

Sentencia T-464/2009

Referencia: expediente T-2.242.578

Acción de Tutela instaurada por Marcos Antonio Cañón León en contra de la EPS Salud Cóndor S.A.

Magistrado Ponente:

DR. JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB

Bogotá D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil nueve (2009)

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela adoptado por el Juzgado Veintiocho Civil Municipal de Bogotá, del 25 de febrero de 2009, mediante el cual se declararon superados los hechos que dieron lugar a la tutela presentada por el señor Marcos Antonio Cañón León.

1. ANTECEDENTES

1. SOLICITUD DE LA TUTELA

1. El señor Marcos Antonio Cañón León, es paciente con patología de insuficiencia renal crónica Terminal e hipertensión severa con tratamiento de diálisis. Por su alto grado de deterioro, según valoración de su médico tratante, debe transplantarse su riñón. Con base en ello, el señor Marcos Antonio Cañón León, solicitó a la EPS Salud Cóndor S.A., a través del derecho de petición, para que se le autoricen los exámenes de valoración pre trasplante que se requieren para la operación.

1. Dado que la petición no fue absuelta dentro del término legal, el accionante solicitó al juez de tutela que se ampare su derecho fundamental de petición.

1. HECHOS Y RAZONES DE LA TUTELA.

1. El señor Marcos Antonio Cañón León, es paciente con patología de insuficiencia renal crónica Terminal e hipertensión severa con tratamiento de diálisis. Por su alto grado de deterioro, debe transplantarse su riñón.

2. Con fecha del 22 de julio de 2007, su médico tratante solicitó a la EPS Salud Cóndor S.A. que autorice los exámenes de valoración pre trasplante, al señor Marcos Antonio Cañón León.

3. El accionante sostiene que desde esa fecha, la EPS Salud Cóndor S.A. no ha atendido la solicitud del médico tratante de su enfermedad, y que por el tiempo transcurrido, está perdiendo oportunidades para que se le realice el trasplante.

4. Ante la situación antes mencionada, el señor Marcos Antonio Cañón León interpuso derecho de petición a la EPS Salud Cóndor S.A., en donde solicitó autorización para que le practiquen los exámenes y la valoración pre trasplante.

5. La petición fue radicada el día 6 de noviembre de 2008, y desde esa fecha hasta el momento de presentar la solicitud de tutela, habían transcurrido tres (3) meses sin obtener respuesta alguna.

6. Manifestó, que con la actitud asumida por la EPS Salud Cóndor S.A., se le está violando su derecho fundamental de petición.

El Juzgado Veintiocho Civil Municipal, admitió la solicitud de tutela el día 13 de febrero de 2009, y requirió a la EPS Salud Cóndor S.A. para que presentara un informe pormenorizado de los hechos y los motivos por los cuales no se atendió la petición del accionante.

1. CONTESTACIÓN DE LA EPS SALUD CÓNDOR S.A.

En el término del traslado, y a través de su apoderado judicial, la EPS Salud Cóndor S.A. respondió lo solicitado por el Juez de Tutela, manifestando lo siguiente:

1) “Efectivamente el accionante se encuentra inscrito o afiliado a la EPS Salud Cóndor S.A., según el análisis realizado por la oficina de aseguramiento y el comprobador de derechos de la Secretaría de Salud.”

2) “El usuario en el mes de noviembre del año 2008, (...) instauró un derecho de petición en la EPS Salud Cóndor S.A., en el cual solicitaba la autorización de servicios para la realización de los exámenes pretransplante y la inscripción para la cirugía de transplante.”

3) “La respuesta al derecho de petición anteriormente descrito se demoró debido a que el tratamiento a seguir es bastante complejo y la idea principal de la empresa es darle una respuesta viable y en su defecto factible al usuario, puesto que es indispensable agotar una serie de trámites administrativos con respecto a su requerimiento.”

4) “La EPS Salud Cóndor S.A., estableció contacto con el usuario y le explicó el procedimiento a seguir y se suscribió un acta de atención de petición, de esta manera queda discernida cualquier duda que se haya originado con respecto al procedimiento a seguir.”

