

T-262-19

Sentencia T-262/19

INDEMNIZACION POR MUERTE EN ACCIDENTE DE TRANSITO-Vulneración del debido proceso por falta de asesoramiento en la solicitud indemnización

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Concepto

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

INDEMNIZACION POR MUERTE EN ACCIDENTE DE TRANSITO-Marco jurídico de la indemnización ante la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud

DERECHO AL DEBIDO PROCESO-Vulneración por retrasar el término de respuesta y falta de asesoramiento en la solicitud

INDEMNIZACION POR MUERTE EN ACCIDENTE DE TRANSITO-Orden de prestar asesoramiento y acompañamiento al accionante para diligenciar el formulario

Referencia: Expediente T-7.010.984

Acción de tutela formulada por OMAR RODRÍGUEZ LÓPEZ contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Magistrado Ponente:

ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., diez (10) de junio de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas

en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y el Acuerdo 02 de 2015 -Reglamento de la Corte Constitucional-, profieren la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia de tutela proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Penal, el 31 de julio de 2018, dentro del proceso de amparo formulado por el ciudadano Omar Rodríguez López contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual confirmó el fallo del 18 de junio de 2018, proferido por el Juzgado Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta, que declaró improcedente la acción de tutela por no cumplir con el presupuesto de subsidiariedad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

1.1. Gerson Rodríguez Villamizar, de 15 años de edad, falleció después de haber sufrido un accidente de tránsito el 12 de febrero de 2015, en el anillo vial occidental de la ciudad de Cúcuta, Norte de Santander, mientras se desplazaba como parrillero en la motocicleta de placas AA6P10S, vehículo que no contaba con Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT).

1.2. Por lo anterior, el ciudadano Omar Rodríguez López, en su calidad de padre del occiso, radicó el 1º de octubre de 2015, ante la Unión Temporal FOSYGA 2014, la reclamación para que le fuera reconocida la indemnización por el amparo de muerte en accidente de tránsito y los correspondientes gastos funerarios[1]. Entidad encargada de estudiar si las reclamaciones presentadas cuentan con la información requerida en el formulario único de reclamación de indemnización por accidente de tránsito y eventos catastróficos (FURPEN) para que de esta manera la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) autorice el pago de la reclamación.

1.3. El 3 de marzo de 2016, la Unión Temporal FOSYGA 2014 dio respuesta al

requerimiento mediante oficio UTF2014OPE-11181, e informó que la reclamación no podía ser tramitada toda vez que el formulario FURPEN debe estar debidamente diligenciado, y que en el presente caso “el campo I el tipo de documento se encuentra mal diligenciado (...) en el campo IV de los datos del propietario del vehículo debe indicar la dirección de residencia, departamento, municipio y número de teléfono”[2], tal como lo establece el artículo 4 de la Resolución 1645 de 2016[3].

1.4. El señor Rodríguez López señaló en la acción de tutela que la información que la Unión Temporal FOSYGA 2014 dijo no estar consignada en el formulario FURPEN podía ser verificada si se hubiese adelantado una revisión de los documentos anexos.

1.5. El 12 de mayo de 2016, el accionante radicó nuevamente la reclamación ante la Unión Temporal, en la que afirmó haber subsanado todos los yerros enunciados[4].

1.6. El 13 de mayo de 2016, la Unión Temporal FOSYGA 2014, mediante oficio UTF2014-OPE-12324, le manifestó al señor Rodríguez López que no se había completado el formulario FURPEN, toda vez que el campo III, correspondiente a la dirección de la ocurrencia de los hechos, no había sido diligenciado. Información que según el actor se encontraba consignada en la parte inferior del documento, espacio en el cual se debe hacer una breve descripción de los hechos[5].

1.7. El 7 de junio, el actor presentó una nueva reclamación ante la Unión Temporal FOSYGA 2014, radicado interno 22027, la cual no fue aprobada debido a que el formulario FURPEN no se encontraba diligenciado en debida forma, notificada el 2 de mayo de 2017[6].

1.8. El ciudadano Omar Rodríguez López expresó que el 4 de noviembre de 2016 ingresó a la página web de la Unión Temporal FOSYGA 2014 para consultar el estado de su reclamación, identificada con el código 51013841, y encontró que la misma había sido aprobada por parte de dicha entidad. Por lo anterior, intentó establecer comunicación telefónica con la Unión Temporal sin que la misma fuera satisfactoria[7].

1.9. Por lo anterior, el 18 de febrero de 2017, el accionante radicó un derecho de petición en la Unión Temporal FOSYGA 2014 en el que solicitó que le hicieran “el desembolso del valor correspondiente a la indemnización por la muerte en accidente de

tránsito de mi menor hijo GERSON RODRÍGUEZ VILLAMIZAR en cual (sic) soy su único beneficiario”[8].

1.10. El 26 de abril de 2017, mediante comunicado UTF2014-OPE-21377, se le informó al peticionario que el formulario FURPEN y todos sus anexos debían estar debidamente diligenciados y que en la reclamación radicada no se había completado el campo V, en el cual es necesario señalar el municipio, departamento, teléfono y dirección del propietario de la motocicleta en la que se desplazaba su hijo al momento del accidente[9].

1.11. Con la finalidad de que no le fuera dilatado el reconocimiento de la indemnización por el fallecimiento de su hijo, el accionante presentó un derecho de petición ante el Ministerio de Salud y de Protección Social, el 3 de mayo de 2017, para que le informaran la forma en la que debía subsanar los errores cometidos al momento de diligenciar el formulario FURPEN. Petición que según el accionante no fue respondida por el ente ministerial requerido[10].

1.12. No obstante, el Ministerio de Salud y Protección Social dio traslado del escrito radicado por el actor a la Unión Temporal FOSYGA 2014, quien mediante escrito del 2 de junio de 2017, le informó que no se podía dar trámite a la reclamación por no haber diligenciado el campo V del formulario de reclamación[11].

1.13. Para no perder su derecho a la indemnización por los términos perentorios de la reclamación, radicó un derecho de petición en la Fiscalía Sexta Seccional Vida de Cúcuta, despacho en el que se investigan los hechos en los que perdió la vida el menor Gerson Rodríguez Villamizar, para que le informara si en esa dependencia se encontraban los datos relacionados con el vehículo involucrado (municipio, departamento, y dirección del propietario de la motocicleta)[12].

1.14. El 27 de junio de 2017, la mencionada Fiscalía le informó al accionante que “la motocicleta no ha sido reclamada por su propietario y dentro de las diligencias a la fecha no se ha podido ubicar al propietario de la misma”[13].

1.15. El 30 de junio de 2017, el accionante radicó nuevamente la reclamación ante la Unión Temporal FOSYGA 2014[14].

1.16. Mediante comunicado UTF2014-AUD-26745, del 6 de julio de 2017, la Unión Temporal FOSYGA 2014 manifestó que la reclamación no podía ser tramitada comoquiera que el formulario FURPEN no fue diligenciado en su totalidad, pues presentaba errores o falta de información en los campos I documento de la persona que reclama, III zona del accidente, y VI teléfono del conductor[15].

1.17. Los días 5 y 21 de julio de 2017, el actor presentó nuevamente los documentos ante la Unión Temporal FOSYGA 2014 con la finalidad de que le fuera reconocido el valor correspondiente a los gastos funerarios y la indemnización por muerte en accidentes de tránsito en que incurrió como consecuencia del fallecimiento de su menor hijo, Gerson Rodríguez Villamizar[16].

1.18. El 28 de julio de 2017, la Unión Temporal FOSYGA-2014, mediante comunicación UTF2014-AUD-27274, le reiteró al accionante sus falencias al momento de diligenciar el campo V, en el cual se debería señalar el municipio, departamento, teléfono y dirección del propietario de la motocicleta en la que se desplazaba su hijo al momento del accidente[17].

1.19. El actor asegura que desde el momento en que radicó la primera reclamación, la Unión Temporal FOSYGA 2014 tenía conocimiento de la información requerida y que la negativa para tramitar su solicitud fue injustificada.

1.20. Por lo anterior, el 16 de agosto de 2017, radicó nuevamente la reclamación para que le fuera reconocida la precitada indemnización[18].

1.21. Transcurridos 5 meses sin que la Unión Temporal FOSYGA 2014 diera respuesta a su nueva solicitud, el 21 de diciembre de 2017, el accionante radicó un memorial dirigido a la Dra. Martha Lucía Flórez Sepúlveda, Jefe de Reclamaciones de la ECAT[19], explicando la situación que se estaba presentando[20].

1.22. El 3 de enero de 2018, mediante oficio UTF2014-AUD-29441, la Unión Temporal FOSYGA 2014 dio respuesta a la reclamación presentada por el accionante, reiterando que el campo V, tipo de documento, debe ser diligenciado como cédula de extranjería (CE) por tratarse de un ciudadano venezolano, según el decir de la entidad requerida, situación que hace inviable continuar con el proceso de radicación[21]. Dicha afirmación tuvo sustento

en un error cometido por el peticionario al momento de diligenciar el formulario FURPEN, en el cual indicó que se identifica con cédula de extranjería, y no cédula de ciudadanía, situación que no corresponde a la realidad y se relaciona con un impase al momento del tramitar el documento.

1.23. El 22 de enero de 2018, el señor Rodríguez López volvió a presentar la solicitud de reclamación[22].

1.24. El 23 de marzo de 2018, mediante comunicado UTF2014-OPE-29772, la Unión Temporal FOSYGA 2014 le informó al accionante que la reclamación era extemporánea, de conformidad con lo señalado en el artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016, y que el formulario presentaba borrones, tachones o enmendaduras; razón por la cual negó la reclamación[23].

