglamenta la acción de tutela”.

como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, haciendo énfasis en el carácter excepcional del mecanismo constitucional de protección.

“(…) la acción de tutela no puede convertirse en un instrumento adicional o supletorio al cual se pueda acudir cuando se dejaron de ejercer los medios ordinarios de defensa dentro de la oportunidad legal, o cuando se ejercieron en forma extemporánea, o para tratar de obtener un pronunciamiento más rápido sin el agotamiento de las instancias ordinarias de la respectiva jurisdicción. Su naturaleza, de conformidad con los artículos 86 de la Carta Política y 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991, es la de ser un medio de defensa judicial subsidiario y residual que sólo opera cuando no existe otro instrumento de protección judicial, o cuando a pesar de existir, se invoca como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, de manera que no puede utilizarse para remplazar los procesos judiciales o administrativos, pues su finalidad no es otra que brindar a las personas una protección efectiva, real y eficaz, para la garantía de sus derechos constitucionales fundamentales. En consecuencia, riñe con la idea de admitirla a procesos administrativos o judiciales en curso o ya terminados, en cuanto unos y otros tienen mecanismos judiciales ordinarios para la protección de derechos de naturaleza constitucional o legal, que por lo tanto la hacen improcedente”.
Negrillas fuera del texto

Así pues, la Corte Constitucional ha venido sosteniendo que la acción de tutela resulta improcedente cuando con ella se pretenden sustituir mecanismos ordinarios de defensa que no fueron utilizados a su debido tiempo o simplemente no han sido utilizados.

Lo planteado por la jurisprudencia tiene como objetivo fundamental la racionalización del ejercicio de la acción de tutela, en orden a evitar que a través de este medio extraordinario de protección constitucional, las personas pasen por alto los mecanismos ordinarios de resolución de conflictos establecidos en el ordenamiento.

7.3.3. Perjuicio Irremediable

En lo referente al perjuicio irremediable, la Corte Constitucional en la Sentencia SU-772 de 2014, expresó:

...respecto a los elementos que componen el perjuicio irremediable, sostuvo que debe ser inminente, que las medidas que se requieran para conjurarlo deben ser urgentes y que éste debe ser grave. En palabras de este Tribunal:

“A). El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética (...). Hay inminencias que son incontenibles: cuando es imposible detener el proceso iniciado. Pero hay otras que, con el adecuado empleo de medios en el momento oportuno, pueden evitar el desenlace efectivo. En los casos en que, por ejemplo, se puede hacer cesar la causa inmediata del efecto continuado, es cuando vemos que desapareciendo una causa perturbadora se desvanece el efecto. Luego siempre hay que mirar la causa que está produciendo la inminencia.

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre

la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. Pero además la urgencia se refiere a la precisión con que se ejecuta la medida, de ahí la necesidad de ajustarse a las circunstancias particulares. Con lo expuesto se verifica cómo la precisión y la prontitud señalan la oportunidad de la urgencia.

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. Luego no se trata de cualquier tipo de irreparabilidad, sino sólo de aquella que recae sobre un bien de gran significación para la persona, objetivamente. Y se anota la objetividad, por cuanto la gravedad debe ser determinada o determinable, so pena de caer en la indefinición jurídica, a todas luces inconveniente.

D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad (...). Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.

*De acuerdo con lo que se ha esbozado sobre el perjuicio irremediable, se deduce que **hay ocasiones en que de continuar las circunstancias de hecho en que se encuentra una persona, es inminente e inevitable la destrucción grave de un bien jurídicamente protegido, de manera que urge la protección inmediata e impostergable por parte del Estado ya en forma directa o como mecanismo transitorio***”.

Además se consideró en esta sentencia que **“el fundamento de la figura jurídica del inminente perjuicio irremediable, es un daño o menoscabo grave en un bien que reporta gran interés para la persona y para el ordenamiento jurídico, y que se haría inevitable la lesión de continuar una determinada circunstancia de hecho. El fin que persigue esta figura es la protección del bien debido en justicia, el cual exige lógicamente unos mecanismos transitorios, urgentes e impostergables, que conllevan, en algunos casos, no una situación definitiva, sino unas medidas precautelativas”**. Negrilla fuera de texto

Por consiguiente, para que exista un perjuicio irremediable es necesario que este sea inminente, que las medidas para corregirlo sean urgentes, que el daño a su vez sea grave y su protección perentoria.