5) Como constancia de lo anterior, la accionada aporta el “Acta Atención Derecho de Petición” de fecha 19 de febrero de 2009, en la cual consta: “Se realiza reunión para dar respuesta al derecho de petición puesto por el usuario MARCOS ANTONIO CAÑÓN LEIN. El cual requiere la valoración Pre Transplante renal, la cual es enviada por el CEDIT por presentar un diagnóstico de Insuficiencia Renal Crónica; Se le informa verbalmente al usuario que la EPS SALU CONDOR, cubre los servicios de Pre Transplante renal ya que por su patología de alto costo se encuentra en el acuerdo 306.

De esta manera se le informa al usuario que la EPS va a realizar cotización del servicio solicitado para que de esta manera sea atendido el usuario eficaz y oportunamente.

Se verifica el usuario en el comprobador de derechos el cual se encuentra activo, de esta manera los servicios de (HEMODIÁLISIS) se le han prestado oportunamente.

El compromiso por parte de la EPS Salud Cóndor es de llamar al señor la próxima semana para efectuar las autorizaciones y de esta manera hacer efectiva la atención del usuario.”

6) La anterior Acta, es firmada por el accionante y una funcionaria de la EPS Salud Cóndor S.A.

1. DECISION JUDICIAL

1. PRIMERA INSTANCIA: JUZGADO VEINTIOCHO CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ.

El Juzgado Veintiocho Civil Municipal de Bogotá, mediante providencia del 25 de febrero de 2009, declaró superados los hechos que dieron origen a la solicitud de tutela presentada por el señor Marcos Antonio Cañón León.

1. Consideraciones del juzgado

El Juez de Tutela, dentro del análisis que hace de los hechos precisó: “... se establece que la solicitud si fue presentada a SALUD CONDOR E.P.S., el día 6 de Noviembre de 2008 como fue demostrado con el escrito obrante a folio 3, de la foliatura, lo mismo que ya fue resuelta completamente de conformidad a la copia obrante a folio 15 del expediente de la tutela, cuando se suscribió el día 19 de febrero de 2009, el acta de atención de derecho de petición, en la que se realiza reunión para dar respuesta al derecho de petición, en la que se le informa al usuario que la E.P.S., va a realizar cotización del servicio, para que sea atendido el usuario y en la que se compromete de llamar al accionante la próxima semana, para efectuar las autorizaciones correspondientes. Y concluye: “Así las cosas y ante las circunstancias que se presta ésta acción de tutela, referente a que SALUD CONDOR E.P.S., ya dio respuesta a la petición elevada por el petente, encuentra el Juzgado que existe carencia total del objeto sobre el

cual pueda recaer la decisión que se adopte a través del presente fallo, pues ya no existe vulneración o amenaza del derecho fundamental alguno que deba contrarrestarse y que amerite una orden del juez tendiente a amparar el derecho cuya tutela se invoca.”

1. Impugnación de la decisión de primera instancia.

En el expediente no obra impugnación por parte del señor Marcos Antonio Cañón León.

1. PRUEBAS DOCUMENTALES

En el trámite de la acción de tutela fueron aportadas, entre otras, las siguientes pruebas documentales:

1. Solicitud de tutela presentada por el señor Marcos Antonio Cañón León, de fecha 11 de febrero de 2009.
2. Respuesta a la tutela, presentada por la EPS Salud Cóndor el día 20 de febrero de 2009.
3. Acta de Atención Derecho de Petición, de fecha del 19 de febrero de 2009.

No se hicieron requerimientos adicionales a los ya aportados dentro del expediente.

1. CONSIDERACIONES JURIDICAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. COMPETENCIA

Esta Corte es competente, de conformidad con los artículos 86 y 241 de la

Constitución Nacional, y con el Decreto 2591 de 1991, para revisar el presente fallo de tutela.

1. EL PROBLEMA JURÍDICO

Para el caso expuesto, debe la Sala analizar en esta oportunidad, si al demandante le ha sido satisfecho el derecho de petición, en los términos en que la respuesta debe emitirse, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Así las cosas, para establecer si en efecto vulneraron los derechos fundamentales del accionante, esta Sala examinará la doctrina constitucional existente en relación con: 1) el derecho de petición; 2) el hecho superado; y 3) si en el caso concreto, dichas exigencias se han cumplido.

1. Derecho de petición. Reiteración de Jurisprudencia

Nuestra Carta Política, consagra en su artículo 23 que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”.

En relación con las características esenciales del derecho de petición, ha sido clara y reiterativa la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al considerar que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la situación presentada por el petente.