1.25. Finalmente, el accionante alega que es un sujeto de especial protección constitucional, toda vez que afirma ser víctima de desplazamiento forzado.

2. Trámite impartido a la acción de tutela

Teniendo en cuenta los hechos narrados, el ciudadano Omar Rodríguez López formuló acción de tutela contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el Ministerio de Salud y Protección Social. Argumentó que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad y mínimo vital, toda vez que después de presentarse el deceso de su hijo Gerson Rodríguez Villamizar, las entidades accionadas le impusieron una serie de trabas administrativas, situación que no permitió que le fuera reconocida la indemnización por amparo de muerte y gastos funerarios a que afirma tener derecho.

3. Traslado y contestación de la acción de tutela

El 5 de junio de 2018, el Juzgado Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta admitió la acción de tutela y corrió traslado a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el Ministerio de Salud y Protección Social y ordenó que se pronunciaran sobre los hechos expuestos.

Igualmente, mediante Auto del 8 de junio de 2018, ordenó vincular al contradictorio a la

Unión Temporal FOSYGA 2014, y le otorgó un término de 24 horas para que se manifestara sobre las pretensiones del accionante.

3.1. Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)

En escrito del 8 de junio de 2018[24], el apoderado de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), de conformidad con el poder conferido por el Doctor Juan José Trujillo Ramírez, Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la ADRES señaló que la acción de tutela formulada por el señor Rodríguez López era improcedente toda vez que las pretensiones del actor persiguen el reconocimiento de una prestación económica. Asimismo, alegó la falta de legitimación por pasiva teniendo en cuenta que la auditoria y respuesta de las reclamaciones para acceder a la indemnización establecida en el Decreto 056 de 2015, derogado por los artículos 2.6.1.4. y siguientes del Decreto 780 de 2016, es la Unión Temporal FOSYGA 2014.

Finalmente, solicitó que se vinculara a la acción de tutela a la Unión Temporal FOSYGA 2014, “considerando que la supuesta vulneración de derechos fundamentales se origina en un trámite adelantado por dicha entidad, y no por la ADRES”[25].

3.2. Unión Temporal FOSYGA 2014

El 13 de junio de 2018[26], la representante legal de la Unión Temporal FOSYGA 2014, dio contestación a la acción de tutela y solicitó que se declarara la improcedencia de la misma, debido a que “lo pretendido por el accionante en el mencionado escrito es el pago de una indemnización, lo cual es improcedente porque la acción de tutela es un mecanismo de protección inmediata de derechos fundamentales, no como lo pretende el accionante de derechos económicos”[27]. Asimismo, afirmó que el actor cuenta con mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces mediante los cuales puede obtener el reconocimiento de los derechos que considera conculcados, razón por la cual, la acción de tutela no cumple con el presupuesto de subsidiariedad, tal como lo ha indicado la jurisprudencia.

Finalmente, asegura que no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable que explique la reticencia del accionante de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3.3. Ministerio de Salud y Protección Social

El Ministerio de Salud y Protección Social no se pronunció a pesar del requerimiento hecho por parte de la Sala Novena de Revisión.

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

Sentencia de tutela de primera instancia

4.1. El 18 de junio de 2018, el Juzgado Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta, declaró improcedente la acción de tutela. Estimó que la misma no cumplía con el requisito de subsidiariedad, toda vez que el accionante contaba con la posibilidad de acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para atacar el acto administrativo cuestionado[28]. Aunado a lo anterior, afirmó que la pretensión del señor Rodríguez López versa sobre el reconocimiento de una prestación económica, litis que no es posible resolver mediante la acción de tutela.

Impugnación

4.2. Inconforme con la decisión adoptada por el juez de tutela, el ciudadano Omar Rodríguez López impugnó el fallo el 20 de junio de 2018, encontrándose dentro del término legal establecido[29].

4.2.1. Manifestó que es un sujeto de especial protección, ya que es víctima de desplazamiento forzado y aclaró que la finalidad de la acción de tutela no es el reconocimiento de la indemnización, sino que lo pretendido es que se le dé la oportunidad de presentar la reclamación y que esta sea estudiada por las accionadas.

Sentencia de tutela de Segunda instancia

Mediante sentencia del 31 de julio de 2018, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Penal, confirmó el fallo de primera instancia, debido a que no se cumplió con el requisito de subsidiariedad al no acudir, el peticionario, a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

5. Actuaciones adelantadas en sede revisión

5.1. Mediante auto del 29 de octubre de 2018, la Sala de Selección de Tutelas Número Diez seleccionó el expediente de la referencia y lo asignó, previo reparto, al Magistrado Alberto Rojas Ríos para proyectar la decisión, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 241 de la Constitución Política y en los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, indicando como criterio de selección subjetivo “urgencia de proteger un derecho fundamental[30].

5.2. El 23 de enero de 2019, el Magistrado Sustanciador decretó pruebas, y ordenó vincular a la la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), como tercero interesado en las resultas del proceso; y ordenó que informara si el accionante se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas RUV, explicando los hechos que conllevaron a tomar dicha decisión, o en caso de no encontrarse incluido en el RUV, manifestara si se encontrara en curso alguna solicitud por parte del actor.

A su vez, requirió a la Unión Temporal Fosyga 2014 para que informara cuantas veces el señor Rodríguez López radico la reclamación para el reconocimiento de la indemnización a que asegura tener derecho, las razones por las que le fueron devueltas las mismas, si la última reclamación cumplía con la totalidad de los requisitos exigidos para ser estudiada; y, finalmente, que allegara copia de todo el expediente administrativo relacionado con las solicitudes elevadas por el actor.

5.3. Unión Temporal FOSYGA 2014

En comunicación del 6 de febrero de 2019, recibido por esta Corporación el 7 de febrero de la misma anualidad, la Unión Temporal FOSYGA 2014, a través de su representante legal suplente indicó que el contrato celebrado entre la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Ministerio de Salud y Protección Social, el cual tenía como objeto analizar que las reclamaciones ante el ADRES cumplieran con los prerequisites formales, fue subrogado a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), y que desde el 31 de octubre de 2018 cesó la relación contractual con el Ministerio de Salud y Protección Social.

En relación con las múltiples reclamaciones elevadas por el señor Omar Rodríguez López indicó que éste presentó la primera de ellas el 1 de octubre de 2015, la cual no pudo ser aprobada toda vez que el formulario FURPEN no estaba completamente diligenciado, ni

había sido suscrito por el beneficiario de la víctima. Dicha situación fue notificada al actor el 3 de marzo de 2016.

Como consecuencia de lo anterior, el señor Rodríguez López radicó nuevamente la solicitud el 12 de mayo de 2016. Sin embargo, el día 13 del mismo mes y año, la Unión Temporal FOSYGA 2014 dio contestación negativa, comoquiera que no indicó el lugar de ocurrencia del siniestro.

Asegura que el 7 de junio de 2016 recibió nuevamente la solicitud y que la misma fue rechazada, en esta oportunidad, por no indicar el tipo de documento del reclamante, ni señalar los datos del propietario del vehículo en el que se accidentó su hijo. Respuesta que fue notificada el 2 de mayo de 2017.

Igualmente informó que los días 5 y 21 de julio, así como el 21 de diciembre de 2017 el actor radicó los documentos para que le fuera tramitada la solicitud, pero que los mismos no superaron la etapa de preradicación.

El 22 de enero de 2018, se elevó una nueva solicitud, la cual no fue aprobada por haber sido presentada de forma extemporánea[31]. Soportó esta decisión en el hecho de que la negativa fue informada al actor el 2 de mayo de 2017 y la nueva solicitud se presentó más de 6 meses después.

5.4. Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)

Por su parte, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), mediante escrito radicado en la Secretaría General de esta Corporación el 13 de febrero de 2019, indicó que el actor radicó en tres oportunidades la reclamación ante el FOSYGA, y en ninguna de ellas dio cabal cumplimiento a los requisitos establecidos en la Resolución 1645 de 2016, para que la misma fuera estudiada de fondo. Afirmó que la última de ellas fue presentada de forma extemporánea y, aunado a lo anterior, no anexó los documentos necesarios para tramitar la solicitud.

5.5. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)

El 13 de marzo de 2019, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

(UARIV) solicitó que se declarara la nulidad de todo lo actuado, comoquiera que su vinculación se dio en sede de revisión, situación que a su parecer vulneraba el derecho al debido proceso y a la doble instancia. En relación con las solicitudes hechas por esta Corporación guardó silencio.

6. Material probatorio relevante que obra en el expediente

6.1. Formulario FURPEN radicado el 1° de octubre de 2015, en la Unión Temporal FOSYGA 2014. Cuaderno principal folios 14-15.

6.2. Declaración juramentada presentada por el ciudadano Omar Rodríguez López ante la notaría segunda de Cúcuta, en la que afirma que la motocicleta de placas AA6P10S no contaba con Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT). Cuaderno principal, folio 105.

6.3. Registro civil de defunción del menor Gerson Rodríguez Villamizar. Cuaderno principal folio 121.

6.4. Factura emitida por la “Funeraria Los Ángeles” por concepto de los servicios fúnebres del menor Gerson Rodríguez Villamizar, por valor de tres millones doscientos veinte mil pesos, a nombre del señor Omar Rodríguez López. Cuaderno Principal folio 128.

