



Juzgado Único Laboral del Circuito de
Girardot

Ref: Acción de Tutela
D/ Magaly Medina Farjan
C/ Administradora de los Recursos del Sistema
General de Seguridad Social en Salud – ADRES
V/ Ministerio de Salud y Protección Social
Rad. 25-307-31-05-001-**2020-00134**-00

Girardot, Cundinamarca, dos (02) de julio de dos mil veinte (2020).

Procede el Despacho en primera instancia a decidir lo pertinente en relación con la acción de tutela promovida por Magaly Medina Farjan contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, aduciendo vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, siendo vinculado el Ministerio de Salud y Protección Social.

A N T E C E D E N T E S

1. Como situación fáctica señala la accionante que el día 5 de agosto de 2018 falleció su padre Eugenio Medina Lamprea como consecuencia de un accidente de tránsito en donde se vio involucrado un vehículo automotor no asegurado.

Afirma que conforme a la disposición legal de reconocimiento a beneficiarios de indemnización administrativa por muerte como consecuencia de un accidente de tránsito, o un evento catastrófico de origen natural, presentó reclamación ante la accionada el 30 de abril de 2019, la cual fue radicada bajo No. Ecat 51018017, contando dicha entidad con el término de 2 meses para darle respuesta a la misma.

Expone que solo hasta el 15 de octubre de 2019 fue notificada del resultado de la auditoría a su reclamación, indicándose que la misma no había sido aprobada bajo los argumentos de inconsistencia en el diligenciamiento del *furpen*, concretamente en cuanto a i) el número de teléfono de la víctima y ii) en el tipo de documento y número de identificación del conductor de vehículo.

Establece que el día 31 de octubre de 2019 radicó ante la accionada un formulario *furpen*, modificando la información por ellos solicitada, siendo notificada hasta el 13 de mayo de 2020 del resultado de esta nueva auditoría, la cual también fue no aprobatoria bajo el concepto de “inconsistencia técnica que se reportará a la autoridad competente porque algunos de los soportes no son auténticos y/o veraces”.

Considera que la respuesta brindada por la Adres no es clara ni resuelve la solicitud de fondo presentada, violentándosele de esta manera su derecho fundamental al debido proceso, siendo una persona de especial protección constitucional al ser madre cabeza de familia y de bajo recursos económicos.

Pretende a través de la presente acción, se ordene a la entidad accionada otorgue y notifique una decisión clara, eficaz y de fondo, respecto a la solicitud de indemnización por muerte y gastos funerarios, la cual deberá ser suficiente, efectiva y congruente, en virtud a que la decisión notificada de forma extemporánea, no cumple con dichos presupuestos, ya que se limita a dar respuestas ambiguas, aclarando que no pretende el reconocimiento de la citada indemnización a través de este medio constitucional.

Fue aportado como prueba relevante, copia simple del resultado de auditoría; respuesta a la glosa presentada; respuesta definitiva a la subsanación de la Glosa y estado de afiliación de la actora al régimen subsidiado en salud¹

El 17 de junio fue recibido a través de correo electrónico el escrito de tutela en el Centro de Servicios Judiciales de Juzgados Penales de Girardot, correspondiéndole por reparto a este despacho judicial, dictándose auto admisorio en la misma fecha, ordenándose notificar a la entidad accionada con el fin de que informara todo lo relacionado con los hechos que da cuenta la actora, solicitándosele expusiera las razones y argumentos para las respuestas otorgadas a la accionante.

Así mismo, se vinculó al Ministerio de Salud y Protección Social al ser la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES una entidad adscrita a este y por tener interés en las resultas de la presente acción, solicitándoseles a dichos destinatarios que la remisión de la información solicitada debía hacerse al correo electrónico institucional del despacho, en atención a la emergencia sanitaria en todo el país con ocasión de Covid19.

¹ Folios 25-37.

Y en la misma providencia, se ordenó oficiar a los Juzgados Primero Civil del Circuito de Girardot y al Juzgado Primero Promiscuo de Familia del Circuito de Girardot a efectos de que informaran si conocieron sobre acciones de tutela entre las mismas partes, las cuales les fueron repartidas en los meses de mayo y junio del presente año².