Los lineamientos generales, del derecho de petición han sido resumidos así por la jurisprudencia, en sentencia T-1160A del 1 de noviembre de 20011, y que rigen este derecho fundamental² de la siguiente manera:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se

garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

c) La respuesta 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.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en

cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”³

En la sentencia T-1006 del 20 de septiembre de 2001,⁴ la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:

“j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;⁵

“k) Ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado”.⁶

Así las cosas, la vulneración del derecho de petición se presenta por la negativa de un agente de emitir respuesta de fondo, clara, oportuna y en un tiempo razonable, y por no comunicar la respectiva decisión al petente.

La Corte Constitucional ha establecido que el derecho de petición es un derecho fundamental que se presenta de una forma compleja pues, en primer lugar, constituye la herramienta de ejercicio de los demás derechos fundamentales⁷, pese a lo cual no pierde su naturaleza de derecho fundamental autónomo, pero, además, tiene como fin salvaguardar la participación de los administrados en las decisiones que los afectan y en la vida de la Nación⁸.

El derecho de petición faculta a toda persona a elevar solicitudes respetuosas a las autoridades públicas -y en casos especiales a los particulares-, e involucra al mismo tiempo la obligación para la autoridad pública de emitir una respuesta que, si bien no tiene

que ser favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe ser oportuna, resolver de fondo lo requerido por el peticionario y ser puesta en conocimiento del mismo.

Del análisis anterior, se destaca que el derecho de petición exige por parte de las autoridades, una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano. Esto implica la proscripción de respuestas evasivas o abstractas, ello no quiere decir que necesariamente la respuesta deba ser favorable. La respuesta de fondo implica un estudio sustentado del requerimiento del peticionario, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición.

Como en el presente asunto se produjo una respuesta de fondo, debe estudiarse el concepto de hecho superado.

1. Hecho superado. Reiteración de Jurisprudencia.

La Corte Constitucional, reitera en diversas jurisprudencias que el fin de la acción de tutela es proteger efectivamente los derechos fundamentales. En esa medida, cuando en el transcurso de la acción -en sede de instancias o en sede de revisión- el derecho cuya protección se solicita deja de estar en peligro o recibe la protección requerida, el juez de tutela debe abstenerse de emitir la orden de protección solicitada.

En las condiciones previstas, la Corte reconoce la existencia de un hecho superado y autoriza al juez de tutela para negar la protección, sobre la base de que cualquier orden que se imparta para ofrecer el amparo requerido es inocua.

Sobre el caso en particular la Corte ha dicho:

“El objetivo fundamental de la acción de tutela es la protección efectiva e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, en aquellos casos en que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los términos que establece la Constitución y la ley. Obsérvese que la eficacia de esta acción se manifiesta en la posibilidad que tiene el juez constitucional, si encuentra probada la vulneración o amenaza alegada, de impartir una orden encaminada a la defensa actual e inminente del derecho en disputa. Pero si la situación

de hecho que generó la violación o la amenaza ya ha sido superada, el mandato que pueda proferir el juez en defensa de los derechos fundamentales conculcados, ningún efecto podría tener, el proceso carecería de objeto y la tutela resultaría improcedente; en otras palabras, la acción de amparo perdería su razón de ser.” (Sentencia T-167 del 2 de abril de 1997 MP. Vladimiro Naranjo Díaz)

Así mismo, en otra oportunidad la Sala Quinta de Revisión expuso:

“(C)uando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua, y por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción.” (Sentencia T-096 del 14 de febrero de 2006 MP. Rodrigo Escobar Gil)

1. CONSIDERACIONES SOBRE EL CASO CONCRETO

Para la época de la presentación de la demanda, el señor Marcos Antonio Cañón, aseguró que el derecho de petición que elevó a la EPS Salud Cóndor S.A., con el fin de que se le autorizaran los exámenes de valoración pre trasplante, no se le había dado una respuesta. Dijo además, que por ello estaba perdiendo oportunidades para el trasplante de riñón, que su médico tratante solicitó desde el 22 de julio de 2007, por ser un paciente con patología de insuficiencia renal crónica Terminal e hipertensión severa con tratamiento de diálisis.