6.5. Comunicación del 3 de marzo de 2016, emitida por la Unión Temporal FOSYGA 2014, en el que relacionan las razones para “no aprobar” la solicitud elevada por el accionante. Cuaderno Principal, folio 136.

6.6. Escrito de fecha 4 de abril de 2016 suscrito por los ciudadanos Omar Rodríguez López y María Belén Villamizar Moncada, dirigido a la Unión Temporal FOSYGA 2014, en el cual manifiestan que no existen beneficiarios con igual o mayor derecho para reclamar la indemnización por amparo de muerte y gastos funerarios. Cuaderno Principal folio 131.

6.7. Solicitud de reclamación de reconocimiento de gastos funerarios, elevada por el ciudadano Omar Rodríguez López a la Unión Temporal FOSYGA 2014. Cuaderno Principal folio 133.

6.8. Respuesta a la solicitud de reclamación de reconocimiento de gastos funerarios, presentada por el señor Rodríguez López, de fecha 13 de mayo de 2016, en la que se le informa al accionante que el requerimiento no puede ser tramitado, comoquiera que el formulario FURPEN no se encuentra debidamente diligenciado. Cuaderno principal, folio 140.

6.9. Escrito del 3 de junio de 2016[32], en el que el actor pide a la Unión Temporal FOSYGA 2014 el pago de los gastos funerarios como consecuencia del accidente de tránsito en el que perdió la vida su menor hijo Gerson Rodríguez Villamizar. Cuaderno Principal, folio 137.

6.10. Declaración juramentada hecha por el accionante en la que afirma no tener conocimiento de los datos de identificación y localización del propietario de la motocicleta en la que se accidentó y perdió la vida su menor hijo. Cuaderno principal, folio 143.

6.11. Captura de imagen de la página web del Ministerio de Salud y Protección Social en la que se evidencia que la reclamación No 51013841 presentada por el actor fue aprobada. Cuaderno principal, folio 144.

6.12. Derecho de petición presentado por el ciudadano Omar Rodríguez López, ante la Unión Temporal FOSYGA 2014, en el cual solicita que le sea desembolsado el valor correspondiente a la indemnización por la muerte del menor Gerson Rodríguez Villamizar. Cuaderno principal, folios 146-147.

6.13. Oficio número UTF-2014-OPE-21377 del 26 de abril de 2017, en el que se le informa al accionante que el formulario FURPEN no ha sido radicado en debida forma. Cuaderno principal, folios 148-149.

6.14. Solicitud de aclaración al oficio número UTF-2014-OPE-21377, de fecha 3 de mayo de 2017, radicado por el señor Rodríguez López, en la que pide, ante el Ministerio de Salud y Protección Social, que se le informe la forma en la que debe subsanar los yerros en los que ha incurrido al momento de radicar la solicitud de reconocimiento de la indemnización a que afirma tener derecho, como consecuencia del fallecimiento de su menor en un accidente de tránsito. Cuaderno principal, folio 150.

6.15. Respuesta al requerimiento de aclaración presentado por el actor, con número UTF2014-SAC-8398, de fecha 2 de junio de 2017, en la que se le informa al accionante que no se puede tramitar dicha solicitud, comoquiera que se desconoce la identidad del propietario del vehículo, información necesaria para adelantar el trámite indicado. Cuaderno principal, folio 151.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Cuestión previa

Para efectos de resolver la solicitud de nulidad presentada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), se tomará como referencia el Auto 709A de 2018, por el cual se resolvió una solicitud de las mismas características.

En relación con la integración del contradictorio, esta Corte ha sido clara en afirmar que con esta figura se pretende proteger el derecho a la defensa de las personas que puedan verse afectadas por las decisiones que se adopten dentro de un proceso de tutela. Situación que implica de la notificación de la demanda a quienes tengan un interés legítimo en ella[33]. No obstante, cuando el mismo no se conforma en debida forma, “le corresponde al juez constitucional integrar el contradictorio a partir de los elementos de juicio que obren en la demanda de tutela[34].

En los eventos en que la Corte Constitucional en sede de revisión se percata de que no se integró en debida forma el extremo pasivo de la acción, se ha indicado que la correspondiente Sala puede: “i) declarar la nulidad de lo actuado desde el momento en que se presentó la causal y ordenar la devolución del expediente al despacho judicial de primera instancia para que una vez subsanada la irregularidad, se surtan de nuevo las actuaciones pertinentes o, ii) proceder en revisión a integrar directamente el contradictorio con la parte

o con el tercero que tenga interés legítimo en el asunto[35]”. Esta última opción se fundamenta en los principios de economía y celeridad procesal, y justifica que la Corte sanee la irregularidad en la integración del contradictorio en sede de revisión cuando “las circunstancias de hecho lo ameritan o se encuentran en juego derechos fundamentales de personas cuyo estado de debilidad es manifiesto.”[36]

Por las razones expuestas, resultaba pertinente integrar a la UARIV al contradictorio, de manera que pudiera hacer uso de su derecho de defensa tal como lo señala el artículo 29 de la Constitución.

Sin embargo, la UARIV no dio contestación a los requerimientos y, por el contrario, pidió que se declarara la nulidad de todo lo actuado, afirmando, de forma errada que se le estaban vulnerando sus derechos fundamentales al debido proceso y a la doble instancia. Como se señaló en precedencia, esta Sala de Revisión es competente para realizar la integración del contradictorio en sede de revisión. Debido a que la UARIV puede verse afectada por la decisión que se adoptará en la presente oportunidad, resultaba procedente su vinculación al trámite de la referencia. En consecuencia, la solicitud de nulidad será negada.

2.1.1. Examen sobre el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad formal de la acción de tutela

2.1.1.1. Legitimación por activa. El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es el mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En esta oportunidad, el ciudadano Omar Rodríguez López, pretende la defensa de sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, la igualdad, el derecho de petición y mínimo vital, en virtud de la presunta vulneración de los mismos por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y del Ministerio de Salud y Protección Social, al rechazarle en múltiples ocasiones las solicitudes de indemnización por amparo de muerte y el reconocimiento de los gastos funerarios en que incurrió con posterioridad al fallecimiento de su menor hijo en un accidente de tránsito, mientras se desplazaba en un vehículo que no contaba con el Seguro Obligatorio en Accidentes de Tránsito. Y que le fue negada, según el decir del accionante, por causas imputables a las entidades accionadas. Por tal razón, se encuentra legitimado para intervenir en esta causa.

2.1.1.2. Legitimación por pasiva. Los artículos 13 y 42 del Decreto 2591 de 1991 consagran contra quienes se puede dirigir la acción de tutela. Así, la acción se puede invocar contra una autoridad pública o, excepcionalmente contra un particular, que haya vulnerado o amenazado algún derecho de rango constitucional fundamental.

La legitimación por pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, de ser efectivamente la llamada a responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental. Por tanto, el amparo no resultará procedente si quien desconoce o amenaza el derecho no es el demandado, sino otra persona o autoridad.

La Corte ha concluido que la tutela es procedente para proteger el derecho al debido proceso, toda vez que el mismo es un derecho fundamental. En el presente caso, las accionadas son las encargadas de tramitar y responder la reclamación elevada por el accionante, razón por la cual se cumple con este presupuesto.

En el presente caso se observa que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social y la Unión Temporal FOSYGA 2014, entidad que fue vinculada dentro del trámite de tutela por el juez que conoció la acción en primera instancia, y que es la encargada de adelantar el estudio previo de las reclamaciones por muerte en accidentes de tránsito y gastos funerarios están legitimados tal como lo establece la Resolución 1645 de 2016. Y en caso de superar dicho trámite, el Ministerio de Salud, y Protección Social, a través de la ADRES decida si hay lugar o no al reconocimiento de la reclamación.

Tal como lo señaló la Corte “[es] conviene señalar que mediante la Ley 1753 de 2015 fue creado el ADRES, con el fin de administrar los recursos del SGSSS. El artículo 67 de esa ley define las distintas funciones de la entidad, dentro de las cuales se encuentra la de pagar las destinaciones que hubiera definido el legislador con relación al FOSYGA” [37].

2.1.1.3. Subsidiariedad. Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo en los casos en que sea interpuesta como mecanismo transitorio

para evitar la configuración de un perjuicio irremediable. De igual forma, se ha aceptado la procedencia definitiva del amparo de tutela en aquellas situaciones en las que, existiendo recursos judiciales, los mismos no sean idóneos o eficaces para evitar la vulneración o amenaza del derecho fundamental[38].

Lo anterior implica que el actor haya desplegado, de forma diligente todas las actuaciones judiciales con que cuente a su alcance para obtener el reconocimiento del derecho que considera vulnerado o amenazado. Una vez adelantadas dichas labores sin que se logre la protección del mismo, se entiende que la acción judicial no es idónea o eficaz toda vez que no logra la finalidad perseguida, la cual no es otra que la protección de un derecho fundamental.

En el caso concreto, la Sala encuentra que teniendo en cuenta que la Unión Temporal FOSYGA 2014 rechazó la solicitud elevada por el accionante al considerar que la misma se hizo, en primera medida, sin el cumplimiento de los requisitos legales, y con posterioridad, de forma extemporánea, el actor cuenta, en principio, con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, la misma carece de eficacia, toda vez que el actor afirma ser un sujeto de especial protección constitucional por ser víctima del conflicto armado. Por ello, resultaría desproporcionado e irrazonable, exigirle al accionante que luego de 7 peticiones y más de dos años de trámite administrativo acuda a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para resolver la solicitud de indemnización a la que alega tener derecho.