2. El Juzgado Primero Promiscuo de Familia del Circuito de Girardot comunicó al despacho que conoció de una acción de tutela entre las mismas partes, la cual fue decidida el 12 de junio del presente año, presentándose impugnación por parte de la accionada, la cual ingresó para decidir. Así mismo, es allegada la correspondiente decisión³.

3. El Ministerio de Salud y Protección Social fue notificado por la secretaría del despacho⁴, sin presentarse contestación alguna.

4. La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, a través del Jefe de la Oficina Jurídica, da contestación a la acción manifestando en primer lugar que a partir de la entrada en operación de dicha entidad, 1° de agosto de 2017, y según lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, debe entenderse suprimido el Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, y con este la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social -DAFPS del Ministerio de Salud y Protección Social tal como señala el artículo 5 del Decreto 1432 de 2016 modificado por el artículo 1 del Decreto 547 de 2017 y que cualquier referencia hecha a dicho Fondo, se entenderá a nombre de la nueva entidad quien hará sus veces, encontrándose entre estas las reclamaciones con cargo a la subcuenta de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, establecidas en el Decreto 780 de 2016.

Frente a los hechos y pretensiones expone que las mismas son de carácter económico, y no *iusfundamental*; no cumpliéndose con el requisito de subsidiaridad que este tipo de solicitudes de amparo exige, por lo que debe declararse la improcedencia de la misma.

Igualmente, señala que lo que busca la accionante es discutir el resultado de auditoría y no una falla dentro del trámite de esta o una falta de respuesta, actuaciones que no corresponden a este trámite expedito, contando la actora con las vías judiciales idóneas para controvertir el resultado obtenido.

² Folio 38-40.

³ Folios 44-50.

⁴ Folio 52.

Considera que en el presente caso no existe ni existió vulneración de derechos fundamentales, por cuanto la reclamación agotó debidamente el procedimiento contenido en la Resolución 1645 de 2016, encontrándose el retraso en entregas de resultado perfectamente justificado, y el mismo no es generador de un derecho administrativo positivo. Finalmente, manifiesta que una respuesta clara y de fondo no implica de entrada entrar a demostrar la falsedad de los documentos, en tanto dicha tarea es competencia de otras autoridades, no de la ADRES.

Concluye que, si en gracia de discusión se asimila la mencionada reclamación a un derecho de petición, la respuesta otorgada a la accionante tiene unos estándares reglamentarios previamente establecidos para considerarse clara, eficaz y de fondo, contenidos en la Resolución 1645 de 2016. Por lo tanto, dichos conceptos no dependen de la visión caprichosa del accionante, sino de cumplir lo exigido por esa norma especial, debiendo denegarse las pretensiones de la actora⁵.

Advierte el despacho que las razones y argumentos para las respuestas otorgadas a la accionante dentro del trámite de la reclamación interpuesta que se solicitaron por este juzgado, no fueron presentadas por el accionado.

5. Finalmente, el Juzgado Primero Civil del Circuito de Girardot informa al despacho que el 29 de mayo le fue repartida acción de tutela entre las mismas partes, la cual se resolvió devolverla de manera inmediata a la Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Girardot con el fin de que continuará conociendo el trámite correspondiente y decidiera de fondo⁶.

II. CONSIDERACIONES

Problema Jurídico

De conformidad con los antecedentes expuestos, este Despacho deberá determinar si la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES ha vulnerado el derecho fundamental al debido proceso de la señora Magaly Medina Farjan con ocasión del trámite concerniente a acceder a la indemnización administrativa con ocasión del fallecimiento de su padre Eugenio Medina Lamprea.

Procedencia de la Acción de tutela y el derecho fundamental invocado

⁵ Folios 86-115.

⁶ Folio 115.

La Constitución Nacional en su artículo 86 dispuso que toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por si misma o por quien actúe a su nombre la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de particulares en los casos previstos en la ley.

Sin embargo, el **principio de subsidiariedad** que rige el amparo impide que este sustituya los medios ordinarios de defensa ante los jueces o autoridades administrativas, resolviendo asuntos que por competencia les corresponde asumir a otras entidades.

De esta manera, en el marco del principio de subsidiariedad, es dable afirmar que *“la acción de tutela, en términos generales, no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca remplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos impuestos (dentro) de estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten”*⁷.