Inicialmente, de conformidad con las pruebas allegadas al expediente, esta Sala constató que el demandante elevó petición a la EPS Salud Cóndor S.A., el día 6 de noviembre de 2008, con el fin de obtener la autorización para los exámenes de valoración pre trasplante.

Desde el momento de la petición, a la fecha de la presentación de la solicitud de tutela, transcurrieron tres (3) meses sin obtener respuesta alguna.

En efecto, en las pruebas aportadas se constató que el Juzgado Veintiocho Civil

Municipal, admitió la solicitud de tutela el día 13 de febrero de 2009, para lo cual se requirió a la EPS Salud Cóndor S.A. un informe pormenorizado de los hechos y los motivos por los cuales no se atendió la petición del accionante.

El día 20 de febrero de 2009, la EPS Salud Cóndor respondió la tutela, argumentando que el 19 de febrero de 2009, concurrió el señor Marcos Antonio Cañón a las instalaciones de la EPS, previa citación que se le hiciera, con el fin de atender la solicitud presentada e iniciar los trámites para la autorización de los exámenes de valoración pre trasplante.

Como prueba la Promotora aportó al expediente copia del Acta de Atención Derecho de Petición, de la fecha citada, debidamente aceptada por el accionante.

Como resultado de estos hechos, el Juzgado Veintiocho Civil Municipal de Bogotá, mediante providencia del 25 de febrero de 2009, declaró superados los hechos que dieron origen a la solicitud de tutela presentada por el señor Marcos Antonio Cañón León. Dentro del análisis que hace de los hechos precisó: "... se establece que la solicitud si fue presentada a SALUD CONDOR E.P.S., el día 6 de Noviembre de 2008 como fue demostrado con el escrito obrante a folio 3, de la foliatura, lo mismo que ya fue resuelta completamente de conformidad a la copia obrante a folio 15 del expediente de la tutela, cuando se suscribió el día 19 de febrero de 2009, el acta de atención de derecho de petición, en la que se realiza reunión para dar respuesta al derecho de petición, en la que se le informa al usuario que la E.P.S., va a realizar cotización del servicio, para que sea atendido el usuario y en la que se compromete de llamar al accionante la próxima semana, para efectuar las autorizaciones correspondientes."

Por las circunstancias indicadas, esta Sala considera que la protección solicitada por el tutelante resulta actualmente innecesaria, pues el derecho de petición cuyo amparo se solicitó fue debidamente satisfecho, además de que la pretensión en él contenida se resolvió de manera favorable a sus intereses.

Se concluye entonces, que en este caso no es necesario ordenar responder la petición del demandante, pues la empresa resolvió su solicitud y, además, satisfizo la pretensión del accionante incluida en el requerimiento. En tales condiciones, se declarara la existencia de un hecho superado en la acción presentada por el señor Marcos Antonio Cañón León contra la EPS Salud Cóndor S.A.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar la existencia de un hecho superado en la tutela interpuesta por el señor Marcos Antonio Cañón León contra la EPS Salud Cóndor S.A.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación prevista por el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 MP. Manuel Cepeda Espinosa

2 Estos criterios fueron delineados en la sentencia T-377 del 3 de abril de 2000 MP. Alejandro Martínez Caballero.

3 T-294 del 17 junio de 1997 MP. José Gregorio Hernández y T-457 del 20 de octubre de 1994 MP. José Arango Mejía.

4 MP. Manuel Cepeda Espinosa.

5 Corte Constitucional, Sentencia 219 del 22 de febrero de 2001 MP. Fabio Morón Díaz. En la sentencia T-476 del 7 de mayo de 2001 MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “[...] las respuestas simplemente formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”

6 Corte Constitucional, Sentencia 249 del 27 de febrero de 2001 MP. José Gregorio Hernández.

7 Sentencias T-481 de 10 de agosto de 1992 MP. Jaime Sanín, T-159 de 26 de abril de 1993 MP. Vladimiro Naranjo Mesa, T-056 de 14 de febrero de 1994 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-076 de 24 de febrero de 1995 MP. Jorge Arango Mejía, T-275 de 30 de mayo de 1997 MP. Carlos Gabiria Díaz y T-1422 de 18 de octubre de 2000 MP. Fabio Morón Díaz, entre otras. Así lo dispone el artículo 85 de la Constitución Política.

8 Así lo dispone el artículo 2 de la Constitución Política.