Por lo anterior, la Sala considera que en el presente asunto se encuentra cumplido el presupuesto de subsidiariedad.

2.1.1.4. Inmediatez. Este requisito de procedibilidad impone la carga al demandante de presentar la acción de tutela en un término prudente y razonable respecto del hecho o la conducta que causa la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales[39].

En el caso concreto, se observa que el accionante formuló acción de tutela contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual fue admitida por el Juzgado Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta el 5 de junio de 2018, después de que la Unión Temporal FOSYGA 2014 le informara, el 23 de marzo de esa misma anualidad,

que la reclamación de la indemnización por el amparo de muerte en accidente de tránsito y los gastos funerarios como consecuencia del fallecimiento de su hijo había sido extemporánea, a pesar de haber iniciado los trámites desde el 1 de octubre de 2015, y de presentar múltiples peticiones por más de 2 años. Es notorio entonces que el tiempo transcurrido desde el momento en que se le informo al señor Rodríguez López sobre la imposibilidad de estudiar la solicitud, es decir, el 23 de marzo de 2018, y el momento en que se formuló la acción de tutela, el 5 de junio de la misma anualidad, fue de dos meses y trece días, es decir, dentro de un término razonable.

3. Planteamiento del caso, problema jurídico y estructura de la decisión

El ciudadano Omar Rodríguez López formuló acción de tutela contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el Ministerio de Salud y Protección Social, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad y mínimo vital, comoquiera que después de presentarse el deceso de su menor hijo Gerson Rodríguez Villamizar, las entidades accionadas le impusieron una serie de trabas administrativas, situación que no permitió que le fuera reconocida la indemnización por amparo de muerte y gastos funerarios a que afirma tener derecho. Por su parte, las entidades accionadas afirmaron que el actor no cumplió con los requisitos establecidos en la Resolución 1645 de 2016, comoquiera que no diligenció en debida forma el formulario FURPEN.

Con base en los antecedentes del caso, corresponde a la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Ministerio de Salud y Protección Social vulneraron los derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad, mínimo vital y el principio de confianza legítima del ciudadano Omar Rodríguez López, al no tramitar la solicitud de indemnización por amparo de muerte y el reconocimiento de los gastos funerarios en que incurrió como consecuencia del fallecimiento de su hijo alegando la falta de diligenciamiento de todos los datos en los formularios correspondientes?

Para resolver el interrogante planteado, es necesario analizar los siguientes temas: (i) el debido proceso administrativo; (ii) el principio de confianza legítima; (iii) la indemnización

por muerte en accidente de tránsito ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES); y (iv) finalmente se entraría a la solución del caso concreto.

3.1. El debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

El derecho fundamental al debido proceso está establecido en el artículo 29 de la Constitución Política y señala que éste se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas, lo que significa que todos los procedimientos y actuaciones de las autoridades públicas estén sujetas a los preceptos y mandatos constitucionales y legales correspondientes. En el ámbito administrativo, esto implica que la expedición de actos administrativos no puede ser arbitraria ni contradictoria al ordenamiento jurídico. Por ejemplo, en la sentencia C-214 de 1994 la Corte indicó que este derecho es “el que se cumple con arreglo a los procedimientos previamente diseñados para preservar las garantías que protegen los derechos de quienes están involucrados en la respectiva relación o situación jurídica, cuando quiera que la autoridad judicial o administrativa deba aplicar la ley en el juzgamiento de un hecho o una conducta concreta, lo cual conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o la imposición de una obligación o sanción(...)”[40].

“(i) El derecho al juez natural, es decir, al juez legalmente competente para adelantar el trámite y adoptar la decisión de fondo respectiva, con carácter definitivo; dicho juez debe ser funcionalmente independiente e imparcial y por ello sólo está sometido al imperio de la ley (Arts. 228 y 230 C. Pol.). Este principio se ve materializado en el derecho a ser juzgado por el juez competente de acuerdo a la ley.

(ii) El derecho a ser juzgado con la plenitud de las formas propias de cada juicio. Dentro de estos elementos se destaca el establecimiento de esas reglas mínimas procesales[42], entendidas como “(...) el conjunto de reglas señaladas en la ley que, según la naturaleza del juicio, determinan los procedimientos o trámites que deben surtirse ante las diversas instancias judiciales o administrativas.”[43] De esta forma, dicho presupuesto se erige en garantía del principio de legalidad que gobierna el debido proceso, el cual “(...) se ajusta al principio de juridicidad propio del Estado de Derecho y excluye, por consiguiente, cualquier acción contra legem o praeter legem”[44].

(iii) El derecho a la defensa, que consiste en la facultad de pedir y allegar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra, formular peticiones y alegaciones e impugnar las decisiones que se adopten. El ejercicio de este derecho tiene como presupuesto indispensable la publicidad del proceso, mediante las citaciones para obtener comparecencia, los traslados de actos procesales de las partes o de los auxiliares de la justicia, y las notificaciones, comunicaciones y publicaciones de las decisiones adoptadas.

(iv) El derecho a obtener decisiones ceñidas exclusivamente al ordenamiento jurídico, en razón de los principios de legalidad de la función pública y de independencia funcional del juez, con prevalencia del derecho sustancial (Arts. 6º, 121, 123, 228 y 230 C. Pol.)

(v) El derecho a que las decisiones se adopten en un término razonable, sin dilaciones injustificadas”[45].

En relación con la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo, la sentencia T-196 de 2003, señaló que este “implica que el Estado se sujete a las reglas definidas en el ordenamiento jurídico, no solamente en las actuaciones que se adelanten contra los particulares para deducir responsabilidades de carácter disciplinario o aquellas relativas al control y vigilancia de su actividad, sino en los trámites que ellos inician para ejercer un derecho ante la administración o con el objeto de cumplir una obligación”.

Igualmente, el debido proceso no solo se refiere a los actos definitivos de la administración, sino también a las actuaciones intermedias, así las cosas la jurisprudencia ha señalado que “la tutela del derecho al debido proceso no se dirige a proteger el riguroso seguimiento de reglas de orden simplemente legal, sino el manejo de reglas procesales para tomar decisiones que puedan justificarse jurídicamente, es decir, hay que ver el debido proceso desde el ámbito constitucional y no desde el simplemente legal”[46].

Por ello, la órbita del derecho fundamental al debido proceso se divide en dos esferas de obligatorio cumplimiento, la primera, la relacionada con la garantía de ser juzgado por el juez natural, de conformidad con las normas propias de cada juicio, haciendo uso del derecho de contradicción y defensa, obteniendo decisiones ceñidas al ordenamiento jurídico y que las mismas sean tomadas en un plazo razonable[47], esto es, teniendo en cuenta la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de la autoridad.

Tal como lo señaló la Corte en la sentencia T-647 de 2013 “es esencial la aplicación del principio de celeridad en la administración de justicia. Ello se desprende directamente del artículo 228 de la Constitución, e indirectamente del artículo 209, cuando sostiene que el principio de celeridad debe caracterizar la actuación administrativa”. Por ello, las dilaciones injustificadas por parte de las entidades no pueden generar respuestas negativas ni conllevar a la vulneración de los derechos fundamentales de los ciudadanos, comoquiera que se le estaría imponiendo una carga adicional a ellos.

Y la segunda, busca que el ciudadano conozca el procedimiento de los actos intermedios y que los mismos no dependan de la discrecionalidad de la administración, de tal suerte que tenga claridad sobre los trámites y los requisitos dentro del procedimiento que enfrentará. Sobre este aspecto, la sentencia T-982 de 2004 señaló que el debido proceso hace referencia “[a] la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes del Estado y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de las actuaciones de las autoridades públicas dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos señalados en la ley”[48].

A su vez, la sentencia T-1098 de 2005 estableció que es deber del juez constitucional mantener la igualdad procesal y darle prelación al derecho sustancial sobre los aspectos formales, de tal suerte que se dé cumplimiento a las garantías procesales dentro las diferentes actuaciones.

Sobre este particular, la Sentencia C-640 de 2002 estableció “partir de una concepción del procedimiento administrativo que lo entiende con un conjunto de actos independientes pero concatenados con miras a la obtención de un resultado final que es la decisión administrativa definitiva, cada acto, ya sea el que desencadena la actuación, los instrumentales o intermedios, el que le pone fin, el que comunica este último y los destinados a resolver los recursos procedentes por la vía gubernativa, deben responder al principio del debido proceso. Pero como mediante el procedimiento administrativo se logra el cumplimiento de la función administrativa, el mismo, adicionalmente a las garantías estrictamente procesales que debe contemplar, debe estar presidido por los principios constitucionales que gobiernan la función pública y que enuncia el canon 209 superior. Estos principios son los de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad”. (Énfasis propio)

Asimismo, la finalidad del debido proceso administrativo busca garantizar el interés general, y que la función administrativa sea ágil y rápida para lograr una eficaz y oportuna asesoría, y garantizar los derechos de los administrados[49].

Por lo anterior, el debido proceso administrativo está conformado por un conjunto de actos independientes encaminados a lograr una decisión administrativa definitiva, a las diferentes pretensiones para garantizar la protección de este derecho fundamental.

En conclusión, el derecho fundamental al debido proceso administrativo conlleva a garantizar que todas las personas tengan derecho a que las actuaciones desarrolladas dentro de un proceso judicial o administrativo se surtan de forma clara y eficaz. Como consecuencia, los ciudadanos esperan que dichos procesos se lleven a cabo de forma célere, transparente y ajustándose al principio de economía procesal.