Acerca del debido proceso administrativo, derecho fundamental alegado como vulnerado por la accionante, el artículo 29 de la Constitución Política consagra que debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos⁸, de manera que se garantice:

- (i) el acceso a procesos justos y adecuados;
- (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas;
- (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y
- (iv) los derechos fundamentales de los asociados.⁹

Estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho¹⁰.

⁷ Sentencia T-575 de 2015.

⁸ Sentencia T-587 de 2013. M.P y T-515 de 2015.

⁹ Sentencia C-331 de 2012

¹⁰ Sentencias C-983 de 2010; C-491 de 2016. M.; y T-543 de 2017.

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que el debido proceso administrativo guarda estrecha relación con el derecho fundamental de petición, *“pues un buen número de las actuaciones en las que deberá aplicarse el debido proceso se originan en el ejercicio de ese derecho, y además porque en tales casos el efectivo respeto del derecho de petición dependerá, entre otros factores, de la cumplida observancia de las reglas del debido proceso.”*¹¹

Establece el Alto Tribunal Constitucional que dicha relación se presenta, entre otras circunstancias, con la efectiva puesta en conocimiento de la respuesta que se brinde a una petición incoada **-la cual debe ser de fondo, clara y congruente**¹²-, pues *“además de ser un elemento indispensable para la adecuada garantía del derecho de petición, constituye presupuesto de protección del derecho fundamental al debido proceso en el ámbito de las actuaciones administrativas. En efecto, a partir de que se pone en conocimiento la respuesta a la petición, inicia el término que se tiene para interponer los recursos que procedan contra la decisión tomada por la autoridad, por lo que el conocimiento de la respuesta resulta indispensable para la realización del derecho de defensa, como parte del derecho al debido proceso.”*¹³

Por otra parte, es necesario reiterar el deber que tiene la administración de motivar sus actos administrativos, siendo ello una garantía para los destinatarios del mismo en la medida en que pueden conocer las razones en las que se fundan las autoridades públicas al adoptar decisiones que afecten sus intereses generales o particulares.¹⁴

Es así como se ha decantado jurisprudencialmente que la motivación de los actos administrativos es una prerrogativa para el ejercicio del derecho de contradicción y defensa como componente del derecho al debido proceso administrativo, por lo que si el acto no se encuentra motivado, el particular estará impedido de ejercer las facultades que emanan de los derechos fundamentales referidos, es decir, el derecho a ser oído, a aportar y controvertir pruebas y a una decisión fundada¹⁵, incluso a acudir a las vías judiciales para refutar los mencionados actos.

En conclusión, el derecho fundamental al debido proceso administrativo contiene la garantía que todas las personas tengan derecho a que las actuaciones desarrolladas dentro de un proceso judicial o administrativo

¹¹ Sentencias T-680 de 2012, T-167 de 2013 y T-036 de 2018.

¹² Sentencia T-036 de 2018.

¹³ Sentencia C-951 de 2014.

¹⁴ Sentencia C-734 de 2000 y T-991 de 2012.

¹⁵ Sentencias SU-917 de 2010, T-656 de 2011 y T-991 de 2012.

se surtan de forma clara y eficaz. Como consecuencia, los ciudadanos esperan que dichos procesos se lleven a cabo de forma celer, transparente y ajustándose al principio de economía procesal¹⁶.

Caso concreto

La señora Magaly Medina Farjan pretende a través de esta acción que se ordene a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES otorgue y notifique una decisión clara, eficaz y de fondo, respecto a la solicitud de indemnización por muerte y gastos funerarios del señor Eugenio Medina Lamprea, la cual fue radicada bajo el No. Ecat 51018017.

Con el fin de contextualizar brevemente este asunto, pasa el despacho a indicar que el Decreto 056 de 2015, definió los eventos en los cuales las personas pueden reclamar, a través de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito (ECAT) del extinto Fosyga, las indemnizaciones que incluyen los accidentes de tránsito en que una persona fallezca y el vehículo que haya causado el perjuicio se dé a la fuga o no se encuentre asegurado.