7.3.4. Inmediatez

La inmediatez es creada para que el amparo de los derechos fundamentales sea de manera rápida, inmediata y eficaz.

Es así, que si se presenta demora en la presentación de la tutela, deberá ser improcedente, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios administrativos o de defensa judicial.

La Corte Constitucional, en Sentencia T- 792 de 2009, estableció que:

(...) la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

En ese sentido, la misma Corporación en Sentencia T – 987 de 2008, indicó:

El presupuesto de la inmediatez como requisito de procedibilidad de la tutela, debe ponderarse bajo el criterio del plazo razonable y oportuno, con esta exigencia se pretende evitar que este mecanismo de defensa judicial se emplee como herramienta que premie la desidia, negligencia o indiferencia de los actores, o se convierta en un factor de inseguridad jurídica. Tal condición está contemplada en el artículo 86 de la Carta Política como una de las características de la tutela, cuyo objeto es precisamente la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de toda persona, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados. En relación con el plazo razonable, esta Corte ha considerado que el mismo debe medirse según la urgencia manifiesta de proteger el derecho, es decir, según el presupuesto de inmediatez y según las circunstancias específicas de cada caso concreto.

Luego, para que proceda la acción de tutela, deberá establecerse el tiempo que dura el accionante en reclamar, pues tratándose de derechos fundamentales su exigencia debe ser inmediata.

Conforme a los anteriores referentes normativos y jurisprudenciales se concluye, que la tutela, **i)** tiene un carácter subsidiario, **ii)** debe ser utilizada con el ánimo de evitar un perjuicio irremediable, donde se vean afectados derechos fundamentales, y **iii)** procede cuando no existen otros medios de defensa judicial, pues de lo contrario la acción de tutela dejaría de ser un mecanismo de defensa de derechos fundamentales y se convertiría en un recurso ordinario.

Por su parte, en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991², se establece que este mecanismo sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que la acción de tutela se utilice como un instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable; circunstancia que debe probarse para acceder a la protección aludida.

7.4. Derechos fundamentales presuntamente vulnerados

En este caso se aducen como transgredidos los derechos fundamentales de: petición y debido proceso.

7.5. Derechos Fundamentales - Normas y Jurisprudencia Aplicables

7.5.1. Derecho de Petición

El artículo 23 de la Constitución Política, consagró el derecho de petición como el derecho fundamental que tienen las personas para presentar a la administración peticiones respetuosas que impliquen un interés particular o público; de igual manera se establece que el peticionario tiene derecho a que la respuesta sea adecuada, efectiva y oportuna.

Al respecto, el artículo 23 de la Constitución Política, establece:

² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-184 de 2009.

ARTICULO 23. *Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.*

Es así como, los órganos de la administración están obligados a dar oportuna respuesta, no permitiéndose la dilación en perjuicio del solicitante, pues el término para contestar debe ser razonado, y está determinado por los factores inherentes a la entidad; esta razonabilidad hace precisión al tiempo exigido para el procesamiento de la petición junto con las demás condiciones externas y materiales de la oficina a la que concierne resolver, por lo anterior, el único facultado para establecer un término superior es el mismo legislador, por consiguiente la administración misma no puede abrogarse términos superiores para dar contestación a las peticiones que se le presenten si éstos no están expresamente permitidos por la ley.

Por lo tanto, las entidades vulneran el núcleo esencial del derecho de petición cuando fijan plazos desproporcionados que finalmente se constituyen en dilaciones injustificadas para dar cumplimiento a la obligación de dar respuesta.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-463 del 09 de julio de 2011, resaltó sobre el derecho de petición, lo siguiente:

Así, esta corporación ha sostenido que el derecho de petición se materializa cuando la autoridad requerida, o el particular en los eventos en que procede, emite respuesta a lo pedido, i) respetando el término previsto para tal efecto; ii) de fondo, esto es, que resuelva la cuestión, sea de manera favorable o desfavorable a los intereses del peticionario; iii) en forma congruente frente a la petición elevada; y, iv) comunicándole tal contestación al solicitante.

Si emitida la respuesta por el requerido, falla alguno de los tres presupuestos finales, se entenderá que la petición no ha sido atendida, conculcándose el derecho fundamental. En tal sentido, la Corte Constitucional ha explicado:

*“... el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada. Además, **que ésta debe ser de fondo**. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.*

El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental³.