3.2. El principio de confianza legítima

El artículo 83 de la Constitución Política señala que las actuaciones de los particulares y de la administración se deben enmarcan dentro de los postulados de la buena fe, la cual se presumirá, hasta que la misma sea desvirtuada. Sobre el particular expresa:

“Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

Este principio ha sido desarrollado en múltiples ocasiones por esta Corporación, estudiando las relaciones entre los particulares y la administración. Implicación que reviste, el actuar leal del usuario y la posición clara de la administración al momento de adelantar los trámites, y que éstos últimos estén ajustados a las reglas preestablecidas para el caso concreto.

Así las cosas, la defensa del principio de confianza legítima propende por la protección del administrado, para que este no sufra cambios intempestivos, cuando de forma previa se ha iniciado un trámite. La confianza legítima “es aplicable a situaciones en las cuales el ciudadano no tiene realmente un derecho adquirido, sino que se encuentra en una posición jurídica que puede ser modificable por la administración”[50]. Al respecto la Corte ha

señalado:

“(…) si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”[51].

Este principio conlleva a que la relación entre los ciudadanos y la administración tenga como fundamento la normatividad existente para adelantar el trámite establecido para que ambas partes actúen de buena fe. Situación que genera en el administrado una expectativa sobre la posible resolución de una determinada situación.

Este presupuesto no se relaciona exclusivamente con las decisiones adoptadas o los trámites establecidos. El principio de confianza legítima también se puede predicar de las respuestas e instrucciones que pueda recibir el administrado dentro del desarrollo del proceso mismo.

Por su parte, la sentencia T-715 de 2014 indicó que “el principio de la confianza legítima constituye una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares y permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas. Esa confianza legítima se fundamenta en los principios de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, en la seguridad jurídica estipulada en los artículos 1º y 4 del Ordenamiento Superior y en el respeto al acto propio y adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado”[52].

Así las cosas, la buena fe puede entenderse como un mandato de “honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña la palabra comprometida (...) permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de (...) estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener cierto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo”[53].

En conclusión, “el principio de la confianza legítima se ha aplicado cuando al administrado se le ha generado una expectativa seria y fundada de que las actuaciones posteriores de la administración, y en casos excepcionales de los particulares, serán consecuentes con sus actos precedentes, lo cual generan una convicción de estabilidad en sus acciones”[54].

3.3. La indemnización por muerte en accidente de tránsito ante la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)

El Decreto 663 de 1993[55], estableció que el Seguro Obligatorio en Accidentes de Tránsito (SOAT) tiene las siguientes finalidades:

“a. Cubrir la muerte o los daños corporales físicos causados a las personas; los gastos que se deban sufragar por atención médica, quirúrgica, farmacéutica, hospitalaria, incapacidad permanente; los gastos funerarios y los ocasionados por el transporte de las víctimas a las entidades del sector salud;

b. La atención de todas las víctimas de los accidentes de tránsito, incluso las de causados por vehículos automotores no asegurados o no identificados, comprendiendo al conductor del vehículo respectivo;”[56].

Por ello, el artículo 192 del mencionado Decreto indica que todos los vehículos que se desplacen dentro del territorio nacional deben contar con el SOAT, para que en un eventual accidente, cubra los daños que se puedan causar a las personas.

A su vez, el Decreto 056 de 2015[57], 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), las indemnizaciones a que normativamente haya lugar. Incluyendo 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. Sobre el particular, el párrafo primero del artículo 17 del citado Decreto señala:

“Párrafo. En el caso de los accidentes de tránsito, para proceder al reconocimiento y pago de la indemnización por muerte y gastos funerarios a los beneficiarios, la muerte de la víctima debió haber ocurrido dentro del año siguiente a la fecha de la ocurrencia del accidente en comento”.

Igualmente, el artículo 18 de la misma disposición precisa quienes son las personas beneficiarias y legitimadas para reclamar la indemnización de amparo por muerte y gastos funerarios ante la ocurrencia de uno de los eventos catastróficos en ella definidos.

“Artículo 18. Beneficiarios y legitimados para reclamar. Se considerará beneficiario y legitimado para reclamar la indemnización por muerte y gastos funerarios, el cónyuge o compañero (a) permanente de la víctima, en la mitad de la indemnización y sus hijos en la otra mitad, distribuida en partes iguales. De no haber hijos, la totalidad de la indemnización corresponderá al cónyuge o compañero (a) permanente; de no existir alguno de los anteriores, serán beneficiarios los padres y a falta de ellos los hermanos de la víctima”.

Por su parte, la Resolución 1645 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social[58] estableció el término y el procedimiento que deben adelantar los beneficiarios y personas legitimadas para presentar la respectiva solicitud para que le sea reconocida la indemnización por muerte y gastos funerarios.

El término, de acuerdo con el artículo 7 de la citada Resolución, para presentar las reclamaciones es de 1 año “para aquellos casos en que se generó el derecho a reclamar ante el FOSYGA entre el 10 de enero de 2012 y el 8 de junio de 2015” y de 3 años “para aquellos casos en que se generó el derecho a reclamar ante el FOSYGA desde el 9 de junio de 2015”.

Y el procedimiento de las reclamaciones ante la Subcuenta ECAT se encuentra en el artículo 9 de la Resolución 1645 de 2016:

“Artículo 9. Etapas del procedimiento. Toda reclamación ante la Subcuenta ECAT del FOSYGA o quien haga sus veces, surtirá para su verificación, control y pago, 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”.

Con la finalidad de darle cumplimiento a lo establecido, el Ministerio de Salud y Protección Social suscribió un contrato con la Unión Temporal FOSYGA 2014, entidad que se encargaba de verificar que las reclamaciones cumplieran con los requisitos formales, es decir, que las mismas se presentaran dando cumplimiento a lo señalado en los párrafos precedentes, o

en caso contrario, rechazar la misma, informando al reclamante las razones por las cuales no se puede escalar su reclamación a la ADRES.

“Ahora bien, conviene señalar que mediante la Ley 1753 de 2015 fue creado el ADRES, con el fin de administrar los recursos del SGSSS. El artículo 67 de esa ley define las distintas funciones de la entidad, dentro de las cuales se encuentra la de pagar las destinaciones que hubiera definido el legislador con relación al FOSYGA”[59].

En conclusión, los beneficiarios o las personas legitimadas para presentar una reclamación, a fin de que les sea reconocida la indemnización por amparo de muerte en accidente de tránsito y gastos funerarios, pueden acudir al ADRES para que, de ser el caso, la Subcuenta ECAT, reconozca las erogaciones y costos a que tienen derecho.

3.4. Caso concreto

3.4.1. Examen de procedibilidad material

La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Ministerio de Salud y Protección Social vulneraron el derecho fundamental al debido proceso del accionante al no asesorarlo en debida forma durante la reclamación de la indemnización por el amparo de muerte en accidente de tránsito y los gastos funerarios y finalmente informarle que la misma se hizo de forma extemporánea

Una vez superado el análisis de procedencia de la acción de tutela, a continuación la Sala entrará a estudiar de fondo la solicitud de amparo, y se ocupará de resolver el problema jurídico formulado.

3.4.2. Corresponde a la Sala Novena de Revisión determinar si debe proteger el derecho fundamental al debido proceso administrativo y el principio de confianza legítima del ciudadano Omar Rodríguez López, toda vez que la Unión Temporal FOSYGA 2014 negó la reclamación de la indemnización por muerte y gastos funerarios a que asegura tener derecho, como consecuencia del fallecimiento de su menor hijo Gerson Rodríguez Villamizar, quien perdió la vida en un accidente de tránsito al desplazarse en una motocicleta que no contaba con Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT),

argumentando que la presentación de la solicitud fue extemporánea, después de haber agotado múltiples trámites tendientes a su reconocimiento.

Asimismo, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), a través de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT, es la entidad encargada de conocer de las reclamaciones que se hagan con relación a las muertes en accidentes de tránsito cuyos vehículos se den a la fuga o no cuenten con Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT), ello, con la finalidad de prestar atención a las víctimas en estos eventos[60].

En relación con las reclamaciones que se eleven ante la ADRES, el Decreto 056 de 2015 indicó en que oportunidades es procedente reconocer la indemnización por amparo de muerte y reconocimiento de gastos funerarios, cuando una persona fallezca en un accidente de tránsito y el vehículo que ocasiona los daños se dé a la fuga o no cuente con SOAT.

Al respecto, la Resolución 1645 de 2016 estableció el término y el procedimiento que deben adelantar las personas que busquen que les sea reconocida la indemnización por muerte y gastos funerarios, e indicó que para los hechos con anterioridad al 8 de junio de 2015, los beneficiarios contaban con 1 año para presentar el requerimiento y que en caso que los hechos hubiesen ocurrido con posterioridad a la fecha señalada, contarían con 3 años[61].

En el caso particular, el ciudadano Omar Rodríguez López presentó ante el FOSYGA la solicitud para que le fuera reconocida la indemnización de amparo por la muerte de su hijo en accidente de tránsito y el reembolso de los gastos funerarios en que incurrió. Teniendo en cuenta que el accidente que le ocasionó la muerte a su hijo Gerson Rodríguez Villamizar tuvo lugar el 12 de febrero de 2015, y que la primera oportunidad en que radicó los documentos fue el 1 de octubre de esa misma anualidad, implica que la reclamación fue presentada dentro del término establecido, es decir, dentro del año inmediatamente siguiente a la ocurrencia de los hechos, de acuerdo a lo señalado por el artículo 111 del Decreto 019 de 2012[62] y por la Resolución 1645 de 2016.