Es así como la Resolución 1645 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social estableció el término y el procedimiento que deben adelantar los beneficiarios para presentar la respectiva solicitud para que le sea reconocida la indemnización por muerte y gastos funerarios, trámite que incluye las etapas de 1) pre-radicación; 2) radicación; 3) auditoría integral; 4) comunicación del resultado de auditoría y respuesta al mismo; y/o 5) pago, cuando este último proceda.

Es de advertir que mediante la Ley 1753 de 2015 fue creado el ADRES, con el fin de administrar los recursos del SGSSS, estableciendo su artículo 67 que dentro de las funciones de dicha entidad se encuentra la de pagar las destinaciones que hubiera definido el legislador con relación al Fosyga, encontrándose dentro de estas, la indemnización establecida en el Decreto 056 de 2015.

Conforme a la documental obrante, la señora Magaly Medina Farjan presentó solicitud administrativa ante ADRES para el pago de la indemnización establecida en la anterior norma citada por el fallecimiento de su padre.

¹⁶ Sentencia T-262 de 2019.

El resultado de dicha solicitud fue notificada a la actora, indicándole mediante oficio del 10 de octubre de 2019 Rad. 0000033594 que no había sido aprobada ante la presencia de inconsistencias en el formulario único de reclamación *furpen*, concretamente frente al número de teléfono de la víctima y el documento de identidad del conductor vehículo, evidenciándose que la señora Medina Farjan procedió a presentar escrito de subsanación al respecto.

Luego, la misma accionada mediante oficio del 23 de abril del presente año Rad. 0000042863 le informa que su reclamación adquirió estado de no aprobada por *“inconsistencia técnica que se reportará a la autoridad competente porque alguno o algunos de los soportes no es auténticos y/o veraces”*¹⁷, sin otorgársele argumento demostrativo de ello, ni se le expuso cual soporte consideraba como no veraz, imponiéndole un nuevo requerimiento que no fue puesto en contexto en el primer estudio de la solicitud, obteniendo con ello una segunda respuesta negativa.

Es de advertir que el art. 22 de la Resolución 1645 de 2016 establece los requisitos para materializar la comunicación del resultado de auditoría de los reclamantes de las indemnizaciones con cargo a la Ecat, indicando que la mencionada comunicación deberá contener como mínimo la siguiente información:

- a) Fecha de expedición de la comunicación.
- b) Número de paquete del cual hace parte la reclamación
- c) **Para persona natural, el detalle de todas las glosas aplicadas con su respectiva descripción y notas aclaratorias si las tiene.** Para personas jurídicas, la ruta de acceso para consultar en la página web, el reporte del resultado de auditoría integral que incluirá el detalle de todas las reclamaciones, las glosas aplicadas a cada una de ellas o al ítem que corresponda con su respectiva descripción y notas aclaratorias si las tiene

Así mismo, el art. 24 ibidem señala que, en caso de presentarse subsanación por parte del reclamante, la respuesta a los resultados de auditoría se tramitará en el término de dos (2) meses, y será objeto de comunicación a los reclamantes en las mismas condiciones establecidas en los artículos 22 y 23 del mencionado acto administrativo.

De lo anterior se concluye, que correspondía a la ADRES comunicar a la señora Magaly Medina Farjan el **detalle** de las no conformidades que afectaron en forma parcial o total el reconocimiento y pago de su

¹⁷ Folio 27.

reclamación, por la existencia de un error, una inconsistencia, o la ausencia de alguno de los documentos, **con su respectiva descripción**, conforme el concepto de glosa aplicado en la normatividad citada, art. 3 de la Resolución 1645 de 2016.

La resolución frente a la subsanación presentada por la señora Medina Farjan no contiene una respuesta clara, de fondo y congruente con lo solicitado, evidenciándose el incumplimiento del deber de motivación del correspondiente acto administrativo, esto es, las razones en las que se fundó para adoptar dicha decisión.

Como corolario, el actuar de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES no se ajusta al respeto de los parámetros del debido proceso administrativo, el cual se debe regir por los principios de economía, celeridad y publicidad, tal como lo establece el artículo 209 de la Constitución Política al imponerle trabas administrativas para lograr una resolución clara y eficaz frente a lo solicitado, sumado al incumplimiento de las prerrogativas legales existentes frente al requisito de comunicación de resultados de la auditoría resultada.