7.5.1.1. Ley 1755 de 2015

De otra parte, la Ley 1755 de 2015, estableció los objetos y modalidades del derecho de petición ante las autoridades, así:

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

³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-463 de 2011

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. Negrillas fuera de texto

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.

Así mismo, la citada Ley, estableció parámetros importantes, como los tiempos de respuesta de acuerdo con el tipo de petición y la competencia para dar respuesta a las solicitudes, siendo así, que en su artículo 14, señaló:

... Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. *Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:*

1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. *Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.*
(...)

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.*
Negrilla y Subrayado fuera del texto

Ahora bien, como consecuencia de la Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, dada la situación actual de pandemia por Covid-19, se expidió el Decreto 491 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas, y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, y se ampliaron los términos en cuanto a la atención de peticiones de la siguiente forma:

Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. *Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:*

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

(i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.

(ii) 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 y cinco (35) días siguientes a su recepción.

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 el presente artículo 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 en este artículo.

Parágrafo. *La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.*

En el mismo sentido, se pronunció la Corte Constitucional, en la Sentencia C-242 de 2020, declarando la exequibilidad condicionada del anterior, bajo el entendido de que la ampliación de términos que contempla para solucionar las peticiones es extensible a los particulares que deben atender solicitudes.

6.5.3. Debido Proceso

El derecho al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, en los siguientes términos: ***“Artículo 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. (...)”*** Negrillas fuera de texto

Es decir, que desde nuestra carta magna, se le imponen a las autoridades y a las personas que ejercen funciones públicas, el deber de respetar el debido proceso en todas sus actuaciones, garantizando con ello su observancia, no solo en el ámbito jurídico sino también en lo administrativo, esa garantía se traduce en el respeto que debe tener la administración a las formas previamente definidas, a la salvaguarda de los principios de contradicción e imparcialidad, y a la garantía de que la actuación administrativa se surtirá respetando todas sus etapas, ajustándose al ordenamiento jurídico legal y a los preceptos constitucionales.

Es así como, en la Sentencia T-200 de 2011, la Corte Constitucional, señaló:

(...) Sobre el debido proceso administrativo la Corte ha precisado que su cobertura se extiende a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública en la realización de sus objetivos y fines estatales, lo que implica que cubija todas las manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que presenten los particulares, y a los procesos que adelante la administración con el fin de garantizar la defensa de los ciudadanos. Negrilla fuera de texto

Luego, debe recordar el despacho que el debido proceso se aplica al desarrollo de cualquier actuación que adelante una entidad pública o particular que ejerza funciones públicas, garantizándose así los derechos de defensa y contradicción.

6.5.4. Debido Proceso - Superintendencia Nacional de Salud

En relación al debido proceso, la Corte Constitucional, en Sentencia C-921 de 2001, precisó:

La Superintendencia Nacional de Salud está obligada a garantizar el debido proceso al ejercer la potestad sancionatoria porque la Constitución así lo impone. No se trata solamente de pedir explicaciones, sino de adelantar un procedimiento en el que se de oportunidad al implicado de ejercer su defensa y de impugnar las decisiones que se dicten en su contra, como de ejercer los demás derechos que integran el debido proceso. Negrilla y subraya fuera de texto

6.5.5. Competencias de la Superintendencia Nacional de Salud

Al respecto, debe indicarse que la Ley 1438 de 2011, reguló aquellos sujetos de inspección, vigilancia y control, de la entidad, así:

ARTÍCULO 121. SUJETOS DE INSPECCIÓN, VIGILANCIA Y CONTROL DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD. Serán sujetos de inspección, vigilancia y control integral de la Superintendencia Nacional de Salud:

121.1 Las Entidades Promotoras de Salud del Régimen Contributivo y Subsidiado, las Empresas Solidarias, las Asociaciones Mutuales en sus actividades de Salud, las Cajas de Compensación Familiar en sus actividades de salud, las actividades de salud que realizan las aseguradoras, las Entidades que administren planes adicionales de salud, las entidades obligadas a compensar, las entidades adaptadas de Salud, las administradoras de riesgos profesionales en sus actividades de salud. Las entidades pertenecientes al régimen de excepción de salud y las universidades en sus actividades de salud, sin perjuicio de las competencias de la Superintendencia de Subsidio Familiar.