Igualmente, se tiene que el proceso de auditoría de las reclamaciones lo llevaba a cabo la Unión Temporal FOSYGA 2014, quien verificaba el cumplimiento de los requisitos. No obstante, dicha entidad manifestó que devolvió en tres oportunidades las solicitudes y

respondió a 4 derechos de petición del actor informándole que por errores formales no era posible superar la etapa de pre-radicación.

Así las cosas, se evidencia que en la primera oportunidad, el requerimiento se presentó el 1 de octubre de 2015, y la respuesta fue notificada al actor el 3 de marzo de 2016, argumentando que el formulario FURPEN no estaba completamente diligenciado, ni había sido suscrito por el beneficiario de la víctima. Respuesta que tardó más de 5 meses.

Del mismo modo, encuentra esta Corte que el 12 de mayo de 2016, presentó nuevamente los documentos sin que aprobaran la etapa de pre-radicación, situación que se repitió los días 5 y el 21 de julio, y el 21 de diciembre de 2017.

Aunado a lo anterior, el 7 de junio de 2016 la Unión Temporal FOSYGA 2014 recibió nuevamente la solicitud y la misma fue rechazada, en esta oportunidad, por no indicar el tipo de documento, situación que fue informada el 2 de mayo de 2017, esto es, 10 meses y 16 días después.

El 18 de febrero de 2017, radicó nuevamente la solicitud, la cual fue resuelta de forma negativa por la Unión Temporal FOSYGA 2014 el 26 de abril por no haber diligenciado en debida forma el formulario FURPEN. Asimismo, el 30 de junio de esa misma anualidad, elevo una vez más la reclamación a la misma Unión Temporal, quien en escrito del 6 de julio de 2017 la negó por idénticas razones.

El 16 de agosto de 2017, el accionante reiteró su reclamación, recibiendo respuesta negativa el 3 de enero de 2018 toda vez que el formulario FURPEN no cumplía con los requisitos para superar la etapa de preaprobación.

El 22 de enero de 2018, se elevó una nueva solicitud, la cual no fue aprobada por haber sido presentada de forma extemporánea, de acuerdo con el artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016[63].

Por su parte, la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) afirmó que teniendo en cuenta que la Unión Temporal FOSYGA 2014 no aprobó el requerimiento hecho por el accionante, no está en la capacidad de aprobar la indemnización por muerte y los gastos funerarios.

A su vez, dentro del trámite de reclamación, la Unión Temporal FOSYGA 2014, en cada una de las respuestas, le dio una indicación adicional al actor, situación que generó una expectativa y conllevó a la trasgresión del principio de confianza legítima, ya que ante los nuevos requerimientos que hizo la Unión Temporal FOSYGA 2014, el señor Rodríguez López accedió a los mismos, esperando que fuera estudiada su solicitud, obteniendo siempre una respuesta negativa o una directriz nueva.

Es claro para esta Corporación que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social (ADRES), a través de la Unión Temporal FOSYGA 2014, impuso una carga excesiva al actor al devolverle en más de 7 oportunidades las diversas solicitudes hechas, sin brindarle la asesoría necesaria y adecuada. Del mismo modo, al revisar el material que obra en el expediente se encuentra que, a folio 144 del cuaderno principal, la reclamación identificada con el código 51013841 había sido aprobada, para el viernes 4 de noviembre de 2016.

Asimismo, la negativa final de la Unión Temporal se dio con base en el artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016, disposición legal que no se encontraba vigente al momento de la ocurrencia de los hechos y de la radicación de la primera solicitud, por el contrario, el Decreto 019 de 2012, norma vigente para el momento de los hechos, no limita el término para subsanar los yerros en que pueda incurrir al presentar la reclamación.

No es admisible el argumento expresado por la Unión Temporal FOSYGA 2014, quien afirma que no dio respuesta de fondo a la solicitud hecha por el ciudadano Omar Rodríguez López, comoquiera que las reclamaciones no superaron las etapas establecidas en el artículo 9 de la Resolución 1645 de 2016, función que adelantaba la Unión Temporal FOSYGA 2014. En igual sentido, el actuar de la Unión Temporal no se ajusta al respeto de los parámetros del debido proceso administrativo y del principio de la confianza legítima, los cuales se deben regir por los principios de economía, celeridad y publicidad, tal como lo establece el artículo 209 superior[64], y por el contrario le impuso una carga administrativa injustificada a una persona que afirma ser sujeto de especial protección constitucional[65], pues, además de responder negativamente, y de manera tardía en diferentes oportunidades no asesoró en debida forma al actor y, finalmente, declaró que no era posible adelantar el estudio de la misma por ser extemporánea, aplicando una disposición que no estaba vigente para el momento de la ocurrencia de los hechos.

Esta Corporación ha señalado la obligación que tienen las entidades públicas de brindar asesoría a las personas que acuden a ella, y por tal motivo “el trámite por vía administrativa pretende ser sencillo y de fácil acceso, lo que, en principio, descartaría la necesidad de la presencia de abogados para su gestión, máxime cuando convergen una multiplicidad de entidades que deben prestar asesoría de manera adecuada y gratuita a los solicitantes”[67].

Teniendo en cuenta que las personas que hacen uso del derecho fundamental de petición, recurren a esta herramienta con la finalidad de resolver una duda o una determinada situación que les genera un perjuicio, las respuestas dadas por las entidades requeridas deben ser claras, oportunas y de fondo.[68] Este requisito conlleva a que los peticionarios esperen que la resolución de su solicitud les permita alcanzar el beneficio pretendido.

Por tal motivo, la Corte ha considerado que en los casos en los que a través del uso de este derecho fundamental se pretende obtener una asesoría, la entidad requerida tiene la obligación de acompañar al solicitante e indicarle las actividades que debe desplegar para obtener la resolución esperada de manera efectiva y célere (art. 209 de la Constitución).

En la presente situación, el accionante solicitó, en un principio, el reconocimiento de la indemnización por causa de muerte y los respectivos gastos funerarios como consecuencia de un accidente de tránsito en el que su hijo perdió la vida. Debido a las reiteradas negativas, solicitó que se le brindara asesoría para diligenciar los documentos necesarios y que su requerimiento fuera estudiado de fondo. Sin embargo, su petición no fue atendida, pese a que acudió en más de siete oportunidades a la ADRES y a la Unión Temporal FOSYGA para que le fuera reconocida la indemnización. Además, la respuesta a sus solicitudes fue proferida de forma extemporánea, situación que, igualmente, conllevó a la trasgresión del derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Omar Rodríguez López.

Por lo anterior, la Sala considera que la ADRES y la Unión Temporal FOSYGA 2014, debieron brindar el asesoramiento necesario al actor para no imponerle cargas excesivas, y resolver su situación jurídica de manera eficaz y célere.

En consecuencia, la Sala Novena de Revisión revocará la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Penal de Decisión, el 31 de julio de 2018, que confirmó el fallo proferido por Juzgado Penal del Circuito Especializado en Extinción de

Dominio de Cúcuta el 18 de junio de la misma anualidad mediante el cual se declaró improcedente la acción de tutela formulada por el ciudadano Omar Rodríguez López, y, en su lugar, se tutelaré el derecho fundamental al debido proceso administrativo y a la confianza legítima del actor y se ordenará a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) que, en un término no superior a cinco (5) días hábiles, destine a un funcionario que preste acompañamiento y asesoramiento al accionante para diligenciar de manera definitiva el formulario FURPEN, cumpliendo con la etapa de pre-radicación y radicación establecidas en los artículos 10 a 15 de la Resolución 1645 de 2016, y que una vez se cuente con dicha información, su solicitud sea estudiada de fondo y se le dé una respuesta en un lapso no mayor a dos (2) meses de acuerdo con lo previsto en el artículo 17 de la citada Resolución.

4. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

En el presente caso, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional resuelve la acción de tutela promovida por el ciudadano Omar Rodríguez López contra la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el Ministerio de Salud y Protección Social.

El accionante invocó la vulneración de su derecho fundamental al debido proceso, toda vez que la Unión Temporal FOSYGA 2014 no estudió la reclamación de amparo por muerte en accidente de tránsito de su menor hijo Gerson Rodríguez Villamizar y los respectivos gastos funerarios, debido a que, según el decir de la accionada, en un principio no cumplió con requisitos establecidos para tal fin, y finalmente, subsanó los yerros de forma extemporánea, de acuerdo con lo establecido en el artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016.

Teniendo en cuenta los hechos mencionados, el actor solicitó que fuera estudiada la solicitud de reconocimiento de la indemnización por la muerte de su hijo y los gastos funerarios, toda vez que las accionadas le impusieron una carga desproporcionada para que analizaran el estudio de su reclamación por errores formales, e incluso exigiéndole información que con la que no contaba. Aunado a lo anterior, el actor expuso que su petición había sido aprobada el 4 de noviembre de 2016 y que aun así no le fue reconocido su derecho.

Con base en los anteriores aspectos, la Sala debió abordar el siguiente problema jurídico: ¿La Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social Salud (ADRES), la Unión Temporal FOSYGA 2014 y el Ministerio de Salud y Protección Social vulneraron los derechos fundamentales de petición, debido proceso, igualdad, mínimo vital y el principio de confianza legítima del ciudadano Omar Rodríguez López, al no tramitar la solicitud de indemnización y el reconocimiento de los gastos en que incurrió como consecuencia del fallecimiento de su menor hijo?