No son de recibo los argumentos expuestos por la entidad accionada frente a que dicho requisito se cumplió, por cuanto si bien en su defensa decidió omitir parte de la norma citada, refiriéndose únicamente a las personas jurídicas, este despacho advirtió que la citada Resolución 1645 de 2016 se acompaña con la normatividad existente sobre la publicidad de los actos administrativos y el respeto por el debido proceso que rige toda actuación administrativa, sin que ello hubiese sido cumplido por la ADRES.

Es necesario destacar que en el presente asunto se cumple el requisito de subsidiariedad, por cuanto no es posible exigirle a la señora Magaly Medina Farjan que acuda ante la jurisdicción contenciosa administrativa para atacar la nulidad del mencionado acto, cuando se desconoce por completo los argumentos que conllevaron a la resolutive del mismo, siendo reiterativa la negación en el actuar de la ADRES dentro del trámite administrativo que adelantó la actora sin ofrecer argumentos y motivaciones que permitan ejercer los medios de control existentes en el ordenamiento jurídico.

Por lo expuesto, se tutelaré el derecho fundamental al debido proceso de la señora Magaly Medina Farjan vulnerado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES,

ordenándosele que dentro del término de tres (3) hábiles siguientes a la notificación de esta providencia proceda a otorgar una respuesta de fondo, clara, congruente y que contenga **el detalle de todas las glosas aplicadas con su respectiva descripción y notas aclaratorias si las tiene,** frente a la subsanación a la auditoría dentro de la reclamación presentada por la accionante con radicado Ecat 51018017 consistente en la indemnización administrativa por muerte del señor Eugenio Medina Lamprea como consecuencia de un accidente de tránsito, la cual debe ser igualmente notificada.

Finalmente, se advierte que si bien la actora con anterioridad presentó una acción de tutela contra la misma entidad accionada, la cual correspondió por reparto al Juzgado Primero Promiscuo de Familia de Girardot, emitiéndose sentencia el pasado 12 de junio, la cual obra dentro del expediente, no se configura el fenómeno de temeridad al no presentarse identidad de pretensiones, por cuanto en dicha acción se solicitó el pago de la indemnización reclamada por vía administrativa¹⁸, así como se expone que a la fecha de interposición no se le había dado respuesta a la subsanación a la reclamación.

Así las cosas, la decisión proferida por el Juzgado mencionado no se pronunció sobre el fondo de la problemática aquí planteada, presentándose nuevos hechos que tuvieron como consecuencia la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo de la actora, como ya se expuso.

10

Conforme con lo anterior, el Juzgado Laboral de Circuito de Girardot Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO. AMPARAR el derecho fundamental al debido proceso de la señora Magaly Medina Farjan identificada con cédula de ciudadanía No. 1.007.355.727, vulnerado por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, a través de su representante legal que en el término de tres (3) días siguientes a la

¹⁸ Folio 45.

notificación de la presente providencia, proceda a otorgar una respuesta de fondo, clara, congruente y que contenga **el detalle de todas las glosas aplicadas con su respectiva descripción y notas aclaratorias si las tiene,** frente a la subsanación a la auditoria dentro de la reclamación presentada por la accionante Magaly Medina Farjan con radicado Ecat 51018017 consistente en la indemnización administrativa por muerte del señor Eugenio Medina Lamprea como consecuencia de un accidente de tránsito, la cual debe ser igualmente notificada.

TERCERO. PREVENIR a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, a través de su representante legal, para que se apreste a cumplir lo ordenado en este proveído, so pena de incurrir en desacato y para que en lo sucesivo no se repita la omisión que dio origen a esta acción.

CUARTO. NOTIFICAR la presente providencia en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO. ADVERTIR a las partes que este fallo puede ser impugnado, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, sin perjuicio de su cumplimiento.

11

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Firmado Por:

**MONICA YAJAIRA ORTEGA RUBIANO
JUEZ CIRCUITO
JUZGADO 001 LABORAL DEL CIRCUITO DE GIRARDOT**

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:

549deac9ed4b8652ff2b2a26f268f8ec80c8470dba3bcfc0ca9e590ba713b3ec

Documento generado en 02/07/2020 03:02:47 PM