121.2 Las Direcciones Territoriales de Salud en el ejercicio de las funciones que las mismas desarrollan en el ámbito del sector salud, tales como el aseguramiento, la inspección, vigilancia y control, la prestación de servicios de salud y demás relacionadas con el sector salud.

121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos.
Negrilla y subraya del despacho

(...)

En el mismo sentido, el Decreto 1080 de 2021, establece:

Artículo. 3. Ámbito. de inspección, vigilancia y control. La Superintendencia Nacional de Salud, tiene a su cargo el Sistema Integrado de Inspección, Vigilancia y Control del Sistema General de Seguridad Social y le corresponde ejercer inspección, vigilancia y control respecto de los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud enunciados, entre otros, en los artículos 155 de la Ley 100 de 1993, 121⁴ Y 130A de la Ley 1438 de 2011 y 2 de la Ley 1966 de 2019.

En conclusión, son objeto de inspección, vigilancia y control, de la Superintendencia Nacional de Salud, aquellos entes encargados de prestar servicios en salud, bien sean públicos, privados o mixtos.

Caso Concreto

Pretende el accionante que se le ordene a la Superintendencia Nacional de Salud, surtir el trámite correspondiente respecto a la queja instaurada el 6 de septiembre de 2021 y dar respuesta a la misma.

⁴ (...) 121.3 Los prestadores de servicios de salud públicos, privados o mixtos.

Así, frente a los hechos narrados, la Superintendencia Nacional de Salud, indicó que en ocasión a la queja instaurada por el accionante, requirió al área de Protección al Usuario; dependencia que afirmó que a través de correo electrónico dio traslado de la queja a la entidad aseguradora de la Policía Nacional, a la cual se encuentra adscrito el padre del actor, quien en respuesta adujo que si bien no se cuenta con convenio con la IPS del Norte de Bello, en caso de una urgencia, se encuentra en el deber de atender al paciente y si el caso se puede manejar de manera ambulatoria puede direccionar al paciente. De igual forma, precisó que exhortó a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, a fin de desplegar las acciones necesarias con el fin de garantizar la prestación efectiva de los servicios de salud al usuario y que brindó respuesta al accionante mediante consecutivo N°. 20212200001529391 de 10 de noviembre de 2021.

Seguidamente, en alcance a la respuesta brindada, precisó que de acuerdo a lo manifestado por el accionante, se requirió a la Dirección de Protección al Usuario, quien mediante correo electrónico anexó carpetas con las actuaciones adelantadas por la entidad.

Por su parte, la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia, en su respuesta manifestó que la institución el pasado 11 de septiembre de 2021, recibió petición del actor, frente a la que brindó respuesta oportuna el 30 de septiembre del mismo año.

Finalmente, la Unidad Prestadora de Salud Tolima de la DISAN de la Policía Nacional, señaló que los hechos fueron presentados en la IPS Clínica del Norte, situada en el Municipio de Bello Antioquia, por lo que de acuerdo al organigrama para la prestación del servicio de atención médica a los usuarios del sistema de salud de la Policía Nacional, esa entidad no hace parte de la red externa contratada.

A la par, afirmó que si bien es cierto que el usuario aparece situado en el Municipio de la Dorada Caldas, no quiere decir que la unidad prestadora de servicios de salud ha sido equívoca con la atención de salud del paciente. De igual forma precisó que el 7 de septiembre de 2021, se le brindó respuesta de fondo sobre la queja al señor Javier Enrique Mahecha Rugeles.

Una vez precisado lo anterior, este despacho efectuará el correspondiente estudio para determinar si en el presente asunto existió transgresión a los derechos invocados por el tutelante, esto son: debido proceso y petición.

Inicialmente, se encuentra probado que el accionante instauró de forma verbal queja el 6 de septiembre de 2021, ante la Superintendencia Nacional de Salud, por medio de la cual solicitó se investigará la conducta realizada por la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia, frente a la presunta falta de atención del señor Javier Enrique Rugeles Mahecha (padre del accionante), como se probó con el registro civil de nacimiento, aportado por el interesado.