En el estudio del caso la Sala constató la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del accionante, toda vez que la Unión Temporal FOSYGA 2014 se negó a estudiar de fondo, y por más de 2 años, la reclamación presentada por el ciudadano Omar Rodríguez López imponiéndole una carga desproporcionada y dando primacía a elementos formales, devolviendo las solicitudes presentadas, en la primera oportunidad transcurridos más de 5 meses después de haber sido presentada, y en la segunda luego de más de 10 meses después, a pesar de haber aportado la información exigida, para, finalmente, señalar que era extemporánea.

La Corte considera, además, que la Unión Temporal FOSYGA 2014, desconoció los principios de celeridad, eficacia y economía de la actuación administrativa (art. 209 C.P.) pues: (i) no podía rechazar las solicitudes sin prestar la asesoría necesaria al actor, (ii) no debió retrasar el término de respuesta; y (iii) no alegar la extemporaneidad al momento de subsanar los errores que presentaba la solicitud, pues la Resolución 1645 de 2016 que establecía un término para ello no se encontraba vigente al momento de la ocurrencia de los hechos.

Por los hechos expuestos en la presente providencia, la Sala revoca la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala de Decisión Penal el 31 de julio de 2018, que confirmó el fallo proferido por Juzgado Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta el 18 de junio de la misma anualidad mediante el cual se declaró improcedente la acción de tutela formulada por el ciudadano Omar Rodríguez López.

En su lugar, se tutelaré el derecho fundamental al debido proceso del actor y se ordenará a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) que en un término no superior a cinco (5) días hábiles, destine a un funcionario

que preste acompañamiento y asesoramiento al accionante para diligenciar de manera definitiva el formulario FURPEN, cumpliendo con la etapa de pre-radicación y radicación establecidas en los artículos 10 a 15 de la Resolución 1645 de 2016, y que una vez se cuente con dicha información, su solicitud sea estudiada de fondo y se le dé una respuesta en un lapso no mayor a dos (2) meses de acuerdo con el artículo 17 de la citada Resolución.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- NEGAR la solicitud de nulidad de todo lo actuado elevada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), de conformidad con las razones expuesta en la parte motiva de esta providencia-.

SEGUNDO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala de Decisión Penal, el 31 de julio de 2018, que confirmó el fallo proferido por el Juzgado Penal del Circuito Especializado en Extinción de Dominio de Cúcuta, el 18 de junio de la misma anualidad, mediante el cual se declaró improcedente la acción de tutela formulada por el ciudadano OMAR RODRÍGUEZ LÓPEZ. En su lugar, TUTELAR el derecho fundamental al debido proceso del actor.

TERCERO: ORDENAR a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) que en un término no superior a cinco (5) días hábiles contados desde la notificación de la presente sentencia, preste acompañamiento y asesoramiento al ciudadano OMAR RODRÍGUEZ LÓPEZ para diligenciar de manera definitiva el formulario FURPEN, cumpliendo con la etapa de pre-radicación y radicación establecidas en los artículos 10 a 15 de la Resolución 1645 de 2016, y que, una vez se cuente con dicha información, estudie de fondo la solicitud del actor y, de acuerdo con el artículo 17 de la citada Resolución, dé respuesta, en un lapso no mayor a dos meses, a la solicitud de reconocimiento de la indemnización por la muerte de su hijo y los respectivos gastos funerarios.

CUARTO.- LIBRAR Por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con aclaración de voto

CARLOS BERNAL PULIDO

Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA T-262/19

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR INDEMNIZACION POR MUERTE EN ACCIDENTE DE TRANSITO-Se debió declarar improcedencia por cuanto no se cumplió el requisito de subsidiariedad (Salvamento parcial de voto)

Expediente: T-7.010.984

Accionante: Omar Rodríguez López

Accionada: Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y el Ministerio de Salud y Protección Social.

Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

Con mi acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Novena de Revisión de la Corte, suscribo este salvamento parcial de voto en relación con la sentencia de la referencia, la cual (i) negó la solicitud de nulidad elevada por la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), (ii) revocó la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Penal, que, a su vez, confirmó el fallo que había declarado improcedente el amparo en primera instancia y (iii) ordenó a la ADRES prestar acompañamiento al señor Omar Rodríguez López para diligenciar de manera definitiva el FURPEN. En relación con lo resuelto, comparto que se haya negado la solicitud de nulidad presentada por la UARIV, sin embargo, considero que la acción de tutela era improcedente por las razones que expongo a continuación.

En primer lugar, al actor se le informó que su solicitud adquirió el estado de “auditoría definitiva de no aprobada”, lo que constituye una respuesta por parte de la administración frente a lo requerido y, en ese sentido, el señor Omar Rodríguez López podía (i) agotar los recursos de la vía gubernativa y (ii) acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. En segundo lugar, en la sentencia se concluyó que los medios de la jurisdicción contencioso administrativa eran ineficaces, dado que el actor “afirma ser víctima del conflicto armado” y, por tanto, resultaría desproporcionado e irrazonable exigirle acudir a la vía ordinaria. En relación con este asunto, considero que no existía prueba, siquiera sumaria, de la condición de víctima del actor y, en consecuencia, se desconoció el carácter excepcional y subsidiario de la tutela con base en hechos que carecían de sustento probatorio, máxime cuando no obraba ninguna otra prueba en el expediente para acreditar su condición de vulnerabilidad.

De conformidad con lo anterior, concluyo que no existía el sustento fáctico ni jurídico para imponer a la ADRES la obligación de prestar acompañamiento al actor para diligenciar el formulario FURPEN, más aún si se considera que este no agotó los medios que había a su disposición para cuestionar la decisión de la entidad accionada.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

ACLARACION DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA T-262/19

INDEMNIZACION POR MUERTE EN ACCIDENTE DE TRANSITO-Se omitió diferenciar entre las entidades que vulneraron los derechos fundamentales y aquellas que tenían competencia directa en la solución de la violación alegada (Aclaración de voto)

Referencia: Sentencia T-262 de 2019, expediente T-7.010.984

Magistrado Ponente: Alberto Rojas Ríos

1. Acompañé la decisión adoptada en la Sentencia T-262 de 2019, proferida por la Sala Novena de Revisión, que resolvió amparar el derecho fundamental al debido proceso del ciudadano Omar Rodríguez López. En virtud de lo anterior, fue preciso, de un lado, revocar la decisión de instancia que declaró improcedente el amparo invocado y, del otro, ordenarle a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- prestarle al peticionario el acompañamiento y asesoramiento necesario para que pudiera diligenciar de manera definitiva el formulario FURPEN, exigido en la tramitación de las solicitudes encaminadas a la indemnización por muerte en accidentes de tránsito y el pago de los correspondientes gastos funerarios. Efectuado dicho trámite, se advirtió que debía estudiar de fondo la solicitud del actor, brindándole una respuesta en un lapso que no podía exceder el término de dos meses.

2. Pese a que comparto los términos de la parte resolutive de la providencia de tutela, aclaro mi voto porque considero oportuno señalar que la ADRES no vulneró los derechos fundamentales del accionante. La Sentencia T-262 de 2019 omitió, en su parte motiva,

diferenciar entre las entidades que vulneraron los derechos fundamentales del tutelante y aquellas que, sin vulnerar derecho alguno, tenían competencia directa en el remedio de la violación alegada y constatada. En el mencionado fallo, se advirtió, en el caso concreto, que la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES- y la Unión Temporal Fosyga 2014 vulneraron el derecho fundamental al debido proceso del accionante al no asesorarlo en debida forma durante la reclamación de la indemnización por el amparo de muerte en accidente de tránsito y los gastos funerarios. En particular, se sostuvo que “la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), a través de la Unión Temporal FOSYGA 2014, impuso una carga excesiva al actor al devolverle en más de 7 oportunidades las diversas solicitudes hechas, sin brindarle la asesoría necesaria y adecuada”. En mi concepto, dicha afirmación no resulta acertada ni es jurídicamente admisible dado que compromete la responsabilidad constitucional de una entidad pública, la ADRES, a quien no se le puede endilgar reproches de esta naturaleza.

3. Según los hechos del caso, el señor Omar Rodríguez López acudió en más de 7 oportunidades ante la Unión Temporal Fosyga 2014, a fin de que le fuera reconocida la indemnización por muerte en accidente de tránsito donde perdió la vida su hijo así como el pago de los correspondientes gastos funerarios en los que incurrió por su fallecimiento. La primera actuación desplegada fue el 1 de octubre de 2015 y la última el 22 de enero de 2018. De acuerdo con la Resolución 1645 de 2016[69], es a esta Entidad a quien le correspondía verificar que las solicitudes de esta naturaleza cumplieran con los prerequisites formales, en particular que la información consignada en el formulario único exigible para la prosperidad de este tipo de trámites contuviera la información necesaria y está fuera consignada en debida forma. En el marco de esta competencia, y durante aproximadamente dos años, el Fosyga actuó en contravía del ordenamiento jurídico y sometió al accionante a diversas trabas administrativas en todo el proceso de diligenciamiento del formulario FURPEN. En concreto, desplegó una actuación permeada de dilaciones injustificadas y de respuestas tardías e incluso sin sustento normativo que, irrazonablemente, generaron en el peticionario la expectativa de que ante el cumplimiento de los presupuestos formales exigidos su caso sería estudiado de fondo por la ADRES, como era su competencia, y posiblemente su indemnización le sería otorgada. Pese a lo anterior, ello no ocurrió y, en esa medida, la Unión Temporal Fosyga 2014 incurrió en responsabilidad constitucional pues un comportamiento razonable hubiera sido brindarle la

asesoría adecuada al actor en la tramitación de la petición sin retrasos ni exigencias desproporcionadas.