Así las cosas, se tiene acreditado que la Superintendencia Nacional de Salud, a la fecha de emisión de este fallo, adelantó actuaciones administrativas de requerimiento, a la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional, dependencia prestadora de los servicios de salud del señor Rugeles Mahecha, a fin de resolver la queja instaurada por el actor; quien brindó respuesta por medio de la Unidad Prestadora de Salud Tolima de la DISAN de la Policía Nacional, a través de Oficio N°. GS-2021-094013 DETOL/UPRES-GUPAS-1.10 de 7 de septiembre de 2021.

Sin embargo, observa esta instancia judicial que la queja instaurada por el accionante, obedece al presunto descuido presentado por la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia; entidad que señaló que al interesado se le suministró respuesta el 30 de septiembre de 2021; contestación que fue allegada por el

accionante. Ahora bien, no se probó que la Superintendencia Nacional de Salud, a la fecha haya desplegado actuación para investigar lo sucedido con la fundación prestadora de servicios de salud; más aún, cuando la queja recayó en ella, como lo afirmó el tutelante y posteriormente reiteró, lo que permite concluir que existe transgresión del derecho fundamental al debido proceso del tutelante, en la medida que no se han surtido actuaciones administrativas para resolver la queja instaurada de 6 de septiembre de 2021, en relación a la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia.

De otra parte, en cuanto a la presunta vulneración al derecho de petición del accionante, ha de indicarse que al mismo se le brindó respuesta por parte de la Superintendencia Nacional de Salud, a través del oficio N°. 20212200001529391 de 10 de noviembre de 2021. No obstante, se avizora que la respuesta no es de fondo, pues al no haber adelantado las actuaciones correspondientes para tramitar la queja presentada a la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia, se infiere que al accionante no se le ha dado respuesta de fondo sobre su pedimento.

En consecuencia, este despacho considera que existe vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso y petición, por lo cual se tutelarán, y se ordenará al Superintendente Nacional de Salud o quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, en el marco de sus competencias, realice las actuaciones administrativas correspondientes, para atender la queja que fue presentada por el tutelante, a la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia. Asimismo, dentro del mismo lapso, deberá resolver de fondo la queja instaurada el 6 de septiembre de 2021 y notificar su contenido al accionante. Lo actuado deberá acreditarse al juzgado, para verificar el cumplimiento de la sentencia, so pena de incurrir en desacato a orden judicial.

En caso de no presentarse impugnación en contra del presente fallo, se procederá con el envío de este a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

En mérito de expuesto, el **Juzgado Cincuenta y Cinco (55) Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por mandato de la ley,

RESUELVE

PRIMERO.- TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso y petición, del señor Andrés Felipe Rugeles Montoya, identificado con cédula de ciudadanía N°. 1.128.427.792; conforme a las consideraciones que anteceden.

SEGUNDO.- ORDENAR al Superintendente Nacional de Salud o quien haga sus veces, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, en el marco de sus competencias, realice las actuaciones administrativas correspondientes, para atender la queja que fue presentada por el tutelante, a la Fundación Clínica del Norte del Municipio de Bello Antioquia. Asimismo, dentro del mismo lapso, deberá resolver de fondo la queja instaurada el 6 de septiembre de 2021 y notificar su contenido al accionante. Lo actuado deberá acreditarse al juzgado, para verificar el cumplimiento de la sentencia, so pena de incurrir en desacato a orden judicial.

TERCERO.- Por la secretaría del juzgado, **NOTIFICAR** la presente decisión a las Partes, a la Agente del Ministerio Público Delegada ante este despacho judicial y al Defensor del Pueblo; conforme a lo dispuesto en los Artículos 30 del Decreto 2591 de 1991 y 5 del Decreto 306 de 1992.

CUARTO.- HACER SABER que en contra de la presente decisión, procede el recurso de impugnación para ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación.**

QUINTO.- En caso de no ser impugnado el presente fallo, por la secretaría del juzgado, **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de conformidad a lo establecido en el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

SEXTO.- Una vez regrese el expediente de la Corte Constitucional, por la secretaría del juzgado, **PROCEDER** al archivo de este, luego de las anotaciones del caso en el Sistema Justicia XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

Luis Eduardo Guerrero Torres
Juez
Juzgado Administrativo
055
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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:

52838e82caba99b84962efc88da80eb9ad80c9f7c399a6363a4c4e9f5dfb92ab

Documento generado en 22/11/2021 06:32:10 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>