Ahora bien, en la Sentencia se advirtió sobre el advenimiento de una situación particular que impidió ordenarle directamente a la Unión Temporal Fosyga 2014 el resarcimiento de la violación advertida. Según se plasmó en el fallo, el contrato celebrado entre la Unión Temporal y el Ministerio de Salud y Protección Social cuya finalidad estuvo encaminada fundamentalmente a la auditoría de las reclamaciones de naturaleza indemnizatoria -como las presentadas por el tutelante-, fue subrogado a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES-. Así las cosas, desde el 31 de octubre de 2018, esto es, con posterioridad a la presentación de la acción de tutela -el 5 de junio de 2018- cesó la relación contractual con el Ministerio y esta última Entidad asumió el objeto del vínculo inicialmente pactado. Bajo este entendimiento, ante el relevo contractual, la Sentencia T-262 de 2019 acertadamente concluyó que, para el momento del fallo en sede de revisión, la ADRES tenía la obligación presente de intervenir en la superación de la vulneración constitucional advertida y, en esa medida, de contribuir a la protección efectiva de garantías básicas. Es decir, actualmente, en términos únicos del remedio constitucional se estimó que era quien tenía la función de asesorar y acompañar al actor en su proceso de reclamación y posterior estudio de fondo de la solicitud económica presentada pues no era constitucionalmente admisible abstenerse de proferir una orden que atendiera las expectativas válidas del peticionario -en punto de la salvaguarda de sus derechos- ante la imposibilidad jurídica por parte del Fosyga de desplegar actuación alguna.

4. Con todo, en algunos apartes del fallo, se introdujeron afirmaciones de las que pareciera desprenderse que la atribución de intervención en la solución material del asunto por parte de la ADRES se originó en el hecho de que esta Entidad Pública, junto con la Unión Temporal Fosyga 2014, incurrió en una conducta desconocedora de garantías básicas comoquiera que también sometió al tutelante a trabas administrativas injustificadas que frustraron el goce de sus derechos fundamentales. Estimó que tal aproximación al asunto no es válida dado que, de acuerdo con la situación fáctica del caso y los elementos de juicio obrantes en el proceso, la vulneración de derechos fundamentales solo es predicable de la Unión Temporal Fosyga 2014 teniendo en cuenta que por espacio de más de dos años fue quien sometió al actor a trámites caprichosos aun cuando era su obligación actuar con diligencia y

oportunidad, a fin de lograr que el peticionario suscribiera con éxito el formulario FURPEN. Así, en contravía de sus funciones, asumió una actitud negligente y truncó irrazonablemente la posibilidad para el actor de lograr el reconocimiento de la indemnización económica pretendida. Precisamente, la fase previa de verificación y cumplimiento de requisitos formales para acceder con posterioridad a reconocimientos económicos se encontraba a cargo exclusivo del Fosyga y fue en dicho escenario donde se concretó la violación iusfundamental advertida y en el cual no tenía injerencia funcional alguna la ADRES pues su labor era el estudio de fondo de la reclamación administrativa, una vez superada la etapa de auditoria.

Bajo dichas condiciones, no resulta apropiado hablar de responsabilidad alguna a su cargo por la ejecución de una conducta contraria a la Carta Política que pudiera ser objeto de reproche constitucional, en esta instancia. Su intervención en el presente caso tan solo resultó admisible para efectos de la orden adoptada en virtud de la subrogación contractual que se originó más no en calidad de vinculada directa en la afectación de garantías básicas, aspecto que, se insiste, no fue dilucidado con claridad en la Sentencia.

En los anteriores términos dejo consignado mi voto particular.

Fecha ut supra

Diana Fajardo Rivera

Magistrada

[1] Cuaderno 1. Folio 133.

[2] Cuaderno 1. Folio 136.

[3] Disposición que modificó el Decreto 019 de 2012.

[4] Cuaderno 1. Folio 137.

[5] Cuaderno 1. Folio 140.

[6] Cuaderno Corte Constitucional, folio 141.

[7] Cuaderno 1. Folio 144.

[8] Cuaderno 1. Folio 146.

[9] Cuaderno 1. Folio 148.

[10] Cuaderno 1. Folio 145.

[11] Cuaderno 1. Folio 151.

[12] Cuaderno 1. Folio 158.

[13] Cuaderno 1. Folio 159.

[14] Cuaderno 1. Folio 153.

[15] Cuaderno 1. Folio 164.

[16] Ver cuaderno de la Corte Constitucional, folio 143.

[17] Cuaderno 1. Folio 169.

[18] Cuaderno 1. Folio 171.

[19] La ECAT es la subcuenta que subsana el costo de las atenciones de las víctimas de accidentes de tránsito a través del SOAT y las víctimas de eventos catastróficos y terroristas.

[20] Cuaderno 1. Folio 176.

[21] Cuaderno 1. Folio 179.

[22] Cuaderno 1. Folio 181.

[23] Cuaderno 1. Folio 201.

[24] Cuaderno principal, folios 212-216.

[25] Ibídem, folio 216.

[26] Cuaderno principal, folios 226-230.

[27] Ibídem, folio 226.

[28] Ibídem, folio 295.

[29] Cuaderno principal, folios 302-304.

[30] Cuaderno Corte Constitucional. Folio 8.

[31] De acuerdo con el artículo 24 de la Resolución 1645 de 2016.

[32] Recibido el 7 de junio por la Unión Temporal FOSYGA 2014, ver numeral 1.7 supra.

[33] Corte Constitucional. Auto A308 de 2017, citado por el Auto 709A de 2018.

[34] Ver, entre otras: Corte Constitucional. Sentencias T-532 de 2012 y T-480 de 2012. Citado por el Auto 709A de 2018.

[35] Corte Constitucional. Autos del 4 y 11 de septiembre de 2003. Reiterado en el Auto 073A de 2005.

[37] Sentencia T-437 de 2018.

[38] Corte Constitucional. Sentencia T-682 de 2017.

[39] Corte Constitucional. Sentencia SU-961 de 1999.

[40] Citado por la sentencia T-695A de 2010.

[41] Ver sentencias C-1083 de 2005, T-954 de 2006 y T - 647 de 2013.

[42] Sentencia C-383 de 2005.

[43] Ver sentencias C-562 de 1997 y C-383 de 2005.

[44] Sentencia T-001 de 1993.

[45] Cfr. Sentencia T-333 de 2016.

[46] T-333 de 2016. Ver también sentencias T-280 de 1998 y T - 647 de 2013.

[47] Ver sentencia T-333 de 2016.

[48] La sentencia T-982 de 2004 hizo referencia a las garantías mínimas del debido proceso administrativo.

[49] Cfr. Sentencia C-640 de 2002.

[50] Cfr. Sentencia T-904 de 2012.

[51] Cfr. Sentencia C-478 de 1998. Ver también sentencia T-034 de 2004.

[52] Sentencia T- 850 de 2010. Citada por la sentencia T-715 de 2004.

[53] Cfr. Sentencia T-508 de 2016.

[54] Sentencia T- 715 de 2014.

[55] “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”.

[56] Artículo 192, Decreto 663 de 1993.

[57] “Por el cual se establecen las reglas para el funcionamiento de la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECA T y las condiciones de cobertura, reconocimiento y pago de los servicios de salud; indemnizaciones y gastos derivados de accidentes de tránsito, eventos catastróficos de origen natural. eventos terroristas o los demás eventos aprobados por el Ministerio de Salud y Protección Social en su calidad de Consejo de Administración del Fosyga, por parte de la Subcuenta ECAT del FOSYGA y de las entidades aseguradoras autorizadas para operar el SOAT”.

[58] “Por la cual se establece el procedimiento para el trámite de las reclamaciones, con cargo a la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito - ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA, o quien haga sus veces, y se dictan otras disposiciones”.

[59] Sentencia T-437 de 2018.

[60] Ver Decreto 056 de 2015.

[61] Artículo 7 Resolución 1645 de 2016.

[62] Norma vigente para el momento de elevar la reclamación y modificada por el artículo 7 de la Resolución 1645 de 2016.

[63] “Artículo 24. Respuesta al resultado de auditoría. El reclamante podrá dar respuesta al resultado de auditoría, subsanando u objetando en una única oportunidad la totalidad de glosas aplicadas, dentro de los dos (2) meses siguientes al recibo de la comunicación del resultado de la auditoría integral, aportando los documentos que correspondan o sustentando en forma concreta los motivos de objeción a la glosa. La objeción no puede versar sobre nuevos hechos ni debatir argumentos diferentes a los contenidos en el resultado de la auditoría”.

[64] “Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones”

[65] El accionante afirma ser víctima del conflicto armado y a pesar de intentar corroborar esta afirmación la UARIV no dio respuesta alguna.

[66] Ver Sentencia T-605 de 2017.

[67] Sentencia T-617 de 2009.

[68] En relación con los presupuestos mínimos que deben ser tenidos en cuenta al momento de dar respuesta a un derecho de petición, la sentencia T-377 de 2000 indicó que la misma “debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición”.

[69] “Por la cual se establece el procedimiento para el trámite de las reclamaciones, con cargo a la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito -ECAT del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, o quien haga sus veces, y se dictan otras disposiciones”.